



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

**IDEI**

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

# LA REGIÓN FRENTE A LOS CAMBIOS GLOBALES EN MATERIA DE SEGURIDAD

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

SEBASTIEN ADINS

JAIME BAEZA FREER

DANIELA CÉLLERI ENDARA

JULIANO CORTINHAS

MARÍA CRISTINA ESCUDERO ILLANES

FRANCO GAMBOA ROCABADO

EDUARDO PASTRANA BUELVAS

ANTONIO JORGE RAMALHO

JOSÉ F. ROCABADO SÁNCHEZ

DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ

DIEGO VERA





**LA REGIÓN FRENTE A LOS CAMBIOS GLOBALES  
EN MATERIA DE SEGURIDAD**





PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**IDEI**

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



# **LA REGIÓN FRENTE A LOS CAMBIOS GLOBALES EN MATERIA DE SEGURIDAD**

## **RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Sebastien Adins  
Jaime Baeza Freer  
Daniela Céleri Endara  
Juliano Cortinhas  
María Cristina Escudero Illanes  
Franco Gamboa Rocabado  
Eduardo Pastrana Buelvas  
Antonio Jorge Ramalho  
José F. Rocabado Sánchez  
Diego Pérez Enríquez  
Diego Vera

2019

*La región frente a los cambios globales en materia de seguridad*  
*Red de Política de Seguridad*  
Tiraje: 500 ejemplares

1ª ed. - Agosto de 2019

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-10027

ISBN N° 978-9972-671-60-9

© Pontificia Universidad Católica del Perú  
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)  
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú  
Email: [idei@pucp.edu.pe](mailto:idei@pucp.edu.pe)  
URL: [www.pucp.edu.pe/idei](http://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](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: [www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)  
Telf: (51-1) 416-6100  
[www.facebook.com/kasenperu](http://www.facebook.com/kasenperu)

Autores:

Sebastien Adins

Jaime Baeza Freer

Daniela Célleri Endara

Juliano Cortinhas

María Cristina Escudero Illanes

Franco Gamboa Rocabado

Eduardo Pastrana Buelvas

Antonio Jorge Ramalho

José F. Rocabado Sánchez

Diego Pérez Enríquez

Diego Vera

Editora: Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Diseño de carátula: Interactiva Studio

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

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

Se terminó de imprimir en agosto de 2019 en:

Equis Equis S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34

RUC: 2011735525

Impreso en el Perú – Printed in Peru

# Índice

---

## *Presentación*

- Suramérica frente a los desafíos de la seguridad internacional:  
perspectivas desde Brasil..... 11  
*Antonio Jorge Ramalho y Juliano Cortinhas*
- Colombia y su agenda de seguridad:  
Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque ..... 41  
*Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera*
- La agencia de los países de la región  
frente a los problemas de la arquitectura internacional  
de seguridad y defensa: El caso de Chile ..... 79  
*Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes*
- Problemas globales de la seguridad en el Ecuador.  
Una reflexión desde los vacíos y tensiones  
globales, regionales y locales..... 103  
*Daniela Céleri Endara y Diego Pérez Enríquez*
- Cambios globales, balances de poder y problemas de la seguridad  
en una época de desequilibrios: una interpretación desde Bolivia ..... 139  
*Franco Gamboa Rocabado y José F. Rocabado Sánchez*
- El Perú frente a las nuevas configuraciones  
de seguridad regional y global ..... 175  
*Sebastien Adins*



# Presentación

---

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

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

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

En esta oportunidad, presentamos la quinta publicación de la Red titulada *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad*, en la cual contamos con los aportes de Antonio Ramalho y Juliano Cortinhas con un análisis sobre *Suramérica frente a los desafíos de la seguridad internacional: perspectivas desde Brasil*, Eduardo Pastrana Buevas y Diego Vera con *Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque*, Daniela Célleri Endara y Diego Pérez Enríquez con *Problemas globales de la seguridad en Ecuador. Una reflexión desde los vacíos y tensiones globales, regionales y locales*, Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes con *La agencia de los países de la región frente a los problemas de*

*la arquitectura internacional de Seguridad y Defensa: El caso de Chile*, para seguir con Franco Gamboa Rocabado y José Rocabado Sánchez que abordan los *Cambios globales, balances de poder y problemas de la seguridad en una época de desequilibrios: una interpretación desde Bolivia*, y culminar con el estudio de Sebastien Adins sobre *El Perú frente a las nuevas configuraciones de seguridad regional y global*.

El libro busca en buena cuenta reflexionar sobre cómo los cambios que vienen ocurriendo en el escenario internacional, tendrán un impacto en la agenda de seguridad y asimismo sobre cuáles serán las políticas que asumirán nuestros países frente a ellas. Se trata por tanto de una temática por demás interesante y actual, en la que la Red de Política de Seguridad busca nuevamente aportar y ofrecer su contribución.

Desde el IDEI y la KAS Perú esperamos que este libro tenga una buena acogida y contribuya al debate sobre la importancia de buscar soluciones multilaterales a los desafíos regionales en materia de política exterior y de seguridad.

Plaza Francia, 20 de julio de 2019

# Suramérica frente a los desafíos de la seguridad internacional: perspectivas desde Brasil

Antonio Ramalho\* y Juliano Cortinhas\*\*

---

## 1. Introducción

Este capítulo examina la trayectoria reciente del gobierno brasileño frente a los desafíos de la seguridad internacional con énfasis en su rol en el ámbito regional. A los cambios intensos y acelerados en el ambiente geopolítico global, se han sumado transformaciones profundas en la conducción de la política exterior brasileña luego de la asunción al poder de Jair Bolsonaro, en enero de 2019. Cada uno de estos procesos aporta incertidumbres al entendimiento de los hechos de la política exterior brasileña, pero la interacción entre ellos, la torna bastante más confuso e imprevisible.

Reconocida por una tradición de cautela, serenidad y respeto a principios tradicionales de la sociedad internacional, la narrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) se ha vuelto agresiva (Ricupero citado en Almeida, 2019) con movimientos particularmente del canciller Ernesto Araújo. Aún existe la esperanza entre analistas y diplomáticos de que la burocracia podrá imponerse, restableciendo, con la ayuda del Ministerio de Defensa y de la Vicepresidencia, la conducción equilibrada y creciente de la política exterior brasileña, en la búsqueda de mayor autonomía y del fortalecimiento del multilateralismo. Por el momento, se percibe una burocracia que funciona regularmente en el ámbito cotidiano, sin conexión permanente con un canciller que se muestra desautorizado públicamente por otras autoridades y limitado en su capacidad de proyectar de manera positiva en el exterior.

Por ejemplo, el acercamiento a líderes populistas de derecha y aún más a Donald Trump, las iniciativas de injerencia en los asuntos de Venezuela, y la adhesión al PROSUR llaman la atención, por apuntar a una dirección que podrá llevar

---

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

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

Brasil a disminuir su influencia en el escenario internacional, toda vez que las iniciativas no han sido impulsadas por este país, que tradicionalmente adoptó una postura de no intervención en asuntos de otros Estados. La cúpula del Ministerio parece haber adoptado un comportamiento subordinado a iniciativas ajenas o a un errático liderazgo estadounidense cuyas acciones se vuelcan a destruir las estructuras de gobernanza global, sin tener presente una visión de largo plazo sobre lo que se piensa hacer para remplazarlas.

El resultado perjudica a ambos países en el largo plazo. Al tiempo en que la administración Trump deteriora el liderazgo de Estados Unidos en el mundo, optando por una visibilidad en el presente en detrimento de la influencia largo plazo; la actual política exterior de Brasil dilapida un patrimonio de credibilidad y confianza que ha construido a lo largo del último siglo. Se trata de una oportunidad perdida. Por su tradición diplomática, Brasil está cualificado, como muy pocos países, a defender la igualdad de los Estados ante el derecho internacional y a contribuir a un orden internacional basado en normas, más que en la fuerza. En un momento en el cual el multilateralismo sufre ataques de las grandes potencias, defenderlo sería no solamente una posición éticamente apropiada, sino también una oportunidad de mejorar la posición del país con relación a otras potencias.

La expectativa de que Brasil retomaría un protagonismo constructivo en el orden internacional en pro del multilateralismo y de una agenda de desarrollo sostenible en los ámbitos socioeconómico y ambiental se frustró. Algunos la han transformado en una esperanza, mientras trabajan para dejar en el pasado de relativa marginalidad los procesos decisorios globales que Brasil observó durante los mandatos de los expresidentes Rouseff y Temer.

Gobiernos recién electos a veces tardan en encontrar un rumbo claro en algunos sectores. Este no era el caso de la política exterior de Brasil, debido a la importancia atribuida a Itamaraty y a su tradicional manera discreta y profesional de conducir las relaciones exteriores del país. Por eso la sorpresa ha sido mayor. Pero esto también podría explicar cambios de orientación en el futuro, pese a la estructura jerárquica que marca el Ministerio y la relevancia del rol del ministro de Estado.

Existe todavía la percepción de que la burocracia tradicional y los hechos se impondrán sobre el voluntarismo del actual canciller y sus acólitos. El acierto de esta percepción solo el tiempo lo dirá. Pero los impactos que este movimiento han causado a la inserción internacional del país, así como a su relación con sus vecinos, ya están relativamente claros y no son positivos. En el campo diplomático, Brasil ha visto deteriorarse su capacidad de liderazgo de la cual ya se dudaba en los últimos años (Merke, mayo de 2014; Malamud, 2011). Con relación a

la seguridad interna, la cooperación con los vecinos se desarticuló parcialmente y se ha priorizado un cambio normativo interno que, si bien aporta avances relevantes, no trata el tema de manera sistémica, proponiendo soluciones insuficientes para el problema.

Es de esto, así como de las perspectivas brasileñas acerca de los desafíos de seguridad y defensa enfrentados por Brasil y Suramérica que este texto tratará.

El argumento principal asevera que la relevancia de Brasil en el ámbito internacional en los últimos años tiende a reducirse como consecuencia del abandono de su política externa tradicional. Si los gobiernos de Dilma Rousseff y Michel Temer han registrado omisiones, los primeros meses del gobierno Bolsonaro apuntan a un activismo contradictorio con los valores de defensa del multilateralismo, la no intervención en asuntos internos de otros países y el tratamiento igualitario de los Estados con base en el derecho internacional.

El análisis está estructurado en dos partes principales: la primera examina de manera más cercana los procesos relacionados con la seguridad internacional; la segunda, los de seguridad interna. Cada parte concentra temas del debate en secciones específicas, examinando los hechos y las posibilidades a la luz de las evoluciones históricas más recientes, en especial las que se relacionan con América del Sur. En una breve conclusión, se retoma el argumento de que una posición más cercana al principio de no intervención combinada a la intensificación del diálogo y de la cooperación con los vecinos suramericanos sirve más a los intereses brasileños en el campo de la seguridad y defensa. Estos principios y valores fueron construidos a lo largo de muchos años por Itamaraty y otros actores que participan del debate sobre política externa en el país y su abandono parece ser un retroceso muy importante.

## **2. América del Sur en el ámbito geopolítico global: perspectivas brasileñas**

### **2.1. De la imprudencia de invitar elefantes a luchar en nuestro territorio**

Un antiguo proverbio africano enseña que “cuando los elefantes luchan, es la hierba la que sufre más”. Pocas imágenes ilustran tan bien la realidad contemporánea de Suramérica en el campo de la seguridad internacional. De hecho, las grandes potencias hoy día disputan espacios en la región y utilizan los problemas políticos de esta como moneda de cambio en sus disputas mutuas.

¡Qué contraste con lo que pasaba hace unos pocos años, cuando la región era exaltada por su singularidad en el campo de la seguridad internacional! Suramérica era entonces un continente pacífico, al margen de las grandes tensiones geopolíticas globales, en el cual los Estados cultivaban la tradición de solucionar sus controversias por medio del diálogo y de la diplomacia; una región

que se había proclamado libre de armas de destrucción masiva, marcada por una cultura de paz y cooperación.

Es verdad que, en los dos siglos de vida independiente, los países suramericanos habían recurrido a la violencia, como han ilustrado las guerras de la Triple Alianza, del Pacífico y del Chaco. Pero cuando se compara esta dinámica con otros continentes, no se puede dejar de reconocer que los países suramericanos (excepto Bolivia) han logrado mantener prácticamente inalteradas las fronteras con las cuales se han independizado, la mayoría establecida por arbitraje o negociaciones directas.

Sobre la base de este acumulado histórico, la región inició este siglo inspirada “en la vocación y anhelo de sus pueblos por alcanzar un futuro de fecunda y pacífica convivencia y de permanente cooperación y bienestar”, adoptando esa noción en la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana (Anexo II. Consenso de Guayaquil, 27 de julio de 2002). Más aún, estos países han reafirmado la intención de acelerar la integración regional al materializar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), resueltos a consolidar el acercamiento entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (Consenso de Guayaquil, 27 de julio de 2002). Con el advenimiento de la UNASUR, la región gradualmente avanzaba en la consolidación de una comunidad de seguridad, mientras los países que tenían asuntos de frontera pendientes se apresuraban en resolverlos en la Corte Internacional de Justicia<sup>1</sup>.

No obstante, países cuyos gobiernos, hace una década, buscaban ampliar la eficacia de sus políticas de seguridad y defensa mediante la concertación de esfuerzos para enfrentar amenazas comunes, ahora tienen fronteras cerradas y hablan con Washington sobre intervenir en la crisis de Venezuela para promover la democracia en aquel país. Estados que habían creado una organización económica, volcada hacia la promoción del diálogo, de la cooperación y de la concertación política, ahora denuncian el tratado constitutivo de la UNASUR, acusándola de sesgo ideológico e inoperancia, abdicando de la potestad de recurrir a un instrumento diplomático, al no haber logrado alcanzar consensos sobre sus intereses comunes.

En ese proceso, los gobiernos parecen haber olvidado de que, como cualquier organización internacional, UNASUR es un instrumento propio. Han preferido caracterizarla como un ente autónomo en el escenario internacional. En el len-

---

<sup>1</sup> Chile y el Perú, por ejemplo, aceptaron en 2014 el fallo de la Corte sobre sus fronteras marítimas; Ecuador y el Perú han reconstruido su relación en términos cooperativos desde el final de la guerra del Cenepa; Venezuela y Guyana discuten en La Haya la cuestión del Essequibo.

guaje de la Ciencia Política, las organizaciones internacionales son “agentes”, no son “principales”. Es cierto que el todo (el conjunto de sus comportamientos) es más que la suma de los aportes a veces desconectados de los Estados miembros, precisamente por ser “resultantes” de procesos no-lineales. Pero las organizaciones derivan su autoridad y sus recursos de los Estados que las constituyen. Ellos son los que tienen responsabilidad, al final del día, por las acciones u omisiones de las organizaciones que constituyen y financian.

En esto, UNASUR no se ha distinguido de otras organizaciones internacionales. Su fracaso es, pues, un fracaso colectivo de los doce países que la constituyeron. A su vez, se observó una transformación en el ambiente político y estratégico de la región, que se ha tornado más inestable. El deterioro en las relaciones entre los Estados —que ya no parecen percibir utilidad en unirse para enfrentar amenazas comunes y prefieren perseguir intereses propios de manera aislada— es testigo de la necesidad de un foro efectivo de diálogo, cooperación y concertación política en la región. ¿Pero por qué razón esto sucedió?

Sin lugar a dudas, esto resultó, en parte, de decisiones equivocadas de los propios países suramericanos, que han abandonado el proceso de construcción colectiva de una identidad regional de paz y cooperación al servicio de la promoción del desarrollo socioeconómico de los pueblos de la región. Las dinámicas electorales en varios países llevaron a grupos políticos específicos a privilegiar sus contiendas, de manera de ampliar sus posibilidades de éxito en elecciones presidenciales. En este contexto, se ha promovido una ideologización de UNASUR, asociándola a un proyecto bolivariano, cuando en la realidad ella surgió para contraponerse, con una propuesta más equilibrada y constructiva, a los radicalismos auspiciados por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

De hecho, el acercamiento de los gobiernos suramericanos empezó por lo menos entre los años 1970 y 1980, cuando las dictaduras se dieron cuenta de la oportunidad de intercambiar informaciones para ampliar las posibilidades de éxito en su lucha contra los “enemigos internos”. La dinámica geopolítica global, además, facilitaba la cooperación entre los países que se veían en el marco del área de influencia de los Estados Unidos. La consolidación de las transiciones democráticas en la región contribuyó a acelerar la construcción de confianza mutua en la región, llevando a los países suramericanos a materializar importantes esfuerzos para profundizar el diálogo, ampliar la cooperación y promover la concertación política tanto en el ámbito regional como en foros internacionales<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La IIRSA marcó una propuesta sistemática y ambiciosa para realizar este proyecto, involucrando a la OEA y apuntando a la promoción del desarrollo socioeconómico en la región.

Pero justamente cuando el contexto mundial se tornó más peligroso, inestable y arriesgado, justamente cuando fue más necesario tener una capacidad ampliada de actuación conjunta, sus gobiernos perdieron la capacidad de articulación política y se han dejado llevar por convicciones ideológicas e intereses electorales de corto plazo, desperdiciando la oportunidad de mantener a la región relativamente aislada de las tensiones geopolíticas globales.

Las consecuencias de este proceso en el largo plazo no están enteramente claras, pero el hecho es que operadores políticos y analistas ahora contabilizan gastos y capacidades militares ya no para hacerlas transparentes en un contexto de diálogo y cooperación sino en una dirección que no sirve a los países y pueblos suramericanos. Se ha tornado cada vez más común encontrar, en ambientes académicos y en los periódicos, discusiones sobre escenarios de conflictos entre los países de la región, lo que solo sirve a intereses ajenos a ella. Y esto pasa en un ambiente global cada vez más fragmentado, en el cual la multipolaridad se ha fortalecido en contraste con el debilitamiento de las estructuras de gobernabilidad global.

Conviene subrayar que la crisis venezolana resulta, ella misma, de una mezcla de omisión, ausencia de liderazgo regional y sentido estratégico, así como de negligencia con relación a los intereses de los Estados nacionales en el largo plazo. Al abandonar el foro que habían constituido precisamente para promover el diálogo, la cooperación y la concertación política en torno a intereses comunes, los gobiernos de los países suramericanos se han eximido de sus responsabilidades en mantener la tradición de paz y cooperación asociada a la región desde la constitución de los Estados nacionales. Diferencias políticas que podrían haber sido arbitradas, se han radicalizado al punto de no haber solución pacífica en el horizonte.

No se puede descartar la posibilidad de que esta crisis se prolongue aún por mucho tiempo, con riesgo de ampliación y generalización de actos de violencia en Venezuela y quizás en países vecinos. La radicalización de las posiciones de algunos gobiernos suramericanos frente a esto apunta a una polarización creciente en la propia región. Eso significa que, cada vez más, la solución de esta crisis está en manos de Estados Unidos, Rusia y China, con la posibilidad de que actores como Turquía, Siria e Irán empiecen a entrometerse en este proceso. En otras palabras, se han invitado a los elefantes —y quizá a fieras más pequeñas— a pelearse en hierbas suramericanas.

La obvia incapacidad de construir una respuesta efectiva en la propia región (en contraste con lo que pasó en sucesivas crisis en la última década) pone en evidencia el fracaso del intento impulsado por Brasil en el marco de UNASUR. En el vacío político que se ha creado, surgieron disputas entre grandes potencias,

que han percibido en ello una oportunidad de avanzar con sus propios intereses. Siendo este su propósito, está claro que no dudarán en afectar los intereses de los pueblos suramericanos en caso de que haya contradicción entre ellos. Siendo ellos los elefantes, estarán ocupados unos con los otros, sin importar los daños que sus enfrentamientos puedan causar al escenario donde ellos pelean.

Vale la pena tener presente la evolución histórica de este proceso para poner en perspectiva las posibilidades de acción conjunta en el presente y en el futuro.

## **2.2. Breve crónica del rol de Brasil en un intento de cooperación fracasado**

La Unión de Naciones Suramericanas fue creada en el marco de un proceso de aproximación mutua de los Estados sudamericanos cuyo origen se remonta al menos a finales de los años ochenta y principios de los años noventa. Entre los antecedentes institucionales que marcaron esa aproximación, tenemos a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA), creada en el año 2000 en Brasilia.

Estas iniciativas jamás han entrado en contradicción con emprendimientos diseñados con objetivos más específicos, como el Tratado de Cooperación Amazónica o la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, que coexisten con arreglos más amplios sin perder su identidad. En paralelo, surgieron propuestas efímeras, como la de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), o excesivamente ambiciosas y cargadas ideológicamente, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que no lograron materializar instituciones aptas para coordinar procesos de integración regional.

Es verdad que se ensayaron aproximaciones institucionales, pero estos esfuerzos terminaron absorbidos por el proceso que condujo al establecimiento de UNASUR, una propuesta más sencilla y pragmática, basada en consejos sectoriales que podrían favorecer avanzar en áreas donde hubiera consensos, siempre manteniendo las puertas abiertas a los países y foros sub-regionales interesados en participar de los acercamientos mutuos.

Los cambios en el ambiente global explican parte del proceso. Al final de la Guerra Fría y en medio de un tumultuoso proceso de reorganización de las relaciones internacionales, los países suramericanos han considerado oportuno ampliar las posibilidades de diálogo y cooperación mutua, ante el diagnóstico de que el mundo podría no lograr establecer marcos de gobernanza global adecuados a los nuevos tiempos. Desde el punto de vista de la economía, las escalas de los mercados nacionales eran claramente insuficientes. Desde el án-

gulo político, se anticipaba que el “momento unipolar” no tardaría en pasar, lo que podría producir desequilibrios importantes en el campo de la seguridad y defensa.

En este contexto, la perspectiva regional se valorizó con la profundización de la integración europea (especialmente después de Maastricht) y con el surgimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Mientras la Unión Europea enfrenta actualmente una de sus crisis más complejas, aún se trabaja con la expectativa de que, tarde o temprano, su respuesta a las amenazas de fragmentación será, como ha sido hasta ahora, “más Europa”.

En el campo de la defensa, es sintomático que la UE haya lanzado su Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad en la misma semana del Brexit, reafirmando “la necesidad de una Europa fuerte como nunca antes”, así como la necesidad de pasar “de la visión a la acción” (Unión Europea, 10 de agosto de 2018).

Desde el punto de vista de la inserción internacional de Brasil, había dos claros objetivos: por un lado, no se consideraba conveniente crear estructuras rígidas que eventualmente pudiesen poner en riesgo aspectos de la soberanía nacional; y por otro, interesaba organizar —en el marco de iniciativas restringidas como el MERCOSUR— espacios económicos ampliados, dejando abierta la posibilidad de agregar otros países de la región. Así, se decidió crear el MERCOSUR, por ejemplo, por medio de un Acuerdo de Complementación Económica en el ámbito de la ALADI: de haber interés, eso facilitarían el acceso de países miembros de aquella organización en el MERCOSUR.

La actuación internacional de Brasil siempre había concebido a la diplomacia como un complejo sistema de comunicación entre soberanos interesados en resolver sus problemas, preferentemente de manera pacífica. De hecho, desde su independencia, Brasil ha tenido gobiernos que han entendido la utilidad de actuar de manera efectiva en este sistema, en parte por tener consciencia de las limitaciones de recursos económicos y militares frente al desafío de consolidar y luego mantener el control efectivo sobre un territorio tan amplio.

El resultado ha sido una tradición diplomática de profesionalismo y eficiencia, reconocida internacionalmente por lograr éxitos muchas veces incompatibles con las capacidades brasileñas en otras esferas. En este contexto, el país ha tenido siempre presente la discrepancia de tamaño y recursos en su relación con sus vecinos. Para no alimentar temores de intervención en los países suramericanos, y para evitar legitimar una narrativa en favor de intervenciones de potencias extra regionales en sus asuntos internos, Brasil marcó su actuación internacional en el respeto a principios tradicionales en las relaciones internacionales, como la no-intervención en asuntos internos y la autodeterminación

de los pueblos. La reciente posición respecto a Venezuela contradice ambos principios y pone en cuestión la coherencia de la política exterior de Brasil con su propia tradición.

En el ámbito regional, el país ha participado siempre de sucesivos foros políticos, ocasionalmente considerados iniciativas de integración regional, tales que la ALALC, la ALADI, el Tratado de Cooperación Amazónica y el Mercosur. En medio de proyectos regionales carentes de coordinación entre ellos, y frente al desafío presentado por la iniciativa venezolana de lanzar la ALBA, Brasil impulsó la UNASUR como un instrumento de promoción de convergencias entre los diversos foros regionales, presentándolo como el resultado de un proceso multifacético, marcado tanto por iniciativas gubernamentales como por la ampliación de las relaciones entre las economías y sociedades de los países suramericanos, una organización que se afirmaba en favor de la construcción de una América del Sur más próspera y menos desigual, más capaz de afirmarse como un polo de estabilidad, un proveedor de paz en el escenario internacional<sup>3</sup>.

En efecto, se multiplicaban los flujos de comercio e inversiones (legales y criminales), así como las migraciones intrarregionales. Por su tamaño y recursos, por su condición singular de poseer frontera con casi todos los países de la región y por su tradición diplomática, Brasil se ha afirmado como líder de ese proceso de acercamiento entre los países de la región. Así, bajo la égida de la política exterior brasileña, se profundizó la integración energética en América del Sur, como lo ilustró la construcción del gasoducto Brasil-Bolivia, aún en los años noventa. Por inspiración de Brasilia, se fomentó la confianza mutua por medio de iniciativas de cooperación en áreas sensibles, como la policía y la de inteligencia, especialmente en la Amazonía, como evidenció el intercambio de datos del SIVAM-SIPAM.

El paso siguiente fue la realización de la primera reunión de presidentes sudamericanos en el año 2000, en Brasilia, la cual derivó de una iniciativa del ex presidente Fernando Henrique Cardoso. Ocho años más tarde, el 23 de mayo de 2008, los doce países que habían lanzado la IIRSA firmaron el Tratado Constitutivo de UNASUR en la misma ciudad. El simbolismo de los actos ocurridos en la capital de Brasil sirvió para afirmar el protagonismo del país en el liderazgo del proceso que llevó a la creación de UNASUR.

Fue brasileña, también, la inspiración de proponer la creación de un Consejo de Defensa en el seno de la organización que nacía, con miras a perpetuar la con-

---

<sup>3</sup> La narrativa apuntaba, por lo tanto, a una agenda positiva, una construcción colectiva, en obvio —y tácito— contraste con la propuesta venezolana, que se afirmaba en contra de los Estados Unidos y su tradicional influencia en la región.

dición de zona de paz y cooperación que marca América del Sur. Esencialmente, la idea era crear un espacio de diálogo, cooperación y concertación política que pudiese facilitar la identificación de posibles campos de interés común sin amenazar la cooperación técnica ya existente en el campo militar, especialmente a nivel bilateral y en ámbitos específicos (tierra, mar y aire).

Este razonamiento llevaba a proyectos diseñados para facilitar actuaciones armónicas en foros multilaterales más amplios, maximizar las posibilidades de éxito diplomático. Brasil no estaba solo en esto. Países como Chile y Argentina, por ejemplo, tenían claros los riesgos de aceptar acríticamente la agenda estadounidense en pro de la reforma doctrinal de las fuerzas armadas de la región, particularmente en el ámbito de las conferencias de ministros de defensa de las Américas, inspiradas por el concepto de seguridad multidimensional. No se quería permitir el proceso —auspiciado por los EE.UU. en el ámbito hemisférico— de emplear las fuerzas armadas de los países suramericanos en sus prioridades de seguridad, en especial el control migratorio y las guerras contra el narcotráfico y el terror.

Por último, se pensaba en desarrollar proyectos de cooperación también en el campo de la defensa, con una visión estratégica: al materializar iniciativas conjuntas en el ámbito de la industria de defensa, por ejemplo, se ampliaba la transparencia y la confianza mutua, por un lado, y, por otro, la autonomía en términos de acceso a material de empleo militar, con la ventaja adicional de generar riqueza y desarrollar nuevas tecnologías en la propia región. Al mismo tiempo, por tratarse de un proceso de largo plazo, no se arriesgaba reducir la libertad o el margen de maniobra de las fuerzas armadas de los países para conducir iniciativas de cooperación técnica de la manera que pareciera más apropiada a los gobiernos de los Estados miembros.

En síntesis, la idea básica era proveer al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) con instrumentos de construcción de confianza mutua, favoreciendo el diálogo, la cooperación técnica y la concertación política entre los países miembros. Esto no era novedoso. Principios que habían inspirado la creación de organismos como la ALADI (pluralismo, convergencia, flexibilidad, gradualismo, tratamientos diferenciados y multiplicidad en la agenda, por ejemplo) se hicieron presentes también en el Tratado Constitutivo de la UNASUR. No ha sido casual, en este tratado, la referencia expresa al Mercosur y a la Comunidad Andina de Naciones, así como a los países que no integraban cualquiera de estos organismos (Chile, Guyana y Surinam). Al insertar tales principios en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, los países miembros lograban situar históricamente el proceso de integración regional al tiempo que subrayaban su intención de promover la convergencia, en el largo plazo, de sus iniciativas de diálogo, cooperación y concertación política (Haas y Schmitter, 1964; Flandes, 2010; Sanahuja, 2009).

Desde un punto de vista práctico, se trató de fomentar la confianza mutua de servidores civiles y militares por medio de la creación de redes de relacionamiento entre ellos. La idea era sembrar para el futuro: al ponerlos en contacto en un estadio intermedio de sus carreras, con discusiones sobre problemas comunes, estos servidores podrían desarrollar niveles de confianza más profundos que los existentes actualmente. No se hablaba, por lo tanto, de integración regional en el campo de la defensa, que se presentaba como una posibilidad lejana a materializarse —a lo mejor— cuando hubiera sólida confianza entre los jefes de los sectores de defensa de los doce países.

Los objetivos específicos eran, por lo tanto, promover el diálogo, la cooperación y la concertación política. Por esto, se creó en el CDS un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, con sede en Buenos Aires, y una Escuela Suramericana de Defensa, con la misión de difundir el conocimiento producido en el centro a los ministerios de defensa.

Son estos instrumentos los que ahora se empiezan a desarticular, en medio de un ambiente geopolítico global marcado por riesgos de conflicto, ahora más elevados, entre las grandes potencias. En el marco de confrontaciones ideológicas que sirven a intereses electorales de grupos políticos nacionales, los gobiernos de la región se alejan de la posibilidad de hablar con una sola voz acerca de los grandes desafíos de la seguridad global, tornándose en un grupo de países fáciles de maniobrar en manos de las grandes potencias. Se pierde el sentido de largo plazo y el compromiso de formular “políticas de Estado” para conducir la inserción internacional de la región, al tiempo en que se profundiza la influencia de actores extraregionales en las dinámicas de seguridad regional.

Y eso pasa justamente cuando las dinámicas geopolíticas globales se tornan cada vez más inestables y peligrosas. De hecho, en lo que concierne a aspectos estratégicos tradicionales, el ambiente internacional se parece cada vez más a los años que antecedieron a la Primera Guerra Mundial. La interdependencia entre economías y sociedades sigue existiendo y los flujos globales sostienen lo que hoy día se llaman “cadenas globales de valor”. El resultado es contradictorio: si la necesidad de instrumentos de gobernabilidad de las relaciones internacionales es obvia —dado que los procesos y sus implicaciones son globales— los Estados desarticulan las estructuras multilaterales que han construido a lo largo del siglo XX.

Al mismo tiempo, las grandes potencias aceleran el paso en la dirección opuesta. En declaradas disputas por el control o acceso privilegiado a nuevos mercados y áreas de exploración de recursos, intentan vincular estos espacios y pueblos a sus respectivos proyectos de desarrollo, sea con una clara perspectiva

de largo plazo, como China, sea con la idea de sumar pequeñas victorias en el corto plazo, como los Estados Unidos.

Las principales diferencias están en el hecho de que ya no se confiere libertad a todos los flujos (los migratorios, por ejemplo, son cada vez más controlados, en contraste con lo que ocurría hace un siglo) y ya no se busca justificar la consolidación de estos dominios bajo la narrativa de un proceso civilizatorio (el *white men's burden* de entonces) que justificaría pretensiones imperiales. Y por supuesto se está en un ambiente geoestratégico bastante más peligroso del que había en el inicio del siglo XX, debido a la disminución de los tiempos entre la ocurrencia de fenómenos críticos y las decisiones de los gobiernos, de un lado, y por el advenimiento de la amenaza nuclear, del otro. Curiosamente, hay una distinción entre el discurso conservador de la actual política exterior de Brasil y la forma como actúa en cuanto a las migraciones. Durante su campaña presidencial, Bolsonaro dijo que la ONU “no sirve para nada” y propuso la creación de campos de refugiados en la frontera con Venezuela (Soares, 24 de agosto de 2018). Sin embargo, desde que tomó posesión, su administración no se opone específicamente a las migraciones y adopta una postura tolerante respecto a los migrantes venezolanos que llegan al país

De hecho, como observa cándidamente el embajador ruso en Washington, Anatoly Antonov, en una rara declaración pública, “The situation in strategic stability as well as in arms control is very bad. We are in crisis [...]”. “Today, I’m scared that some politicians and generals in Washington, and maybe in other capitals, they start thinking about the possibility to be a winner in a nuclear war. I would like to use this opportunity to send a message that it is impossible to win a nuclear war” (Borger, 4 de marzo de 2019). El hecho de que actualmente Estados Unidos y Rusia se comuniquen en Naciones Unidas de manera protocolar, prefiriendo negociaciones directas, es prueba del bajo grado de importancia que ambos le dan a la organización.

La dinámica de competencia entre grandes potencias, típica de la tradicional *realpolitik*, emerge claramente tanto en visiones disfrazadas de esfuerzos colectivos de desarrollo —como la nueva ruta de la seda auspiciada por China— como en los documentos oficiales de defensa de Estados Unidos, como es el caso de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2018, donde las prioridades de prepararse para un conflicto contra China y Rusia y competir con ellos figuran como prioridades (Departamento de Defensa de EE.UU., 2018).

Si es verdad que la vieja geopolítica sigue siendo tan importante como antes, nuevos desafíos se imponen cada día, para comenzar por los ambientes creados por el hombre por medio de nuevas tecnologías. Como bien caracteriza Pauwels (2019), se observa la emergencia de una nueva geopolítica en la cual ganan re-

levancia las desigualdades, las vulnerabilidades y el sufrimiento humano, intermediados por estructuras globales que, de distintas maneras, vinculan las vulnerabilidades de los estados y las amenazas a sus pueblos.

Si a eso se agrega la creciente autonomía que la llegada de la inteligencia artificial proporciona a las plataformas y vectores de guerra, de un lado, y la presencia de actores no estatales, del otro, el ambiente estratégico se torna más complejo e inestable. Los desafíos son esencialmente globales, pero con dinámicas regionales específicas, intermediados, por ejemplo, por la delincuencia transnacional organizada, cada vez más asertiva en el empleo de recursos cibernéticos, entre otros.

No es posible combatir estas amenazas y reducir esas vulnerabilidades sin cooperar con los vecinos y articular respuestas efectivas en estas esferas. Y, como la cooperación requiere estructuras institucionales que la faciliten y promuevan, parecería lógicamente adecuado empezar con las estructuras existentes, perfeccionándolas y empleándolas en función de realidades concretas. No obstante, como hemos visto, la región avanza en la dirección contraria, lo que es preocupante.

Para comprender estos desafíos de manera amplia es necesario examinar su vinculación a dinámicas internas en las sociedades contemporáneas. Las próximas secciones discuten brevemente el desafío de la seguridad interna en Brasil, para reflexionar sobre las perspectivas brasileñas frente a los desafíos de seguridad internacional enfrentados por los países suramericanos.

### **3. El desafío de la seguridad interna en Brasil**

Si Brasil ha tenido una situación relativamente tranquila con relación a la seguridad del Estado frente a desafíos de otros países, la seguridad de su población se ha marcado por una condición prácticamente inversa: Brasil es uno de los países con más alto índice de muertes violentas en el mundo y la seguridad pública es percibida por aproximadamente el 20% de los brasileños como el principal problema del país (Gelape, 11 de setiembre de 2018).

En este subtítulo se examina la dimensión de los principales problemas de seguridad percibidos por la población brasileña. Se empieza con una discusión de los altos índices de violencia que afectan la vida diaria de los brasileños. Se reconoce que la seguridad es un tema multidimensional y que, por lo tanto, invita a un enfoque que considere desde aspectos culturales hasta análisis socioeconómicos y que trate temas tan diversos como la seguridad ambiental y las políticas carcelarias. Como no hay espacio para discutir todos estos temas en su dinámica interacción, el argumento enfocará las cuestiones percibidas por la población local como más graves y urgentes, especialmente el alto número de

muerres violentas en el país. La construcción del análisis se dará en tres etapas: primeramente, se observarán las respuestas que se construyen para mitigar la sensación de inseguridad de los brasileños, en segundo lugar, algunas consecuencias políticas de esas percepciones y, finalmente, se trazará perspectivas para la agenda de seguridad en Brasil.

### **3.1. El contexto de la inseguridad interna en Brasil y su relación con el ámbito externo**

Los problemas de seguridad afectan de manera profunda a la población brasileña. Brasil es el país en que hay más muertes violentas en el mundo (en términos absolutos) y el 13º en proporción de la población, alcanzando, la tasa de más de 30 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2017 (Cerqueira et Al., 2019, p. 5). Hay discrepancias importantes entre las agencias que contabilizan las muertes violentas y los homicidios en el país, y no todos ellos son reportados, pero los números oficiales registran cerca de 60.000 homicidios al año<sup>4</sup>, más que las muertes producidas en cualquier conflicto internacional en la actualidad (Roser, 2019). La diferencia entre los datos revela la dificultad que las autoridades brasileñas tienen para enfrentar la cuestión. Concretamente, los números, independientemente de la fuente, son altísimos y el tema se ha convertido en uno de los grandes problemas de la sociedad brasileña en la actualidad.

Dificultades parecidas se observan en los países vecinos, en parte porque enfrentan semejantes limitaciones socioeconómicas e institucionales, en parte porque el problema posee una dimensión regional. El debate se centrará en el examen de las políticas para la seguridad construidas en el ámbito del Gobierno Federal, ya que el foco del análisis recaerá sobre aspectos de inseguridad generados internacionalmente y, por lo tanto, que estén bajo la responsabilidad de las autoridades nacionales. Pero hay que tener presente el hecho de que, de acuerdo con la Constitución Federal de Brasil, las responsabilidades de promover la seguridad interna recaen especialmente en las unidades de la federación. El Gobierno central se ocupa apenas de algunas dimensiones del problema, como el narcotráfico, que es un crimen federal.

Las dinámicas internacionales y regionales, evidentes en las condiciones políticas y socioeconómicas de los países latinoamericanos, influyen directamente en la seguridad de los ciudadanos brasileños. Entre los 20 países con mayores tasas de homicidio del mundo, 17 son latinoamericanos y 3 son africanos (Mu-

<sup>4</sup> Como ejemplo, el "Monitor de la Violencia" (G1, 2 de mayo de 2019) indica que hubo una reducción sustancial en el número de muertes violentas de 59.128 en 2017 a 51.589 en 2018, mientras que otras fuentes computan el total de 63.895 muertes en 2017 (30,8 muertes por cada uno 100.000 habitantes) y aún no han agregado los datos de 2018 (Cerqueira et Al., 2018). Por otro lado, el "Atlas de la Violencia" afirma que en 2017 se produjeron 65.602 homicidios en Brasil (Cerqueira et al., 2019, 5).

ggah y Aguirre Tobón, 2018, p. 4). Varios factores explican estas estadísticas, comenzando por la cultura de violencia en América Latina, desarrollada en el marco de incapacidades y debilidades de los Estados nacionales. En estos vacíos de poder, bandas criminales con diferentes conformaciones disputan el control de los mercados del crimen transnacional, en particular el de estupefacientes. Sin lugar a dudas, los niveles de violencia se hacen más graves, además, debido a factores socioeconómicos, en especial por el contraste entre las ambiciones de consumo de amplias parcelas de la población y sus reales posibilidades, de un lado, y los altos niveles de desigualdad, de otro.

Entre las variables causantes de los elevados índices de violencia en América Latina, Muggah y Aguirre Tobón (2018, pp. 36-38) y Cerqueira (2014, p. 74) destacan la renta per capita, la desigualdad social, la proporción de jóvenes en la población, los limitados efectivos policiales y su baja preparación, las elevadas tasas de encarcelamiento y la amplia difusión de drogas ilícitas, del alcohol y de armas de fuego. Si las causas que conducen al aumento de la criminalidad son difusas y multidimensionales, se puede concluir que cualquier solución definitiva al problema debe tener en cuenta el alto grado de complejidad de la cuestión. Algunas medidas que podrían estar incluidas en una amplia política pública para el tema de la violencia son las siguientes: a) ampliar los esfuerzos para la seguridad de las fronteras, reforzando el control sobre el ingreso de ilícitos; b) aumentar la coordinación de las operaciones policiales y los intercambios de inteligencia con los países vecinos; c) inhibir el consumo de alcohol y drogas por medio de políticas educativas; d) reformar la política de encarcelamiento y el sistema penitenciario; e) llevar adelante reformas estructurales que disminuyan la desigualdad social; f) restringir fuertemente el número de armas en circulación; g) mejorar la capacitación policial, tanto en términos operacionales como para profundizar su conocimiento sobre la legislación y derechos humanos; h) medidas preventivas y protectoras para los sectores de la población más afectados por la violencia (en el caso brasileño, jóvenes negros y pobres).

El listado anterior no es definitivo, pero podría ser un buen comienzo. Se incluyen medidas que pueden tomarse nacional o regionalmente y que tratan las causas de la violencia. Las tres primeras se concentran en la cuestión más sistémica que afecta la seguridad en la región: el tráfico de estupefacientes. Las demás están concentradas en dinámicas internas. La aplicación de las últimas ciertamente no elimina la necesidad de medidas represivas, que deben caminar en paralelo, pero es importante tener en cuenta que la represión solamente es útil después de que la violencia ya se haya manifestado o para inhibir a quien piensa en realizarla.

Lo que se puede observar que los gobiernos de la región vienen haciendo, sin embargo, está muy lejos de esas recomendaciones. En Brasil, en particular, los

gobiernos anteriores ya centraban sus principales esfuerzos para la seguridad pública en la represión y en el combate al crimen, tratando solamente los síntomas de la enfermedad, pero no buscando comprender y combatir las causas de ese mal. Además de no considerar las ineficiencias del pasado, el gobierno de Bolsonaro parece haber decidido ir más allá. No solo la gestión actual ha dejado de tener en cuenta las causas de la violencia en sus políticas públicas, sino que toma decisiones que ciertamente van a agravarlas, como se verá más adelante.

Además de la dinámica del mercado de drogas, otra cuestión regional que viene afectando la seguridad brasileña es la reciente agudización de la crisis político-económica por la que pasa Venezuela. El efecto más notable de la crisis venezolana para Brasil es, sin embargo, el alto flujo migratorio de nacionales de aquel país. Según ACNUR (7 de junio de 2019), más de 4 millones de venezolanos dejaron su país desde 2014<sup>5</sup>, fenómeno que se intensificó mucho en los últimos meses. Este es otro episodio que demuestra con claridad la relación entre problemas sociales y el aumento de la inseguridad<sup>6</sup> internamente. Además, la crisis venezolana tiende a aumentar la presión sobre los países vecinos, ya que ellos mismos tienen serios problemas de seguridad que están lejos de ser resueltos y la necesidad de posicionar a los migrantes venezolanos en la sociedad local trae desafíos importantes. Mientras Colombia es el país que más ha recibido migrantes venezolanos, Brasil ha observado el crecimiento de ese número en 168 mil en los últimos meses (Acnur, 7 de junio de 2019). Solamente en el último día de abril, 848 venezolanos pasaron por el puesto de clasificación de la Policía Federal en Pacaraima<sup>7</sup> (Costa y Oliveira, 1 de mayo de 2019), un número bastante superior a la media diaria de 450 personas.

Ese flujo intenso no puede ser considerado sorprendente. La situación de aquel país viene agravándose desde hace muchos años y es cierto que las autoridades brasileñas podrían haber ofrecido una respuesta más apropiada. Mientras se reconocen los éxitos de la “operación acogida”, hay déficit de funcionarios y estructuras para recibir a los inmigrantes. Antes de ser llevados a otras regiones

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el Acnur (7 de junio de 2019), “los países latinoamericanos están recibiendo la vasta mayoría de los venezolanos, con Colombia respondiendo por cerca de 1,3 millones, seguida por el Perú, con 768 mil, Chile 288 mil, Brasil 168 mil y Argentina 130 mil. México y los países de América Central y del Caribe también reciben un número significativo de refugiados y migrantes de Venezuela”.

<sup>6</sup> Venezuela registró un aumento de los homicidios en los últimos años, lo que le llevó a ascender a la posición de tercer país más violento del mundo (Muggah y Aguirre Tobón, 2018). Y todo indica que los números están subestimados, ya que no hay estadísticas confiables sobre el asunto en el país.

<sup>7</sup> Pacaraima, con cerca de 12.000 habitantes, es la mayor ciudad brasileña que está ubicada en la frontera con Venezuela.

del país, donde encuentran dificultades para una buena inserción en la sociedad, ellos permanecen mucho tiempo alojados en albergues de lona, en condiciones precarias. El punto positivo es la oferta de víveres y atención en el campo de la salud, lo que a su vez genera incentivos a que la situación de estos migrantes se prolongue más de lo que sería necesario.

La presión social producida a partir del ingreso de venezolanos en Brasil generó enfrentamientos entre la población local y los inmigrantes (El País – Brasil, 19 de agosto de 2018) y, más recientemente, también disputas políticas entre representantes de la región Norte en el Parlamento y el poder ejecutivo federal, tras la decisión del presidente Bolsonaro de reconocer al auto proclamado presidente Juan Guaidó e incrementar la presión para derribar al presidente Maduro. Es cierto que la situación puede agravarse, pues el flujo aumenta cotidianamente impactando índices de criminalidad, especialmente en las ciudades fronterizas.

En este contexto, mientras los políticos locales presionan por la normalización de las relaciones entre los dos países, sabedores de la extensión de la frontera y de la imposibilidad de controlar los flujos irregulares, el gobierno federal lanza mensajes contradictorios (Figueiredo, 1 de mayo de 2019). De un lado, los militares defienden una postura más racional planteando el mantenimiento de los canales de comunicación e iniciativas conjuntas con el gobierno efectivo del país; del otro, el Ministerio de Relaciones Exteriores incrementa su retórica en contra de Maduro y reafirma la disposición a seguir el liderazgo estadounidense en el proceso de cambio de régimen en el país caribeño.

Las señales contradictorias aportan interrogantes respecto a las intenciones de Brasil, que ya sorprendió al adoptar una posición agresiva en el fondo y descortés en la forma con relación al país vecino al reconocer Guaidó. En caso de que la actual situación se prolongue y el gobierno de Maduro sobreviva a las dificultades corrientes, tarde o temprano, Itamaraty tendrá que restablecer el diálogo con él y las relaciones formales en toda su extensión. Pero eso pasará en medio de desconfianzas del actual gobierno venezolano y de los próximos, que ya no han de percibir a Brasil como un país neutro.

Además de una innecesaria derrota diplomática, este episodio servirá para levantar dudas en los países vecinos, respecto al comportamiento del gigante suramericano en el futuro. En otras palabras, es cierto que el episodio abaló la relación de confianza que se logró construir a lo largo de décadas, así como la reputación de imparcialidad y respeto a principios internacionales como la autodeterminación de los pueblos y la no intervención en asuntos internos. Pero su saldo puede ser peor, en la medida que se observe la incoherencia entre las amenazas presentes, aún de manera indirecta, en el discurso diplomático y la

ausencia de acción efectiva para materializarlas. En la diplomacia, la palabra es también acción, pues debe implicar credibilidad.

La buena noticia con respecto a Suramérica es que, mientras las tasas de homicidio en el mundo se mantienen relativamente estables desde el año 2000, se observó una caída de las muertes violentas en el continente en el mismo período, como demuestra el Atlas de la Violencia 2018 (Cerqueira et al., 2018, p. 10). El mismo documento explica que contribuyó a eso el proceso de pacificación del conflicto colombiano, que redujo bruscamente, en el corto plazo, el número de muertes en aquel país<sup>8</sup>. Resta ver como este proceso evolucionará, tras el llamado “efecto mercurio”, pues la presencia de las FARC en el campo, si bien ampliaba la violencia, también la organizaba. En su ausencia, la mayor probabilidad de disputas entre grupos rivales más difíciles de ubicar y seguir puede resultar en una situación aún más compleja, produciendo niveles de violencia bastante más elevados.

En Brasil, sin embargo, las últimas décadas han traído un movimiento inverso de crecimiento de las muertes violentas. Se percibe, por eso, que a pesar de las mencionadas relaciones entre la seguridad de los brasileños y de los suramericanos —ya que hay dinámicas culturales comunes y todos son afectados por problemas relacionados con el mercado de estupefacientes— las especificidades nacionales también necesitan ser mencionadas para explicar el contexto brasileño. De hecho, los últimos años fueron marcados por un gran aumento de la violencia en Brasil: de 2000 a 2016, el número de homicidios en el país pasó de 45.360 a 57.395 (Muggah y Aguirre Tobón, 2018), un crecimiento de 26,5%, o sea, porcentualmente mayor que el poblacional, que fue de 18,5% (Banco Mundial, 2018). Se observa, por lo tanto, un agravamiento de la situación.

Iniciativas prometedoras como las Unidades de Policía Pacificadoras —que de 2009 a 2014 han logrado reducir los índices de homicidios en Río de Janeiro— fueron descontinuadas. No se amplió la presencia del Estado en las favelas cariocas, donde se han registrado elevaciones de las tasas de criminalidad entre 2014 y 2017, permitiendo al crimen organizado restablecer su control sobre aquellos territorios<sup>9</sup>. Tampoco se continuó la experiencia modesta, pero relativamente exitosa del gobierno de Temer de centralizar las acciones del gobierno

<sup>8</sup> De 2000 a 2013, Colombia redujo el número de muertes violentas a cada 100 mil habitantes de 72,4 a 31,7. En apenas 13 años, por lo tanto, la reducción fue del 56,2% (Cerqueira et al., 2018, p. 16).

<sup>9</sup> Lo mismo tendrá que ocurrir en Colombia, donde no solamente el Estado enfrenta dificultades de hacerse presente y ofrecer servicios a las poblaciones antes asistidas por las FARC, sino que el cambio en la estrategia de enfrentamiento del narcotráfico, particularmente en lo que concierne a la erradicación de cultivos, ya produjo sensible aumento en la producción de cocaína.

federal en contra de la criminalidad y asfixiar la logística de los grupos criminales mediante el fortalecimiento de las policías federales, especialmente la policía de carreteras. La visión anunciada por el nuevo gobierno apunta a combates más violentos, que pueden eliminar liderazgos eventuales, pero no atacan de forma sistemática el fenómeno del crimen organizado.

De hecho, el gobierno federal históricamente fracasó en la construcción de soluciones satisfactorias para el problema de la seguridad pública en Brasil. Tanto los estudios sobre el tema como las políticas públicas destinadas a enfrentar el problema están en gran medida condicionadas por tres deficiencias relevantes: en primer lugar, trabajan sobre la base de un concepto tradicional de seguridad internacional, que se concentra exclusivamente en una lógica estadocéntrica cuando trata de la seguridad del país frente a amenazas externas; segundo, al tratar de problemas de seguridad pública, ignoran las profundas relaciones entre los altos índices de criminalidad en el país, las condiciones socioeconómicas de la población y el contexto regional en el que está insertado; y tercero, impiden establecer una relación colaborativa estable entre los entes de la federación y el gobierno federal.

Este último aspecto es el más evidente y requeriría una reforma constitucional. No siendo simple, se lo deja al margen del debate político nacional, ya que a los Estados no les interesa perder autonomía formal para avanzar en sus políticas en este sector. El problema, sin embargo, es que esta autonomía desfavorece construir sistemas nacionales de información, definir funciones complementarias entre los entes políticos, organizar una respuesta sistemática contra enemigos que están, ellos sí, organizados y empeñados en operar cadenas de valor que se estructuran para el largo plazo.

Ejemplo del primer caso son los instrumentos que condicionan a la defensa nacional, carentes de una perspectiva crítica de cómo la población del país percibe los efectos de los problemas internacionales de seguridad, ya que no se examinan las relaciones entre el ambiente externo y el doméstico. Esta lógica está explícita en el principal documento que fundamenta la construcción de la defensa de Brasil, la Política Nacional de Defensa (PND). En ella, se lee que: “es esencial que la Nación dedique continuada atención a la defensa de la Patria, vista la condición sistemática de inestabilidad de las relaciones entre los países y la emergencia de nuevas amenazas en el escenario internacional” (Brasil, 2016, p. 4). No hay en el documento, mención a los conceptos de seguridad humana y seguridad ciudadana, a cuestiones de género o a la necesidad de minimizar los riesgos percibidos por la población brasileña.

Con relación al segundo aspecto, los documentos que tratan de la seguridad pública tampoco mencionan el tratamiento dado a la ampliación del debate sobre

seguridad en otros países, aunque sea para establecer las diferencias entre sus posiciones y las del Brasil. Países que consolidaron mejoras en sus condiciones domésticas de seguridad han combinado políticas de represión con inversiones sociales y la reducción de las desigualdades, con el objetivo de la construcción de alternativas económicas a la delincuencia.

De hecho, no se puede ignorar, por ejemplo, que la población femenina, negra y pobre es especialmente afectada por los índices de inseguridad en Brasil (Cerqueira et al, 2018), lo que necesita ser considerado por las políticas que pretenden minimizar el problema. Por supuesto, se puede sostener el argumento de que este asunto no integra el conjunto de misiones principales del Ministerio de Defensa, pero en este caso cabría vincular los esfuerzos de este ministerio, con los entes a los cuales incumben estas responsabilidades. Al final, no se puede negar las conexiones entre las dinámicas de seguridad interna y de seguridad internacional.

Además, las autoridades brasileñas tampoco mencionan, en sus manifestaciones políticas y documentos oficiales, el alto grado de vulnerabilidad de los más de 16 mil kilómetros de fronteras que separan el país del mayor productor de cocaína y uno de los mayores productores de marihuana del mundo (UNODC, 2017). La relación de esa vulnerabilidad con gran parte de los homicidios que ocurren en el territorio nacional es estrecha, pues el paso y el consumo de drogas en el país contribuye al mayor número de las muertes violentas que ocurren en Brasil (Martins, 9 de agosto de 2018). Por lo tanto, la mitigación de ese problema pasa necesariamente por un amplio debate sobre las fronteras nacionales.

A pesar de ello, las vulnerabilidades fronterizas de Brasil son tratadas de modo genérico por las versiones actuales del Sistema Único de Seguridad Pública, por la Política Nacional de Seguridad Pública y por el Plan Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social, editados por el Ministerio de Seguridad Pública (Ministerio de Justicia de Brasil, 2018). Tales documentos no atribuyen competencias (afirman solo que varias instituciones tienen relación directa con el tema) ni crean programas específicos para la frontera.

Un claro ejemplo de esas ausencias es el Proyecto de Ley Anticrimen que el Ministro de Justicia, Sérgio Moro, envió recientemente al Congreso. El documento tiene un enfoque exclusivo en la represión y en modificaciones procesales que pretenden una mayor agilidad de las investigaciones y condenas de individuos que cometen ilícitos. Entre otras medidas, prevé reformas en el Código Penal que podrán potenciar las ya elevadas tasas de muertes por policías en el país, además de flexibilizar diversas garantías individuales constitucionalmente aseguradas. El proyecto ha sido criticado por diversos expertos en el tema (Benites,

5 de febrero de 2019), pues no trata de ninguna causa de la criminalidad, partiendo del supuesto de que el aumento de la represión, por sí solo, podrá traer resultados positivos.

Entre sus puntos más polémicos, está el llamado “excluyente de ilicitud”, que puede ser aplicado al policía que comete excesos o mata a un ciudadano, sospechoso o no, y alega que, este se debió a “miedo excusable, sorpresa o violenta emoción” (Ministerio de Justicia de Brasil, 2019, p. 8). En 2017, policías en servicio y fuera de servicio mataron a 5.144 personas, un 20% más que en 2016. Si la medida es aprobada, ese número puede ser elevado exponencialmente, ya que muchas de esas muertes (cerca de  $\frac{3}{4}$  de los casos) representaron, en realidad, ejecuciones extrajudiciales, de acuerdo con *Human Rights Watch* (HRW, 2019).

Por otro lado, un punto importante del texto es reconocer la importancia que algunas bandas criminales ganaron en diversas regiones del país. El proyecto cita nominalmente las siguientes: “Primer Comando de la Capital, Comando Rojo, Familia del Norte, Tercer Comando Puro, Amigo de los Amigos, Milicias” (Ministerio de Justicia de Brasil, 2019, p. 11). Además, el proyecto reconoce el carácter transnacional de esos grupos, que ya dominaron parcelas importantes del territorio de diversas capitales brasileñas. El Primer Comando de la Capital, en especial, es la organización criminal que más creció en los últimos años en Brasil, llegando a sus 27 estados y a seis países de América del Sur, teniendo bases fijas en Argentina, Perú, Colombia y Venezuela (Hisayasu, 2016). Además, el grupo también opera en otros continentes, con puestos avanzados en África, Portugal y los Países Bajos.

A pesar de tener como foco las periferias de las grandes ciudades y los presidios, las bandas criminales brasileñas parecen haber alcanzado un nivel muy elevado en los últimos años. Una encuesta del Datafolha, realizada en conjunto con el Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP/Datafolha, 2017), hizo la siguiente pregunta a los brasileños: “¿pensando en su barrio, usted diría que la posibilidad de existir crimen organizado o facción en su vecindad es alta, media, baja o ninguna?” La respuesta “alta” fue seleccionada por el 23% de los entrevistados, mientras que el 26% de los brasileños veía tal posibilidad como “media”. Los datos de la encuesta indican, además, el fuerte sesgo social y racial del tema, ya que las respuestas más asertivas están concentradas en las poblaciones pobres y negras. La opción “alta” fue preponderante entre los encuestados que se auto-identificaron como negros (31%) y “media” fue la respuesta preponderante entre los pardos (29%)<sup>10</sup>, mientras que la respuesta más común entre los blancos fue “baja” (27%).

---

<sup>10</sup> El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), órgano responsable de realizar el censo y diversas investigaciones estadísticas sobre la población brasileña, ofrece

En síntesis, el nivel de inseguridad que enfrenta la población brasileña es bastante elevado, lo que, en gran medida, es consecuencia de características socioeconómicas de la sociedad local, de una cultura violenta en la resolución de conflictos y, finalmente de muchas décadas de políticas ineficientes de seguridad pública. Como las autoridades del país no basan las soluciones que desarrollan en el examen de las causas que generan la sensación de inseguridad de la población brasileña, contribuyen directamente al agravamiento del problema. Entre las causas de la inseguridad, por lo tanto, se debe considerar la mala gestión de los recursos públicos.

Además de las características y causas de la inseguridad, es necesario también discutir las consecuencias políticas del problema. En los últimos años, han sido cada vez más visibles. Pasemos a esto entonces.

### **3.2. Las implicaciones políticas de la inseguridad**

Por la dimensión del problema, la violencia es vista históricamente por la población brasileña como uno de los cuatro más importantes desafíos a ser atendidos por el Gobierno Federal<sup>11</sup>. Las más importantes encuestas de opinión pública muestran que las principales preocupaciones de los brasileños se refieren a la salud, la violencia, la corrupción y el desempleo. A pesar de esa constancia, es interesante observar que la atención dada por la población a la violencia creció con relación a otras agendas en los últimos dos años. Los datos históricos de Datafolha demuestran que, en marzo de 2016, la seguridad era vista sólo como la cuarta mayor preocupación por los brasileños, siendo señalada por apenas el 6% de los electores. En septiembre de 2017, solo el 10% de los brasileños dijo que la seguridad era el principal de sus problemas, muy detrás de las preocupaciones por la salud, el desempleo y la corrupción. En septiembre de 2018, en el auge del proceso electoral que llevó al candidato Jair Bolsonaro al puesto de presidente, la percepción sobre el tema fue elevada a un nivel mayor, siendo mencionada por el 20% de los electores brasileños como el principal problema a ser enfrentado, quedando atrás solamente de la preocupación por la salud (Gelape, 11 de setiembre de 2018).

---

cinco opciones de “color o raza” con las que la población puede identificarse: blancos, negros, pardos, amarillos o indígenas. En términos generales, el individuo con ascendencia étnica variada puede considerarse pardo.

<sup>11</sup> Y esto es parte de las dificultades en establecer una efectiva colaboración entre los entes de la federación, constitucionalmente responsables por mantener el orden público, y el gobierno federal, que no tiene los medios legales para hacerlo, pero es percibido como responsable del tema. Los gobernadores de los Estados tienden, así, a dejar que la población asocie el desgaste resultante de la ineficacia del combate al crimen con el gobierno federal.

Al comparar ese dato con las indicaciones de que el número de homicidios ocurridos en Brasil pudo haber caído abruptamente en 2017, se percibe que un aumento tan elevado de la percepción de inseguridad puede estar relacionado con la utilización política del discurso de que la violencia era el principal mal por combatir en el país y que, para hacerlo, el Estado y los propios ciudadanos necesitaban actuar con más fuerza. La construcción de ese discurso se dio con mucha maestría durante la campaña electoral de 2018, siendo el uso abundante de las redes sociales, de los llamados *fake news* y de la manipulación de datos, instrumentos muy recurridos. Además, la misma encuesta del Datafolha mostró que entre los votantes de Bolsonaro, la seguridad fue el tema más citado, alcanzando el 30% (Gelape, 11 de setiembre de 2018). Ciertamente, la maximización de la importancia de esta agenda está ampliamente asociada al resultado en las urnas (Iraheta, 2018).

A pesar de la percepción de gran parte de los electores de que el actual presidente brasileño sería aquel que con más capacidad promovería la seguridad para los brasileños, su programa de gobierno estaba claramente desconectado de la mayoría de los estudios sobre el tema, tanto con relación a las causas como a las medidas para minimizar el problema. En el tema de “seguridad y combate a la corrupción”, el programa de gobierno del entonces candidato atacaba la correlación entre armas y crímenes, afirmando que “las armas son instrumentos, objetos inertes, que pueden ser utilizadas para matar o para salvar vidas. Eso depende de quien las sostiene: personas buenas o malas. Un martillo no clava y un cuchillo no corta sin una persona [...]” (PSL, 2018, p. 25). Además, el documento apunta el avance de las drogas y de la izquierda como causantes de la violencia, llegando a afirmar que ciudades administradas por la izquierda, como San Pablo, crearon el “bolsa crack” para financiar la compra de la droga por los usuarios (PSL, 2018, p. 26).

Entre las diversas correlaciones ideológicas y datos mal aplicados de su propuesta de gobierno, solo dos nociones presentes en el programa del Partido Social Liberal parecen corresponder a lo que apunta la literatura de la economía del crimen, entre otras tesis: regiones en las que hubo el aumento del consumo de drogas y la disminución del número de encarcelamientos tuvieron un aumento de la violencia. Las demás ilaciones hechas por el documento, sin embargo, contraponen la literatura especializada. Cerqueira (2014), por ejemplo, analizó diversos estudios sobre la correlación entre armas de fuego y la criminalidad y afirmó que “al menos en San Pablo, el criminal profesional no se abstiene de cometer crímenes por el hecho de que la población se arme para la autodefensa. La difusión de las armas de fuego en las ciudades, sin embargo, es un importante elemento criminógeno para hacer aumentar los crímenes letales contra la persona” (p. 151).

La incorrecta identificación de las causas de la violencia se refleja en las principales propuestas de campaña y acciones de Bolsonaro en los primeros meses de su gobierno. En su programa, las principales propuestas eran: a) equipar las fuerzas de seguridad, mejorando su capacidad investigadora; b) aprender y dejar preso al delincuente, acabando con la progresión de penas y salidas temporales; c) reducir la mayoría de edad penal a 16 años; d) dar al ciudadano el derecho a la legítima defensa, facilitando el acceso a las armas de fuego; e) aprobar el excluyente de ilicitud, garantizando a los policías que provocan muertes en el ejercicio de su profesión que no sean procesados (PSL, 2018, p. 32).

Como se ha señalado anteriormente, algunas de estas propuestas ya se han cumplido. El discurso de la represión y del combate, en detrimento de la construcción de políticas sociales, tuvo reflejo en las urnas, lo que puede traer consecuencias perjudiciales para la propia sociedad en el medio y largo plazo. A continuación se examinan las perspectivas del avance de estos temas en la actual administración.

### **3.3. La agenda de seguridad interna del gobierno Bolsonaro: primeros pasos**

En términos generales, las perspectivas ante los primeros logros y las propuestas del gobierno Bolsonaro para el área de seguridad están distantes de lo que podría considerarse una política multidimensional y adecuada para la seguridad. Las evaluaciones construidas y las soluciones presentadas no indican ninguna base teórico-conceptual y pueden tener efectos nefastos para una parte específica de la sociedad.

Como la mayoría de las actividades represivas del Estado se da en comunidades de baja renta, hay una gran tendencia de que los grupos poblacionales que más sufren con la violencia sean también los más afectados negativamente por decisiones como la flexibilización de las exigencias para la posesión de armas —aprobada por el Decreto N° 9.685, de 15 de enero de 2019— y la facilitación aprobada en el mes de mayo para que los coleccionistas, tiradores y cazadores, entre diversas otras categorías profesionales como periodistas, camioneros y abogados puedan transportar armas. El riesgo que el aumento de las armas en circulación puede traer a la seguridad de la población brasileña es de difícil medición y, felizmente, el Congreso Nacional parece estar presto a desaprobar definitivamente esas medidas.

Además, se debe resaltar que, hasta el momento, el único proyecto de ley que efectivamente fue enviado por el actual gobierno al Congreso sobre la criminalidad de hecho tiene solo dos propuestas que tratan de seguridad pública, pero ninguna que atienda las causas de la inseguridad. El proyecto del ministro Moro es una propuesta de reforma de la legislación penal, que no obstante sus

avances, no trata los males que afectan a los brasileños en su día a día, lo que la hace insuficiente.

Si a las insuficiencias de las propuestas del Gobierno Federal se suman declaraciones como las del gobernador del estado de Río de Janeiro en pro del derecho del Estado de abatir sospechosos de tráfico, la tendencia en los próximos años no es auspiciosa para el sector. Hace falta construir alternativas socioeconómicas que puedan producir una transformación estructural en la sociedad, enfrentando las causas profundas del problema en los campos de la educación y del desarrollo integral, combinando las perspectivas de un futuro más próspero y armónico con un sistema represivo más inteligente y atento a la condición humana de los delincuentes.

Mientras los agentes públicos continúen mirando la seguridad de los ciudadanos con una perspectiva exclusivamente represiva, Brasil estará distanciándose de solucionar el problema. Es importante recordar la opinión de Renato Sérgio Lima, director del Foro Brasileño de Seguridad Pública, que, durante la entrevista dada en el lanzamiento de la 12ª edición del Anuario de Seguridad Pública, demostró preocupación con las perspectivas para el área: “si reaccionamos con violencia a más violencia, ¿a dónde vamos a parar? No hay salvador de la patria o demagogia capaz de sobrevivir a esas estadísticas” (García, 9 de agosto de 2018).

#### **4. Conclusión**

En este capítulo se discutió la inserción regional de Brasil en el ámbito de la seguridad, a la luz de los recientes cambios en la política exterior del país y de las propuestas de reforma legislativa para promover la seguridad interna. En un ambiente internacional cada vez más inestable y peligroso, se subrayó el despliegue entre un orden internacional marcado por la profunda interdependencia socioeconómica y el progresivo deterioro en las condiciones de gobernabilidad global. En síntesis, vivimos en un mundo multipolar donde se han debilitado las instituciones multilaterales y la capacidad de concertación política de los gobiernos.

En este contexto, las amenazas tradicionales se han tornado más intensas y riesgosas, como resultado de la adopción por las grandes potencias de posiciones unilaterales y nacionalistas, inspiradas en la tradicional *realpolitik*. No obstante, actores no estatales se organizan en redes transnacionales para cometer actividades criminales, deteriorando aún más las condiciones de seguridad de los individuos en las sociedades nacionales. La interacción de estos fenómenos torna más relevante y urgente fortalecer instrumentos de cooperación internacional, particularmente en regiones como Suramérica, donde las organizaciones criminales han logrado integrarse de manera sistemática y efectiva.

A pesar de la demanda por tal concertación política, lo que se ha observado en los primeros meses del nuevo gobierno brasileño apunta en otra dirección. Se frustró la expectativa de que Brasil retomaría un protagonismo en la conducción de una política externa en línea con sus principios tradicionales de fortalecimiento del multilateralismo, solución pacífica de controversias, no interferencia en asuntos internos de otros Estados, y búsqueda de creciente autonomía para promover su desarrollo socioeconómico.

Tampoco se verificó una visión sistemática y articulada para promover la seguridad interna a partir de una estrategia que combine mecanismos de desincentivo a la delincuencia y represión atenta a la dignidad de los ciudadanos con la creación de oportunidades de inclusión social. El énfasis ha recaído exclusivamente en la punición, si necesario más violenta, de los criminales, en una apuesta a que el miedo podrá disuadir a otros individuos a seguir el mismo camino.

La conclusión a la que se llegó es que hace falta cambiar ambas políticas. En el ámbito regional, las condiciones de que una posición más cercana a las tradiciones de no intervención combinada a la intensificación del diálogo y de la cooperación con los vecinos suramericanos sirve más a los intereses brasileños en el campo de la seguridad y defensa. Con respecto a la promoción de la seguridad interna, los cambios normativos propuestos solo tendrán eficacia en el largo plazo si se aplicasen en un contexto marcado por un ambiente más próspero y respetuoso de los derechos humanos y de las necesidades sociales de inclusión socioeconómica.

## Referencias Bibliográficas

- ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (7 de junio de 2019). Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. Recuperado de <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>
- Almeida, P.R. (2019). *A politica externa brasileira em debate: Ricupero, FHC e Araujo*. Recuperado de [https://www.academia.edu/38480507/A\\_politica\\_externa\\_brasileira\\_em\\_debate\\_Ricupero\\_FHC\\_e\\_Araujo](https://www.academia.edu/38480507/A_politica_externa_brasileira_em_debate_Ricupero_FHC_e_Araujo)
- Banco Mundial. (2018). *World Development Indicators – People*. Recuperado de <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/people.html>
- Bartolomé, M. (2013). Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea. *Relaciones Internacionales*, 23, 35-64. Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/viewFile/5178/5625>
- Benites, A. (5 de febrero de 2019). Plano Moro afrouxa regras para policiais que matam e sugere medidas que já foram barradas. *El País - Brasil*. Recuperado de [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/04/politica/1549311947\\_740805.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/04/politica/1549311947_740805.html)
- Borger, J. (4 marzo de 2019). Russian Ambassador to the US Warns that Arms Control is 'in crisis'. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/04/russia-us-nuclear-arms-weapons-control-crisis>
- Cerqueira, D., Lima, R.S., Bueno, S., Neme, C., Ferreira, H., Coelho, D., Alves, P.P., Pinheiro, M., Astolfi, R., Marques, D., Reis, M., y Merian, F. (2018). *Atlas da Violência 2018*. Río de Janeiro: IPEA.
- Cerqueira, D., Bueno, S., Lima, R.S., Neme, C., Ferreira, H., Alves, P.P., Marques, D., Reis, M., Cypriano, O., Sobral, I., Pacheco, D., Lins, G., y Armstrong, K. (2019). *Atlas da Violência 2019*. Río de Janeiro: IPEA.
- Consenso de Guayaquil. (27 de julio de 2002). *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. II Reunión de Presidentes de América del Sur Guayaquil – Ecuador*. Recuperado de [http://www.sela.org/media/266250/t023600004326-0-consenso\\_de\\_guayaquil\\_sobre\\_integracion\\_seguridad\\_e\\_infraestructura\\_para\\_el\\_desarrollo\\_-\\_27\\_y\\_28\\_de\\_julio\\_2002.pdf](http://www.sela.org/media/266250/t023600004326-0-consenso_de_guayaquil_sobre_integracion_seguridad_e_infraestructura_para_el_desarrollo_-_27_y_28_de_julio_2002.pdf)
- Costa, E., y Oliveira, V. (1 de mayo de 2019). Cresce número de venezuelanos que entram no Brasil em meio a novos protestos e confrontos. *G1*. Recuperado de <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/05/01/cresce-numero-de-venezuelanos-que-entram-no-brasil-em-meio-a-novos-protestos-e-confrontos.ghtml>

- Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América. (2018). *National Security Strategy of the United States of America. Sharpening the America's Competitive Edge*. Recuperado de <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- El País - Brasil. (19 de agosto de 2018). Fronteira de Roraima vive sábado de confrontos entre brasileiros e venezuelanos. Recuperado de [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/18/politica/1534628902\\_135239.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/18/politica/1534628902_135239.html)
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2018). Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo. Recuperado de <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018.pdf>
- FBSP / DATAFOLHA. (2017). Percepção de Presença do Crime Organizado/Facções na vizinhança / bairro do(a) entrevistado(a). Recuperado de [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/07/FBSP\\_Percep%C3%A7%C3%A3o\\_Presenca\\_Crime\\_ParceriaDatafolha\\_2017\\_Apresentacao.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/07/FBSP_Percep%C3%A7%C3%A3o_Presenca_Crime_ParceriaDatafolha_2017_Apresentacao.pdf)
- Figueiredo, J. (1 de mayo de 2019). Crise na Venezuela aprofundou desgaste entre Ernesto Araújo e militares. *O Globo*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/mundo/crise-na-venezuela-aprofundou-desgaste-entre-ernesto-araujo-militares-23634808>
- Flemes, D. (Ed.). (2010). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Burlington: Ashgate.
- G1. (2 de mayo de 2019). *Monitor da Violência. 2019*. Recuperado de <http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/#!/dados-mensais-2019>
- Garcia, J. (9 de agosto de 2018). Número de mortes violentas no Brasil cresce e chega a 63,8 mil em um ano. *UOL*. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/09/numero-de-mortes-violentas-no-brasil-cresce-e-chega-a-63-mil-em-um-ano.htm>
- Gelape, L. (11 de setiembre de 2018). Saúde e Violência são os principais problemas para os eleitores brasileiros, segundo Datafolha. *G1*. Recuperado de <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/09/11/saude-e-violencia-sao-os-principais-problemas-para-os-eleitores-brasileiros-segundo-datafolha.ghtml>
- Haas, E., y Schmitter, P. (1964). Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705-737.

- Hisayasu, A. (2016). *Domínios do Crime: 10 anos dos ataques do PCC. O Estado de São Paulo, 2016*. Recuperado de <http://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/>
- HRW – Human Rights Watch. (2019). *Relatório Mundial 2019: Brasil. Eventos de 2018*. Recuperado de <https://www.hrw.org/pt/world-report/2019/country-chapters/326447>
- Iraheta, D. (2018). 6 Motivos por que Jair Bolsonaro foi eleito presidente do Brasil. Recuperado de [https://www.huffpostbrasil.com/2018/10/29/6-motivos-por-que-jair-bolsonaro-foi-eleito-presidente-do-brasil\\_a\\_23574470/](https://www.huffpostbrasil.com/2018/10/29/6-motivos-por-que-jair-bolsonaro-foi-eleito-presidente-do-brasil_a_23574470/)
- Malamud, A. (2011). 'A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy'. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24. doi: 10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x
- Martins, E. (9 de agosto de 2018). Estados com maior aumento de mortes violentas são rota de comércio de drogas. *O Globo*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/brasil/estados-com-maior-aumento-de-mortes-violentas-sao-rota-de-comercio-de-drogas-22964741>
- Merke, F. (Mayo de 2014). ¿Líderes sin seguidores? La base regional de las potencias emergentes en América Latina. En *Construyendo el nuevo orden mundial desde América Latina*. Seminario llevado a cabo en Ciudad de México, México. Recuperado de [https://www.academia.edu/11873828/\\_L%C3%ADderes\\_sin\\_seguidores\\_La\\_base\\_regional\\_de\\_las\\_potencias\\_emergentes\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina](https://www.academia.edu/11873828/_L%C3%ADderes_sin_seguidores_La_base_regional_de_las_potencias_emergentes_en_Am%C3%A9rica_Latina)
- Ministerio de Justicia de Brasil. (2018). *Sistema Único de Segurança Pública. Política Nacional de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. 2018-2028*. Brasília: Gobierno Federal. Recuperado de <http://www.seguranca.gov.br/Acesso/consulta-publica/anexos/anexos-plano-nacional-de-seguranca-publica/plano-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>
- Ministerio de Justicia de Brasil. (2019). Projeto de Lei Anticrime. Recuperado de <https://canalcienciascriminais.com.br/wp-content/uploads/2019/02/projeto-moro.pdf>
- Muggah, R. y Aguirre Tobón, K. (2018). *Citizen security in Latin America: Facts and Figures. 2018*. Río de Janeiro: Igarapé Institute. Recuperado de <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>
- Pauwels, E. (2019). *The New Geopolitics of Converging Risks*. Nueva York: United Nations University Centre for Policy Research.
- Pinheiro, L. y Gaio, G. (2014) Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), 8–30.

- PSL. (2018). *O Caminho da Prosperidade. Proposta de Plano de Governo*. Recuperado de <http://www.tse.jus.br/arquivos/jair-bolsonaro-proposta-de-governo-1o-turno>
- Roser, M. (2019). *War and Peace*. Recuperado de <https://ourworldindata.org/war-and-peace>
- Sanahuja, J. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo postliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En L. Martínez Alfonso, L. Peña y M. Vázquez. (Coords.). *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). Buenos Aires: CRIES.
- Soares, J. (24 de agosto de 2018). Bolsonaro quer criar campos de refugiados para venezuelanos. *O Globo*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-quer-criar-campos-de-refugiados-para-venezuelanos-23009362>
- Soares de Lima, M.R., y Hirst, M. (2006) Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82(1), 28-40.
- Unión Europea. (10 de agosto de 2018). *A Global Strategy for Europe*. Recuperado de [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/49323/global-strategy-european-union\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/49323/global-strategy-european-union_en)

# Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque

Eduardo Pastrana Buelvas\*  
Diego Vera\*\*

---

En la perspectiva del aumento de la inestabilidad en un sistema internacional que tiende a la dispersión del poder económico, político y en menor grado militar, surge la pregunta de cómo vienen reaccionando los países latinoamericanos en sus políticas de seguridad y defensa y políticas exteriores. Por supuesto, muchas de las variaciones asociadas a las agendas para responder a la emergencia de las nuevas amenazas y a la transformación de las amenazas tradicionales no son estrictamente causadas por el cambio de polaridad global o regional, pero pueden intensificarse en la lógica del aumento previsible de la incertidumbre y de los obstáculos para la cooperación multilateral y la coordinación.

Colombia presenta problemas de consolidación institucional y la persistencia de amenazas arraigadas pero en mutación, como el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada transnacional, y mantiene una dependencia importante frente a la cooperación estadounidense. Resulta altamente vulnerable a los vaivenes políticos domésticos y sobre todo externos. Si bien las políticas de seguridad en un entorno cambiante exigen incorporar un margen de flexibilidad, en los países con déficits democráticos y de construcción de Estado, como Colombia, el diseño de esas políticas puede terminar reflejando más los intereses del partido de gobierno de turno y/o los intereses y presiones de los principales aliados externos, como los EE.UU.

El presente capítulo se propone resolver la siguiente pregunta: ¿cómo ha orientado el Estado colombiano su agenda de seguridad entre los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) e Iván Duque (2018-2019)? Para este fin, se trabajarán los siguientes segmentos: a) Colombia en los organismos internacionales y la seguridad, b) Colombia frente a la actuación de potencias externas, c) las migraciones en Colombia y la seguridad, y d) Colombia frente a

---

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

\*\* Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

las dinámicas del crimen organizado y transnacional. En general, Colombia ha tendido a combinar el multilateralismo, un relativo apego al derecho internacional y la búsqueda de cooperación bilateral y subregional contra problemas comunes de seguridad en el doble gobierno de Juan Manuel Santos y la administración de Iván Duque, pero el multilateralismo del segundo ha tendido a politizarse más por la percepción gubernamental de la crisis de Venezuela, aunque varios fenómenos internos siguen priorizándose como problemas de seguridad en medio de las presiones de la administración Trump contra el narcotráfico, aunque en una situación de declive material y político que le impide ofrecer incentivos como los hubo bajo el gobierno de George W. Bush.

### **1. Colombia, organizaciones internacionales y seguridad**

En el relevo político del gobierno de Juan Manuel Santos y la coalición oficialista de fracciones mayoritariamente liberales (Unidad Nacional) al arribo de Iván Duque y el predominio del partido de tendencia neoconservadora, el Centro Democrático, pueden denotarse algunos cambios y continuidades de la participación internacional del país. Se ha mantenido una imagen de apego al derecho internacional con excepción del desacato del fallo de la Corte Internacional de Justicia con respecto a las millas náuticas que le confirió a Nicaragua en 2012, aunque ahora con una postura más legalista frente a las acciones antidemocráticas de otros gobiernos, un multilateralismo activo que sigue vigente pero más politizado, y aspiraciones de liderazgo a pesar de las debilidades internas.

Las principales élites nacionales están en total desacuerdo con tendencias antihegemónicas como la creación de nuevos puestos permanentes y con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, el reemplazo de los regímenes económicos heredados de los acuerdos de Bretton Woods (1944), la sustitución total o parcial de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el contrapeso directo a la predominancia de EE.UU. En el plano de la seguridad —y particularmente por el elevado apoyo económico, militar, judicial y político que ha recibido de los EE.UU. desde finales del siglo XX en medio de la guerra híbrida contra el narcotráfico, la insurgencia y el terrorismo— Colombia ha confiado buena parte de sus agendas doméstica y exterior al entendimiento con la Casa Blanca, el Congreso y las agencias de seguridad de esa potencia. Todo ello lo hace un país que formula una política exterior de acomodamiento o preservación del *status quo*, con modestas iniciativas de reforma normativa para concertar el perfeccionamiento de algunos compromisos multilaterales. Por eso, los proyectos de regionalismo cerrado y con énfasis en la exclusión de EE.UU. y los modelos autonomistas de desarrollo e integración tienden a ser percibidos por esas élites como contrarios a sus intereses.

Sus políticas exterior y de defensa y seguridad mantienen continuidades como la cercanía a EE.UU., el interamericanismo, la vocación subregional andina y la

búsqueda de apoyos contra problemas como el narcotráfico y los vínculos internacionales de los grupos alzados en armas, desde una óptica predominantemente doméstica de la seguridad. No obstante, el fuerte presidencialismo histórico y constitucional para ambas políticas suele incidir en el cambio de los énfasis temáticos o procedimentales, aunque han sido patrones identificables tanto para gobiernos liberales como para conservadores el recurso a los instrumentos diplomáticos hacia el exterior y el uso combinado de Fuerzas Militares, Policía y normas de excepción para el control del orden público en el marco del conflicto armado interno, y alternativamente, el uso selectivo de ofertas de paz (p.ej. EPL, Quintín Lame, M-19, AUC, FARC, ELN).

Para acercarse a la importancia relativa que el doble gobierno de Santos otorgó a las organizaciones y foros internacionales, y examinar también el peso relativo de los temas de seguridad, puede revisarse la ejecución presupuestal anual de la Cancillería<sup>1</sup>. Se advierte que: a) la participación en la ONU encabeza el uso de recursos, solamente considerando el fondo general, b) la OEA recibe la segunda prioridad, c) la Comunidad Andina, UNASUR y la Secretaría General Iberoamericana ocuparon los siguientes puestos de interés, y d) en conjunto, las arquitecturas regionales sumadas (sin SEGIB por el rol de España) representaron 30,9% del gasto ministerial total en el periodo. El uso de recursos refleja el compromiso regular del país con el multilateralismo y el regionalismo, si bien los aportes resultan menos constantes para entes como la ALADI y el SELA. La asignación presupuestal refleja una parte de la importancia política de los foros y organismos, pero también depende de la fortaleza, periodicidad o formalidad institucional de esas estructuras, por lo que resulta una aproximación de implementación, pero no necesariamente una comparación sistemática. Como muestra, no se hallaron cifras oficiales sobre aportes de la Cancillería a foros o proyectos como el de Mesoamérica, la CELAC y la Alianza del Pacífico, a pesar de su relevancia en los discursos de los encuentros y cumbres. En la ONU, la OEA y la CAN se concentran básicamente los intereses e iniciativas de seguridad de Colombia, además de los canales bilaterales. Existe un interés por vincular una agenda colectiva contra el crimen organizado en la Alianza del Pacífico, pero por el momento permanece más como un esquema de inserción comercial y promoción de inversiones. UNASUR intentó canalizar temas críticos de defensa como la doctrina, el gasto y las adquisiciones, pero Colombia lo ha tomado más como

---

<sup>1</sup> Se tomaron los balances de ejecución presupuestal de cada año y se sumaron fondos generales con fondos específicos y/o gastos de funcionamiento para cada organismo según aportes del Ministerio de Exteriores de Colombia. No se tuvieron en cuenta gastos extraordinarios, como los de las cumbres alojadas, por su irregularidad. Para sacar el dato del Caribe se sumaron presupuestos para la Asociación de Estados del Caribe, del Programa Ambiental del Caribe y de la Subcomisión Regional para el Caribe y regiones adyacentes. Las cifras se reportan en dólares según la tasa de cambio 1 USD= 2.347 COP.

un foro político complementario hasta la suspensión de su participación al final del segundo gobierno de Santos.

**Tabla 1**  
**Gastos en Organizaciones Internacionales**

GASTO CANCELLE- RÍA (USD)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	%
ONU	3.070.450	3.510.476	4.265.330	5.843.212	7.332.978	10.368.580	4.553.454	6.387.197	45.331.678	42,9
OEA	2.770.441	687.036	1700173	5.339.449	3663771	2.659.636	2.101.961	770.214	19.692.681	18,6
CAN	1.411.122	1.493.580	1.535.577	1.586.600	1647152	1.680.869	2.438.126	984.235	12.777.262	12,1
UNASUR	0	0	247.311	947.250	795.559	1.109.480	6.795.361	0	9.894.961	9,4
SEGIB	51.040	6.314.708	62.519	73.873	97.571	111.932	1.142.563	110.994	7.965.199	7,5
CARIBE	185.153	189.140	191.276	368.153	426.676	0	5.313.667	12.599	6.686.665	6,3
ALADI	322.183	294.573	313.711	330.970	0	0	1.474.589	0	2.736.026	2,6
SELA	99.634	101.689	101.423	53.323	66.303	0	0	0	422.371	0,4
CEPAL	57.790	19.584	8.042	0	0	0	0	0	85.416	0,1
<b>Total</b>	<b>7.967.812</b>	<b>12.610.785</b>	<b>8.425.361</b>	<b>14.542.830</b>	<b>14.030.010</b>	<b>15.930.498</b>	<b>23.819.722</b>	<b>8.265.240</b>	<b>105.592.259</b>	<b>100</b>

Fuente: Cancillería de Colombia. Elaboración propia.

En cuanto a los temas de seguridad que guiaron la ejecución del presupuesto de política exterior, se agruparon en 8 temas generales<sup>2</sup>, aclarando que la migración no debería verse como amenaza, pero en parte puede tener conexiones con fenómenos o percepciones de inseguridad. Santos apostó principalmente al mantenimiento internacional de la paz y a la no proliferación de armas de destrucción masiva, con una agenda más heterogénea para casi un cuarto de la ejecución presupuestal restante. A nivel doméstico y bilateral, históricamente

<sup>2</sup> Las cifras se reportan en dólares según la tasa de cambio 1 USD= 2.347 COP. Las categorías se formularon por asociación temática (palabras clave/sinónimos) de los rubros de gasto. Por ejemplo, para 2017 se dieron estas agrupaciones, ignorando afiliaciones que aparecieron con aporte cero, según número de categoría: 1) Centro regional de la ONU para la paz, el desarme y el desarrollo de América Latina y Naciones Unidas para todas las operaciones de mantenimiento de la paz, 2) Organización para la proscripción de las armas nucleares en América Latina, Comisión preparatoria de la organización para la prohibición de armas químicas, Convención para la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas y toxinas, 3) Fondo especial para las migraciones, Organización Internacional para las Migraciones aporte administración y contribución operaciones, 4) implementación ley 985/05 sobre trata de personas, 5) Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de las drogas y grupo de acción financiera contra el lavado de activos, 6) Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, Fondo fiduciario para el programa ambiental

las drogas ilícitas y delitos asociados han pesado más en la agenda, pero a nivel multilateral los dos temas anteriores y las migraciones han recibido más recursos a través de la Cancillería.

**Tabla 2**  
**Gastos en temas de seguridad**

Temas Seguridad (USD)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	%
1.Mantenimiento de la paz	1.721.047	931.036	3.964.886	571.171	97.169	0	13.763.956	369.960	21.419.226	75,4
2.Armas químicas, biológicas y nucleares	507.872	487.023	603.127	627.415	763	566.212	131.262	2.156	2.925.831	10,3
3.Migraciones	575.888	128.053	224.761	320.496	178.571	377.679	232.508	59.336	2.097.293	7,4
4.Trata de personas	0	205.293	170.430	85.215	170.430	91.606	0	6.674	729.649	2,6
5.Drogas, lavado de activos y crimen	120.531	104.936	86.564	134.026	0	0	74.934	72.027	593.019	2,1
6.Medio ambiente	75.122	82.816	92.470	114.365	0	0	131.205	85.728	581.706	2,0
7.Minas Antipersonal	0	76.73	11.682	843	1.071	2.957	2.032	3.665	2.9921	0,1
8.Armas convencionales	1.477	0	1.604	1.407	2.491	0	10.264	4.437	21.680	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>3.001.937</b>	<b>1.946.830</b>	<b>5.155.525</b>	<b>1.854.939</b>	<b>450.495</b>	<b>1.038.454</b>	<b>14.346.160</b>	<b>603.984</b>	<b>28.398.325</b>	<b>100</b>

Fuente: Cancillería de Colombia. Elaboración propia.

Esta distribución podría continuar en el gobierno Duque dependiendo de: a) la preservación de los compromisos de Colombia con la ONU, b) el grado de re-narcotización de las agendas de seguridad y de política exterior que ya empieza a percibirse, y c) la inestabilidad que genere el impacto migratorio de los venezolanos en el país y la región.

Durante el gobierno Santos, fueron pilares de relación con la ONU el desarrollo de la agenda e indicadores de desarrollo sostenible, el apoyo político y policial a la misión de estabilización en Haití (MINUSTAH), la agenda de lucha contra el cambio climático, el impulso a la discusión sobre el problema mundial de las drogas y la búsqueda del respaldo financiero e institucional de la ONU para acompañar las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y posteriormente verificar el cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado en 2016. Se pretendió dar coherencia e integración a las metas am-

del Caribe y Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente, 7) Convención minas antipersonales y Unidad de apoyo a la implementación de la convención para la prohibición del uso, almacenamiento, transferencia de las minas antipersonal y sobre su destrucción, 8) Convención para ciertas armas convencionales.

bientales, económicas, de seguridad, de paz y de política exterior. Sin dejar el enfoque de intervención policial y militar sobre la producción y tráfico de drogas ilegales, en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 2016 se procuró recoger el diagnóstico que se preparó entre 2012 y 2015, incluyendo balances presentados en la OEA, CELAC y UNASUR. Santos defendió una revisión del enfoque tradicional, respaldando las siguientes orientaciones: a) centrar las políticas sobre drogas en los derechos humanos y no solo en combatir la oferta, b) vincular las necesidades diferenciales de las mujeres, c) asegurar la provisión de sustancias paliativas, d) revisar la proporcionalidad de las penas y alternativas al encarcelamiento en diversos eslabones del problema, e) integrar programas de desarrollo sustentable y alternativo, f) garantizar la autonomía de los Estados para aplicar los tratados antidrogas, g) buscar políticas innovadoras, h) elevar la participación de las agencias de la ONU en el diseño, implementación y evaluación de las políticas antidrogas, y finalmente, i) incluir medidas de reducción del daño, como terapias toxicológicas y mecanismos de administración segura de las dosis (observatorio de Drogas de Colombia, s.f.).

En el nuevo gobierno, las relaciones con la ONU empezaron con alta tensión. En marzo de 2019, el canciller Carlos Holmes tuvo que reunirse con el secretario general del organismo para impugnar una carta enviada por líderes del Congreso colombiano en la que señalaban al gobierno de desconocer a la Corte Constitucional y obstruir la implementación de la ley para la justicia transicional. En vez de darle la razón a las objeciones del Ejecutivo a la ley, el secretario y otros delegados insistieron en darle celeridad al instrumento especial. En mayo, se armó toda una controversia cuando un diario nacional expuso la presunta sugerencia de una funcionaria de Cancillería ante delegados de la ONU para que se retire del país algunas agencias como ONU Mujeres y el Fondo de Población, además de solicitar más énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que en la cooperación para la implementación del Acuerdo de Paz (Castrillón, 26 de mayo de 2019). Inicialmente, Santos también enfrentó críticas de las ONG cuando la Cancillería planteó la posibilidad de no prorrogar el mandato de la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH considerando que había mayor estabilidad e institucionalidad. En junio, el Consejo de Derechos Humanos colisionó con el Ejecutivo estimando que no se estaban adoptando seriamente las garantías de seguridad para los desmovilizados, en el contexto del asesinato de Dimar Torres por parte de personal militar en Norte de Santander, crimen que inicialmente negó el ministro de Defensa Guillermo Botero pero que la comunidad local y las evidencias forenses luego confirmaron.

Sin dejar la tradición interamericanista, la política exterior del gobierno Duque ha tendido principalmente a la construcción de una alternativa para reemplazar a UNASUR, organismo que entró en crisis menos de una década después de lan-

zarse en 2008. Desde el final del segundo mandato de Santos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y el Perú decidieron suspender indefinidamente su participación al hacerse insostenibles las divergencias de objetivos y valores. En UNASUR, Santos intentó reducir el aislamiento regional que venía experimentando Colombia durante el doble gobierno de Álvaro Uribe ante decisiones como la Operación Fénix contra las FARC, que violó la soberanía de Ecuador, y el refuerzo de la presencia militar de EE.UU. en Colombia (Mijares y Nolte, 2018, p. 105). Pero las tensiones con Venezuela y la inoperancia de UNASUR podrían más que la política exterior conciliatoria de Santos.

Duque demostró interés en lanzar el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), que se formalizó en marzo 2019 en Santiago de Chile y que agrupa a ocho gobiernos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Guyana. Bolivia y Uruguay se han distanciado. La Declaración enunció varios propósitos de PROSUR: 1) Construir un espacio regional de coordinación y cooperación, sin exclusiones, en América del Sur, 2) Fomentar un espacio de diálogo permanente entre Ministros de Relaciones Exteriores suramericanos, 3) Diseñar una estructura flexible, poco costosa, con reglas claras y con un mecanismo ágil de toma de decisiones, 4) Buscar integración en temas como infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y medio ambiente, 5) Lograr que los requisitos de adhesión exijan el apego a la constitución, la separación de poderes y los derechos humanos, y el respeto a la soberanía estatal. A la fecha, no se había ejecutado presupuesto relacionado ni se habían adoptado decisiones concretas.

Detrás tiende a manifestarse una percepción con respecto a la idea de que UNASUR respondía a la agenda del chavismo y a la difusión o exportación ideológica, siendo en realidad un proyecto de integración regional del Brasil, si bien fueron ciertas las afinidades políticas en algunas materias entre Hugo Chávez y Luis Ignacio Lula da Silva. Pero también tuvieron importantísimas controversias. Y sus estrategias de desarrollo y de política exterior no fueron equivalentes. Hasta Juan Manuel Santos tuvo la libertad de proponer allí en 2012 la creación de normas e iniciativas acorde a sus intereses, como el Consejo contra el Crimen y la Delincuencia Organizada Transnacional. Pero como otros organismos latinoamericanos, expuso un tono altamente burocrático, gran debilidad institucional y de recursos, y la ausencia de mecanismos para tomar decisiones por unanimidad y hacer respetar los compromisos. UNASUR fue reflejo de la polarización regional entre los que defienden la búsqueda de emancipación o autonomía política como receta para conseguir el desarrollo humano y los que desean restaurar el crecimiento económico de matriz liberal como fórmula para obtener mayor autonomía (Mijares y Nolte, 2018, pp. 111-112).

Hay tres antecedentes que ayudan a explicar el trasfondo de PROSUR. El primero es el “giro ideológico” hacia gobiernos de izquierda o centro izquierda

que se produce a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI en Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua y otros países. El ascenso actual de gobiernos de centro-derecha y ultraconservadores, en antagonismo a esas formas antihegemónicas, es el capital político de PROSUR. El segundo es el legado de la declaración de la Alianza del Pacífico (2011), cuyos pilares son 3: la creencia en el liberalismo económico, la defensa de la democracia representativa y el discurso de los derechos humanos. Ha sido una alternativa liberal de asociación flexible pero técnica frente a concepciones autonomistas y de debate político como las de UNASUR y la Celac, aunque abierta a la interacción con otros proyectos regionales como MERCOSUR. De varias formas, la Alianza inspiró a PROSUR.

El tercero es el Grupo de Lima, una red de multilateralismo *ad-hoc* que se activó con el núcleo Colombia-Chile-Perú en 2017 y al que se sumaron otros once países del hemisferio, incluyendo EE.UU. y Canadá. Este surgió como respuesta al bloqueo de las iniciativas para aplicar la Carta Democrática de la OEA por violaciones a los derechos humanos atribuidas al gobierno de Nicolás Maduro, ocasionado por el voto negativo o abstenciones de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Así, PROSUR trata de convertirse en un mecanismo adicional de presión y cerco para inducir la transición de régimen político.

PROSUR suscita escepticismo en cuanto a su capacidad para dotarse de instituciones, fomentar la integración y perdurar en el tiempo. Está añadiendo conflictos ideológicos a un vecindario previamente fracturado y resulta muy difícil prever su influencia positiva en Venezuela considerando que arquitecturas más gruesas y de larga data como la ONU o la OEA no pudieron mitigar la crisis ni imponer sanciones al gobierno del PSUV. Además, el ostracismo impuesto al gobierno venezolano está empujando aún más a Caracas hacia Cuba, Rusia, Turquía y regímenes poco democráticos. Mal que bien, el pluralismo y apertura de UNASUR habían logrado aminorar crisis internas (Bolivia 2008 y Ecuador 2010) e interestatales (Operación Fénix 2008, Acuerdo Militar Colombia-EE.UU. de 2009) y otra crisis colombo-venezolana (2010) (Sánchez, 2017, p. 238). El virtual fallecimiento de UNASUR es también el del Consejo de Defensa Suramericano, espacio de construcción de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad como la creación y difusión de los “libros blancos” de defensa. Es una pérdida que puede reanimar los rumores regionales de armamentismo y debilitar la doctrina de paz e independencia suramericanas, incluyendo que la Escuela Suramericana de Defensa queda a la deriva. Son espacios que Colombia nunca asumió como prioritarios, prefiriendo una cooperación robusta con el Comando Sur de EE.UU. Asimismo, no ha propuesto una alternativa regional en PROSUR u otro organismo para el control del gasto militar y de la venta y transferencia de armas, dos asuntos críticos cuando se piensa en posturas como las de Jair Bolsonaro en Brasil y Donald Trump, quien anunció su retiro del acuerdo mundial para la regulación de ese comercio, tratado de interés central para Santos.

## 2. Las potencias externas y la seguridad colombiana

Santos impulsó la denominada Diplomacia para la Seguridad (Mindefensa, 2015), la cual consistió en exportar la experticia de las Fuerzas Militares para luchar contra el crimen transnacional en Centroamérica. Barack Obama respaldó dicha iniciativa e incluso reconoció al país como un “líder regional” durante la Sexta Cumbre de las Américas. Este *back-up* fue importante para desarrollar esquemas bilaterales y de cooperación triangular en el campo de la seguridad, aunque la cooperación con la OTAN para compartir estándares financieros y técnicos en defensa y la participación en misiones de paz vía ONU también fueron planes pioneros.

Actualmente, la nueva política de seguridad y defensa de Iván Duque reitera la continuidad de la diplomacia para la seguridad y defensa (Gobierno de Colombia, 2019, p. 48):

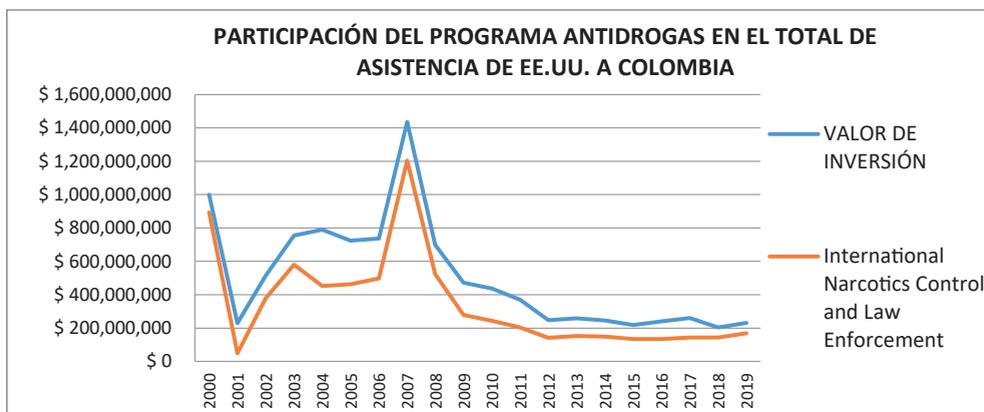
- Desarrollar una diplomacia para la Defensa y Seguridad que fortalezca alianzas con países con intereses comunes y la participación en modelos de seguridad cooperativa.
- Adoptar una estrategia de seguridad fronteriza a partir de planes binacionales, interoperabilidad y operaciones combinadas.
- Participar en Misiones Internacionales y de Paz en el marco de la ONU, la OTAN y donde se considere necesario conforme a los intereses estratégicos de la Nación.
- Fortalecer la cooperación y exportar capacidades, y
- Liderar en el hemisferio la lucha contra el crimen transnacional.

A pesar de las continuidades temáticas, se puede observar en la práctica que el actual gobierno redirige los esfuerzos de las FF.MM. en los problemas internos como la insurgencia, el narcotráfico y el problema fronterizo con Venezuela, por encima de los planes externos. Igualmente, se mantiene el apoyo económico y militar de EE.UU., aunque en condiciones de mayor presión por parte del gobierno Trump. Una muestra histórica del esquema de seguridad cooperativa bilateral es la asistencia en seguridad y defensa recibida. En los últimos 20 años, se han recibido anualmente no menos de 200 millones de dólares, divididos en distintas variables como entrenamiento y educación militar, programas antiterrorismo y control antinarcóticos. Empero, el monto anual ha descendido considerablemente desde 2008, lo que coincide con la recesión económica de EE.UU. y tiende a reflejarse hasta hoy.

Como se puede observar abajo, el control antinarcóticos ha sido lo más relevante a la hora de financiar a Colombia, ocupando en varios años casi el 80% del presupuesto anual, si bien en la era Santos se nacionaliza la mayor parte de lo que se ha conocido como Plan Colombia. Actualmente, la creciente siembra de

cultivos ilícitos y el aumento de la producción de cocaína han sido preocupaciones centrales para la presidencia de Trump, aunque no se ha traducido en un alza considerable de esa ayuda anual.

**Gráfico 1**



Fuente: Security Assistance Monitor (2019). Elaboración propia.

Es difícil considerar a la Unión Europea (UE) como potencia individual, pero se ha convertido en un actor internacional con vocación democrática y civilista, cuyos instrumentos principales son la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo. Las relaciones comerciales y de inversión de sus países miembro con Colombia tienen larga trayectoria, a las que se fueron sumando desde mediados de los años noventa el diálogo político y la cooperación para la paz, incluyendo un mecanismo permanente de conversación sobre derechos humanos. Aunque la UE ha mantenido una cooperación fluida con Colombia en el campo de la seguridad en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, ha tomado distancia frente a la óptica predominante de Washington. Ha preferido fortalecer las instituciones estatales de índole civil, especialmente de justicia, empoderar las organizaciones comunitarias y enfatizar el control de los precursores químicos, el fomento a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos y proyectos de desarrollo alternativo y reconciliación, como los laboratorios de paz.

Durante el gobierno Santos se produjeron hitos relevantes con la UE, incluyendo la entrada en vigor del TLC en 2013 y el fin de la visa Schengen para los colombianos a inicios de 2016, facilitando la diversificación del comercio y las relaciones migratorias. El impulso a la agenda 2030 de desarrollo sostenible y los esfuerzos contra el cambio climático y a favor de la protección de la biodiversidad fueron temas de alta afinidad. En 2015, la UE encargó a Eamon Gilmore como enviado especial para el proceso de paz y confirmó un paquete global de ayuda de cerca de 600 millones de euros. En 2018, la UE participó como observadora

de las elecciones congresales y presidenciales, expresando su preocupación por la polarización política frente al acuerdo de paz con las FARC y la insuficiencia de los controles en los topes de las campañas y contra el financiamiento ilegal. Como ejemplo de la nueva externalización de los roles de las FF.MM., en 2014 la UE y Colombia celebraron un acuerdo marco que facilitará la participación del país en las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE en el marco de la política común de seguridad y defensa, el cual fue ratificado por el Congreso mediante la Ley 1925 de 2018. Colombia envió en 2015 una embarcación del tipo OPV-80 ARC, el “7 de Agosto”, que operó por 137 días en apoyo de la operación “Atalanta” de la fuerza naval de la Unión Europea (EUNAVFOR) en el Cuerno de África, cuyo fin fue escoltar los buques del Programa Mundial de Alimentos y la misión de la ONU en Somalia (AMISOM).

La forma y contenidos de la interacción con la UE no han variado durante la administración Duque, si bien la crisis migratoria de Venezuela y el empuje externo a la transición democrática por la vía de la celebración de elecciones presidenciales se han convertido en banderas de convergencia política. No obstante, se pueden identificar algunos puntos de tensión. Primero, mientras Colombia ha intentado liderar junto a Chile y Perú, vía Grupo de Lima, una posición férrea de cerco diplomático e impugnación a la delegación de Nicolás Maduro en la ONU y otros foros, la UE ha optado junto con Uruguay, Bolivia y otros por una presión más moderada y por tratar de mantener canales abiertos tanto con la oposición como con el oficialismo, vía el Grupo de Contacto Internacional. Empero, ambas redes de multilateralismo informal han intentado aproximarse para reducir la percepción de esfuerzos dispersos o contrapuestos. La UE también rechaza tajantemente toda posibilidad de intervención militar. Segundo, aunque la UE manifiesta su confianza en la disposición del actual Ejecutivo colombiano a favor de la implementación del acuerdo de paz y contribuyó en 2019 con 125 millones para financiar 24 proyectos del Fondo Europeo para la Paz, no ha ocultado su inquietud por temas como: a) la intención del gobierno de no prorrogar, después del 15 de agosto de 2019, 14 de los 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) para desmovilizados de las FARC, al estimar que tienen problemas de funcionamiento, b) el alto número de asesinatos recientes de defensores de derechos humanos y líderes sociales aún por esclarecer, y c) los obstáculos puestos desde el partido principal de gobierno a la ley estatutaria para reglamentar el sistema de justicia transicional.

En cuanto a las relaciones con Rusia, los episodios de cooperación militar son escasos, a excepción del instrumento suscrito por ambos países en 1996 con una duración de cinco años y prorrogable por uno (Mindefensa, 1996). Fue un convenio de cooperación técnico militar que consagró: el suministro de armamento, municiones y demás equipo o material militar y de tecnología para dicho fin; *leasing* de material militar con derecho a prueba; cooperación técnica

para la consolidación de infraestructura de mantenimiento y reparación de armamento, así como el envío de personal necesario y la capacitación de personal recíproca, etc. Adicionalmente, se establecieron otras condiciones, como que las partes no podían emplear armas no convencionales (químicas, biológicas o nucleares) en territorio colombiano; además, el equipo involucrado era de reserva y no se podía establecer algún convenio con otro Estado que perjudicase a Colombia o Rusia en el uso de dicho equipo. Todo lo cual, refleja una aproximación pos-soviética, menos ideologizada, en el advenimiento de un sistema multipolar y que dista del alineamiento anticomunista característico del interamericanismo orientado por EE.UU. durante la Guerra Fría.

Colombia se considera el principal socio regional de EE.UU., y de manera problemática, el gobierno Duque ha asumido un rol de apoyo directo a la oposición venezolana y de “enlace” con la administración Trump para lograr la transición política del país vecino. Lo que no aceptan Beijing ni Moscú, bloqueando toda iniciativa de resolución sancionatoria en el Consejo de Seguridad de la ONU. Mijares considera la intervención de las dos grandes potencias en Venezuela como un juego geopolítico, ya que, así como EE.UU. hace presencia marítima en la periferia china y en Europa Oriental vía OTAN, tanto China como Rusia parecen responder haciendo presencia en el hemisferio occidental. El endurecimiento de la política exterior de EE.UU. hacia China y Rusia, amparado en el consejo de coequiperos de Trump de línea dura como John Bolton, Mike Pence y Mike Pompeo, ha revivido la tendencia de contrapeso por la vía de la fricción diplomática, las sanciones comerciales y la competencia en gasto y adquisiciones militares (Arbeláez Jaramillo, 10 de febrero de 2019).

La perspectiva del lema *America First* primero fue una mirada cuasi-aislacionista y de prioridades domésticas, pero viene asumiendo un intento de preservar la posición dominante como superpotencia en un contexto crecientemente multipolar. Posen (2018) estima que Trump ha buscado retener la superioridad económica y militar de EE.UU., pero dentro de una matriz política que no solamente renunció a la “exportación de la democracia” sino que está haciendo pedazos la base normativa liberal de la hegemonía estadounidense, erosionando múltiples regímenes multilaterales con su unilateralismo (citado en Lind, 15 de diciembre de 2018). Hoy colisiona incluso con sus aliados históricos. El caso de Venezuela parecería corresponder a un caso de exportación democrática mediante el apoyo a la oposición, controvirtiendo la tesis anterior, pero da la impresión de que la oposición venezolana y el gobierno de Duque han pujado más por esa injerencia externa que la propia Casa Blanca. Algunos describen esta política estadounidense no como clásicamente intervencionista sino como una defensa selectiva de algunas democracias y con posturas discursivas que no necesariamente comprometen instrucciones al Pentágono y que incluyen la ambivalencia del respaldo a gobiernos autoritarios que resultan afines geopo-

lítica y comercialmente, sin una estrategia global o regional uniforme (Novak y Namihas, 2018, pp. 89-92).

A diferencia de la postura oficial del Ejecutivo colombiano, los líderes de la oposición —algunos actuando desde Colombia— han sugerido incluso una sublevación militar con apoyo externo, posibilidad que entraña enormes riesgos para Colombia, si bien Moscú ha buscado aproximaciones con EE.UU. para propiciar un diálogo entre oficialismo y oposición pero defendiendo su libertad de cooperar militarmente con el gobierno de Maduro (Blu Radio, 25 de febrero de 2019; Infobae, 17 de marzo de 2019). La Casa Blanca parece más interesada en la salida de rusos, chinos y cubanos del sistema de inteligencia de Venezuela y de la doctrina militar de las FANB que en un nuevo régimen político, si bien ha insistido en que responderá a cualquier agresión del oficialismo en contra de líderes del gobierno autoproclamado del diputado Juan Guaidó (HispanTv, 16 de abril de 2019; Agencia EFE, 24 de enero de 2019). La representación de China ha sido más prudente, incluso entablando acercamientos con la oposición, pero ha rechazado acusaciones de la Casa Blanca como su responsabilidad en la crisis económica del país andino, en el traspaso de tecnologías para el control y represión a los opositores o su presencia militar. Ha interpretado estas posturas de Washington como parte de la estrategia para enturbiar la diplomacia china en el mundo y usar a América Latina como su “patio trasero” para subvertir la influencia de potencias extra-regionales (Reuters, 15 de noviembre de 2018; Deutsche Welle, 13 de febrero de 2019; Voa Noticias, 15 de abril de 2019).

Sin embargo, el comportamiento de estas dos grandes potencias en contra de EE.UU. por el momento resulta un contrapeso indirecto y blando mediante el apoyo político y económico al régimen del PSUV, y si acaso, mediante cooperación de inteligencia y de intercambio entre Fuerzas Militares, pero no mediante el uso de bases o pactos de defensa. Ambas potencias se han convertido en proveedores importantes de armamento para Venezuela, aunque también a otros destinos latinoamericanos, no necesariamente opuestos a Washington. Es una tendencia de diversificación del mercado armamentista previa a la crisis venezolana. Entre 1998 y 2017, Rusia vendió a Venezuela unos 3.893 millones de dólares en armamento, mientras China hizo lo propio con 631 millones de dólares, aunque Colombia también recibió 100 millones de dólares de los rusos en ese período (SIPRI, 2017). En cuanto a su tipo, llamó la atención la adquisición de 100.000 fusiles Kalashnikov, 5.000 fusiles Dragunov de alta precisión, varios helicópteros Mi-26, Mi-35 y Mi-17, 30 aviones supersónicos Sukhoi, aviones caza MIG-29, entre tres y cinco submarinos de misiles antibuque y vehículos blindados, incluyendo del tipo para transporte de tropas BMP-3 (Pastrana y Vera, 2008, p. 246). Es un aprovisionamiento previo a la crisis, pero no debe subestimarse como factor que complejiza cualquier postura intervencionista de

Bogotá. Se han verificado visitas de personal militar ruso a Venezuela para asegurar la capacidad operativa de sus arsenales.

El apoyo “incondicional” que brinda Colombia a EE.UU. en el gobierno Duque puede interpretarse por tres razones. La primera, la necesidad de un socio estratégico del nivel global percibiendo a Venezuela como un problema de seguridad nacional. Si bien, radicalizando sus posturas más frente a su régimen que frente a las migraciones en sí. En segundo lugar, continuar manteniendo una relación que a la luz de varias élites ha traído beneficios mutuos como la lucha conjunta frente a las drogas y la cooperación contra el terrorismo. En tercera instancia, hay fuertes convergencias ideológicas entre el Centro Democrático y varios *hard-liners* republicanos (p.ej. Marco Rubio o Rick Scott) que promueven el cerco internacional —a veces la posibilidad de intervención militar— sobre gobiernos catalogados como socialistas (Cuba, Nicaragua, Venezuela). Empero, a diferencia de lo que ocurrió con el alineamiento de la política exterior de Álvaro Uribe en un vecindario esencialmente crítico de EE.UU., hoy el gobierno Duque tiende a beneficiarse del arribo de mandatarios políticamente más afines con Washington y críticos del régimen chavista, como Mauricio Macri (Argentina), Sebastián Piñera (Chile), Jair Bolsonaro (Brasil), Mario Abdo (Paraguay), e incluso, del desprendimiento ideológico de Lenin Moreno (Ecuador), como sucesor de Rafael Correa. Puede ser una convergencia positiva para el entendimiento y la cooperación, pero puede resultar volátil y contraproducente si no se afianza institucionalmente dentro de una óptica pluralista y si no aborda los problemas de seguridad y estabilidad suramericanos más allá de la crisis venezolana.

Algunos consideran que este alineamiento no es solo instrumental sino ideológico, pero con un tono que pone en mayor vulnerabilidad a Colombia frente a las decisiones intempestivas de Trump y que dificulta un diálogo productivo con los demócratas (Tickner, 26 de abril de 2019), quienes han puesto frenos significativos a la Casa Blanca en la Casa de Representantes, donde son mayoría. Además de truncar recursos para el muro en frontera con México, se denotan bloqueos políticos como el del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, encabezado por el demócrata Eliot Engel, quien advirtió que la vía militar no será una opción válida (HispanTv, 14 de marzo de 2019). De alguna forma, esa polarización del congreso estadounidense también ha llegado hasta Colombia. Mientras la Casa Blanca y varios republicanos presionan por resultados antidrogas y extradiciones de miembros de las FARC comprometidos con el narcotráfico, no son pocos los demócratas que han cuestionado directamente al Ejecutivo colombiano. Por un lado, Leahy, Cardin y Van Hollen escribieron a Iván Duque impugnando su nombramiento de 9 generales de las FFMM. acusándolos de vínculos con las ejecuciones extrajudiciales, basándose en un informe de Human Rights Watch. Por otra parte, 79 senadores demócratas hi-

cieron pública una carta a Pompeo en la que estimaban que el gobierno Duque estaría obstruyendo el acuerdo de paz y tratando de reescribir la ley estatutaria a pesar del aval de la Corte Constitucional. Duque intentó dar fin a la controversia asegurando que acataría el respaldo de la Corte al hundimiento congresal de las objeciones presidenciales a la ley de la Justicia Especial para la Paz (JEP).

La intromisión de Colombia en la crisis venezolana y el aval de la Casa Blanca para apoyar las acciones del gobierno han traído tensión con Moscú. Fue el caso de la carta enviada por la embajada rusa a la Cámara de Representantes del Congreso, la cual desató polémica en Colombia, y a los ojos del canciller Holmes, constituyó una amenaza. Dicha carta, manifestaba que el uso ilegítimo de la fuerza militar contra Venezuela por parte de otros Estados sería interpretado por el Consejo de la Asamblea Federal de Rusia como un acto de agresión y una amenaza a la paz y seguridad internacionales (Portafolio, 2 de abril de 2019). El presidente de la Cámara de Representantes, Alejandro Chacón, sugirió que el permitir el paso de tropas extranjeras por territorio nacional es una potestad reservada para el Congreso, y, por ende, el mensaje constituye una advertencia directa (Portafolio, 2 de abril de 2019). Imaginando así, la posible respuesta de Moscú ante la posibilidad de que militares de EE.UU. usen a Colombia como “cabeza de playa” para operaciones contra Maduro.

Por su parte, el presidente Duque reafirmó que Colombia no tiene intenciones ofensivas y decidió enviar su canciller a Rusia a mediados de 2019 con el fin de dialogar sobre Venezuela, ampliar los canales de cooperación económico-comercial, técnico-científica y de seguridad, y participar del Foro Internacional Económico de San Petersburgo. Fue un gesto al que el ministro de exteriores Sergei Lavrov respondió positivamente incluso ofreciendo la posibilidad de ventas de armamento. No obstante, por un lado, Holmes rechazó que dicho tema estuviera en la agenda oficial, y por otro, Rusia insistió en que no reconocería en ningún caso al gobierno de Guaidó.

Las relaciones con China también han sido limitadas debido a la cercanía histórica que Colombia ha tenido con Washington, aunque no es claro aún cómo las fricciones entre Bogotá y Caracas influyen en las relaciones entre Beijing y Bogotá. Para Ellis (2017), episodios como la guerra de Corea, en la cual Colombia fue el único país latinoamericano en apoyar a EE.UU. en contra de China en el alineamiento anticomunista, han cimentado cautela para extender lazos en el campo de la seguridad. Sin embargo, se evidencian algunos avances de cooperación militar esporádicos. En octubre de 2013, China donó siete puentes militares a Colombia y, en abril de 2014, envió dos aviones de transporte militar Harbin Y-12, los cuales Colombia puso al servicio de Satena, empresa del Estado (Ellis, 2017, p. 7). Adicional al apoyo material, se registran capacitaciones y visitas recíprocas para entrenamiento y cursos como el de erradicación de minas.

Frente a Venezuela, el gobierno chino ha otorgado ayuda humanitaria a Maduro, lo cual ha generado descontento en los sectores más radicales de la política colombiana en contra de ese régimen. Maduro publicó en redes sociales la llegada de 65 toneladas de medicinas e insumos médicos provenientes de China y la recepción de más cooperación en el futuro, sin especificar de qué tipo, creando especulaciones sobre posible cooperación militar. Empero, el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, Geng Shuang, desmintió que haya habido algún tipo de donación de armamento y resaltó el interés de establecer canales de diálogo entre el régimen y la oposición (RCN, 2019). A inicios de mayo de 2019, la Cancillería colombiana buscó preparar el terreno en la OEA para lograr una resolución condenatoria contra lo que considera la injerencia de Rusia, China y Cuba en la región.

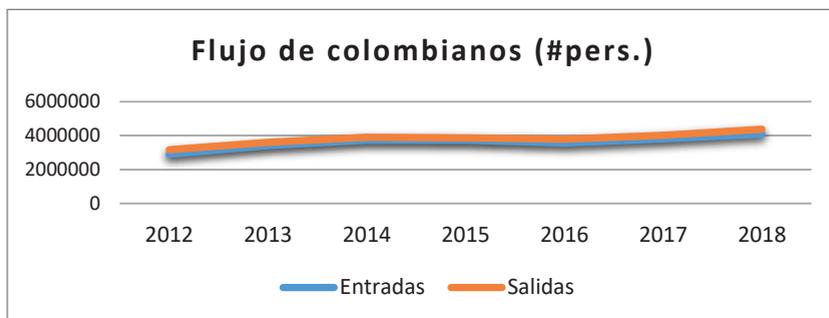
En definitiva, las posiciones bilaterales de Colombia están resultando contraproducentes. Primero, porque profundizan la asimetría entre Colombia y EE.UU. en nombre de esa asociación privilegiada y del apoyo para el cambio en Venezuela, lo que termina abriendo la puerta para que Washington obtenga mayor capacidad de condicionar los términos de esa relación (Tickner, 26 de abril de 2019). Segundo, porque atraen conflictos gratuitos e innecesarios con dos potencias del nivel global, Rusia y China, que no deben interpretarse como pivotes de exportación ideológica de tipo socialista ni como muletas de gobiernos izquierdistas en un contexto multipolar. Tercero, resulta un alineamiento que, por el momento, no deja grandes réditos a Colombia en materia de seguridad porque no se refleja en un cambio importante de la ayuda militar ni se traduce en apoyos disuasivos —que tampoco convendrían mucho— en una hipótesis de conflicto militar con Venezuela, considerando que ese país tiene una importante ventaja aérea, misilística y de vehículos blindados sobre su vecino (Global Firepower, 2018).

### **3. Las migraciones en Colombia y la seguridad**

Colombia no ha sido un país muy receptivo en cuanto a migración de extranjeros se refiere si se usa como criterio su permanencia. No obstante, se ha convertido en un lugar de tránsito por su posición geográfica central, eslabón de paso entre América del Sur y Centroamérica y entre los países con costas en el Pacífico y aquellos con costas en el Atlántico Sur y el Mar Caribe. La migración *per se* no debería definirse como problema de seguridad, pero un análisis amplio incluiría aquellos aspectos del flujo migratorio que comprometen la institucionalidad del Estado, la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica entre países. Colombia ha venido mutando parcialmente en su rol migratorio con respecto a Venezuela y se viene convirtiendo en un país principal en el mundo como receptor de ciudadanos de allí, si bien muchos de ellos tienen doble ciudadanía con Colombia. Examinando las estadísticas (2012-2018), la conducta migratoria de los últimos años refleja: a) un comportamiento similar de la salida e ingreso de los

colombianos que hace pensar poco probable un éxodo reciente de nacionales, y b) una alta similitud entre los comportamientos de los flujos de entrada y de salida de extranjeros (pocos se quedan) pero una tendencia creciente en ambas caras del fenómeno (transitan más a través del país). Los colombianos salieron menos entre 2014 y 2016 por la situación económica del país.

Gráfico 2



Fuente: Migración Colombia, 2019. Elaboración propia.

Sin embargo, cuando se examinan las estadísticas de la Agencia del Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la percepción de estabilidad migratoria se relativiza. La solicitud de asilo por parte de colombianos en los principales países de destino fue alta en los años 2012, 2013 y 2017, y curiosamente, a pesar de la crisis venezolana, allí sigue habiendo solicitantes. No es claro si parte de esos solicitantes en otros países tienen doble ciudadanía colombo-venezolana, pero es probable y ayudaría a explicar el fuerte cambio de 2016 a 2017.

**Tabla 3**  
**Número de solicitantes 2012-2017**

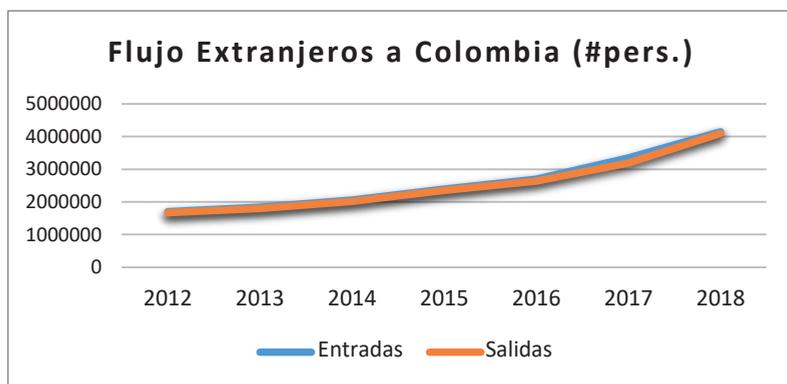
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solicit. Asilo <sup>3</sup>	15.924	13.507	3.187	4.636	7.784	23.998
En Venezuela	750	909	251	57	882	904

Fuente: UNHCR, 2019. Elaboración propia.

Para 2018, ingresaron 4.151.565 extranjeros y salieron 50.202 extranjeros menos, lo que en principio dispararía la idea de una “crisis”, aunque esta información se recolecta mediante dispositivos de lectura mecánica y/o electrónica (chip) en los puestos autorizados de control migratorio (Migración Colombia, s.f. b).

<sup>3</sup> Dato en número de personas. Los países de destino que se tuvieron en cuenta son 7: EE.UU., España, Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú y Panamá.

Gráfico 3



Fuente: Migración Colombia, 2019. Elaboración propia.

No obstante, cuando se especifica la migración de venezolanos hacia Colombia, cambia drásticamente la percepción. Resulta inusualmente creciente entre 2012 y 2017 en las cifras oficiales. Si se tiene en cuenta el flujo de salida (por retorno a Venezuela o por tránsito a otros países), pareciera que tampoco hay “crisis” examinando el saldo como forma de inferir los que se quedan más tiempo:

**Tabla 4**  
**Migración de venezolanos a Colombia**

Desde Venezuela	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total período
Entrada	251.475	261.343	291.539	329.478	378.965	796.234	<b>2.309.034</b>
Salida	2.38.084	248.921	274.739	314.666	644.144	690.217	<b>2.410.771</b>
Saldo	13.391	12.422	16.800	14.812	-265.179	106.017	<b>-101.737</b>

Fuente: Migración Colombia, 2018. Elaboración propia.

Llama la atención la salida abrupta de 2016, que apuntaría a la falta de condiciones aptas para quedarse en Colombia. En 2018, Bogotá fue el principal receptor interno con 238.758 venezolanos y Ecuador (Rumichaca-Ipiales) fue el punto más utilizado para continuar la migración con 486.578 venezolanos (Migración Colombia, s.f. a, pp. 5 y 20). Hay que cuestionar en qué límite superior del saldo podría hablarse de crisis migratoria, pero hay tres datos que el propio gobierno colombiano expone y que permiten identificar un cambio vertiginoso. Por una parte, entre enero y diciembre de 2018 ingresaron al país 1.359.815 venezolanos, cifra que por poco duplica la de 2017 (Migración Colombia, 2019, p. 34). En segunda medida, 1.263.411 argumentaron ingresar principalmente por “turismo”, lo que revela temor o falta de confianza ante las autoridades colombianas.

Y en tercera instancia, se reconoce que entre 2017 y 2018 se concentró el 92,4% de los venezolanos que aceptaron su intención de radicarse en el país (unos 953.813) contabilizando desde 1991 (Migración Colombia, s.f. a, p. 4).

Entre Santos y Duque, se ha intentado responder con medidas principalmente humanitarias, incluyendo esfuerzos de reglamentación de su estancia en el país y atención social. A septiembre de 2018, se había logrado regularizar mediante permiso especial de permanencia (PEP) a 415.298 venezolanos y se estaba realizando el trámite para ayudar a 240.416 más (Migración Colombia, s.f. a, p. 7). Entre 2012 y 2018, se expidieron 87.746 cédulas de extranjería para permisos de permanencia de más de 3 meses y 58.997 prórrogas de permanencia, si bien se reconoció que aún había un estimado de 218.098 irregulares (pp. 13-15), seguramente por debajo del flujo real.

A finales de 2018, se formuló una estrategia de atención a tres años con un costo estimado de 422.779 millones de pesos (134.969.672 dólares) a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social y el documento 3950 (DNP, 24 de noviembre de 2018a). Se supone que será una primera partida presupuestal en una estimación de 12 billones de pesos que podría costar atender a la totalidad de los migrantes venezolanos. El gobierno ha evitado asumir el fenómeno como amenaza a la seguridad e incluso ha afirmado el impacto positivo que tendría para el crecimiento del PIB al estimar que el ingreso de 500.000 personas en edad de trabajar podría elevarlo en 0,1% (DNP, 24 de noviembre de 2018b). Entre otras acciones, se pretende: atender en servicios de primera infancia a 133.125 niñas, niños y mujeres gestantes, brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para implementar un protocolo sobre la información de salud de los migrantes, dar ayuda humanitaria, otorgar 40.000 cupos para educación para el trabajo, agilizar la convalidación de títulos académicos, y proponer criterios para la integración de los migrantes y construir el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia – RUTEC (DNP, 24 de noviembre de 2018a). Si bien son necesarias, algunos opinan que serán medidas reactivas, insuficientes y que difícilmente frenarán por sí solas la migración y la contratación irregular por los problemas presupuestales, de capacidades institucionales y de vigilancia sobre actores como los empresarios (Castro, 2018).

El rostro humanitario del problema no excluye algunos efectos negativos para la seguridad ciudadana. Por ejemplo, la aparición de enfermedades que en Colombia prácticamente se habían descartado, como el sarampión y la difteria, en un contexto en el que ya se había deteriorado el servicio de salud a nivel nacional con una crisis financiera que tiende a superar los 8 billones de pesos (Infobae, 21 de abril de 2018). Adicionalmente, se viene exponiendo la presencia de redes de explotación laboral y sexual. En 2018, 600 empresas fueron sancionadas por contratar irregularmente y pagar sueldos por debajo de la ley (La FM, 31

de enero de 2018), lo que viene produciendo conflictos entre los migrantes y los empleados y desempleados locales. A inicios de 2019, Bo Mathiasen, el representante de la oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio del Interior expusieron que se estima que 20% de cada 500.000 venezolanos que ingresan al país son víctimas de explotación sexual, siendo más perjudicados las mujeres y los niños y niñas, concentrándose el 70% de esos casos en Bogotá, Valle del Cauca, Risaralda y Antioquia (Caracol Radio, 27 de febrero de 2019).

Y probablemente, la dimensión más polémica y con menos certeza de cifras es la de la seguridad física. Son una minoría entre los migrantes, pero parecen aumentar los reportes que atribuyen actividades delincuenciales, incluyendo robo a mano armada, a ciudadanos venezolanos. A finales de 2018, la Fiscalía colombiana afirmó que había aumentado la cantidad de venezolanos arrestados frente al año anterior, y que, de 2.777 extranjeros capturados en flagrancia, 89% fueron ciudadanos de Venezuela, siendo Norte de Santander, Bogotá, La Guajira y Santander las ubicaciones más afectadas (Infobae, 23 de agosto de 2018). El mismo órgano advirtió que las tarjetas de movilidad fronteriza que Migración ha estado facilitando a los irregulares no garantizan la plena identificación de los venezolanos capturados ni la coordinación con las autoridades de Venezuela (SEMANA, junio 2 de 2018). También se han detectado actividades de inteligencia presuntamente por parte de agentes del servicio bolivariano SEBIN en suelo colombiano<sup>4</sup>. Se ha discutido la posibilidad de que asesores de Maduro (Consejo de Defensa de la Nación o Codena) hayan recomendado al PSUV “infiltrar” movimientos sociales y protestas locales para debilitar las posiciones internacionales del gobierno Duque (Semana, 4 de abril de 2019).

El reconocimiento de estos problemas en ningún caso debe avalar posiciones xenófobas, pero apunta a la necesidad de crear mayores esfuerzos colectivos entre agentes estatales, sector empresarial y sociedad civil organizada, con apoyo internacional, hasta que los migrantes sean plenamente integrados en la sociedad y mercado colombianos o hasta que la situación en Venezuela se normalice, mitigando los impactos sanitarios, económicos y sociales con estrategias geolocalizadas pero en un marco de planeación multinivel (nacional, subnacional y local) y que logre reducir la percepción de discriminación en las medidas de atención, porque pueden estigmatizar a los receptores o producir malestar competitivo en la población endógena con necesidades laborales, educativas y sanitarias.

---

<sup>4</sup> Se han dado por ejemplo, expulsiones como los cinco presuntos agentes del SEBIN en Cúcuta, Norte de Santander, y la detección de presuntos espías entre los 567 militares y policías venezolanos que han desertado y pedido asilo en Colombia (Diario del Cauca, 21 de febrero de 2019; Semana, 1 de marzo de 2019).

Por el momento, la administración Duque ha evitado identificar el drama migratorio como problema de seguridad nacional en lo que se refiere a los civiles, evitando deportaciones masivas o el cierre de todos los pasos de frontera, pero ha adoptado posturas más ideológicas y que dificultan el entendimiento con Venezuela. Decidió no nombrar un embajador, retiró a casi todo el personal diplomático de alto nivel en Caracas con excepción de la representación consular y comercial, optó por reconocer a Juan Guaidó como presidente en sustitución del líder actual del Ejecutivo, ha fomentado la acogida de funcionarios de Policía y Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) que han desertado, ha rechazado un esfuerzo de mediación entre oficialismo y oposición —como el que propusieron en febrero de 2019 Uruguay y México—, ha motivado la búsqueda de adherentes a la denuncia que se ha interpuesto en la Corte Penal Internacional (CPI) contra Maduro y ha enfatizado desde Presidencia, Cancillería y la propia oficina de Migración Colombia, la idea de que hay usurpación del poder y no puede haber ninguna interlocución o concesión al gobierno vecino (El Espectador, 23 de octubre de 2018; El Espectador, 1 de febrero de 2019; Caracol Radio, 14 de febrero de 2019). Para agravar más el deterioro de las relaciones anteriormente maltrechas entre Maduro y Juan Manuel Santos, la administración Duque ha intentado contribuir al ingreso a Venezuela, no concertado con Maduro, de cargamentos de ayuda en cabeza de líderes de oposición, incluyendo el uso de Cúcuta, ciudad fronteriza, como centro de acopio de toda la ayuda que EE.UU. y otros gobiernos críticos de Maduro han enviado.

#### **4. Grupos armados y Crimen Organizado Transnacional (COT)**

La conformación de Grupos Armados Organizados (GAO) y el incremento de actividades relacionadas al Crimen Organizado Transnacional (COT) han constituido retos álgidos para la reconstrucción nacional.

Los GAO son considerados sujetos que atentan contra la seguridad ciudadana y estatal. El Gobierno Nacional, a través de la directiva 15 de 2016 del Ministerio de Defensa, los categorizó como grupos que cuentan con capacidad de ejercer control sobre el territorio para realizar operaciones sostenidas que atentan contra las instituciones, la población civil, otros grupos armados y la Fuerza Pública. Sus actividades económicas, así como fuentes de financiamiento, se encuentran vinculadas a operaciones criminales como el narcotráfico (Pineda, 2018, p. 250). Pueden tejer redes con grupos de COT que les permiten adaptarse al cambio y a las acciones en su contra (Cajiao, González, Pardo, y Zapata 2018, p. 5).

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) de Santos tuvo como propósito la apropiación de los siguientes compromisos: 1) llevar a un mínimo histórico la producción de narcóticos, 2) desarticular los grupos al margen de la ley 3) crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana, 4) avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado

e interoperable, 5) contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes y 6) fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector defensa y seguridad nacional (Gobierno de Colombia, 2011, p. 2). Fue el antecedente del marco gubernamental antes del Acuerdo de Paz (2016), proceso iniciado en 2012 y conectado con una desecuritización parcial del conflicto armado y del problema del narcotráfico, mediante opciones como el reconocimiento político de los GAO, los acercamientos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la sustitución voluntaria de cultivos ilegales y el cese de las fumigaciones aéreas, pero con la continuidad en la ofensiva policial y militar contra otros GAO y estructuras del COT. La construcción de capacidades disuasivas pasaría a un segundo plano ante la exigencia financiera y política de las condiciones para el posconflicto.

Frente a lo anterior, uno de los compromisos más recientes frente a las dinámicas de COT se encuentra incorporado en el Acuerdo de Paz con las FARC. Algunos puntos que se destacan son: el planteamiento de un diseño institucional para el esclarecimiento del fenómeno paramilitar, la prohibición del uso de las armas en política, el desmantelamiento y desarticulación de organizaciones criminales, su sometimiento a la justicia, la garantía de los derechos civiles y políticos a todos los sujetos y la lucha contra grupos dedicados al narcotráfico o al lavado de activos (Álvarez Vanegas, Llorente, Cajiao Vélez y Garzón, 2017, p. 16).

Por su parte, la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad del presidente Iván Duque busca responder a las amenazas y los desafíos de seguridad desde un enfoque multidimensional, enfatizando la legitimidad estatal (Presidencia de la República de Colombia, 2019). Sus pilares son: 1) ver el medio ambiente como un activo estratégico nacional, 2) potencialización de la diplomacia para la defensa, 3) desmantelamiento de economías ilícitas, y finalmente, 4) recuperación de los territorios del país en los que haya problemas de seguridad y falta de institucionalidad (El Espectador, 6 de febrero de 2019).

Asimismo, se pueden resaltar tres elementos: a) sigue vigente la lucha en contra del COT, pero resaltando el sometimiento de los criminales y la no conexidad del narcotráfico y los delitos políticos, b) las estrategias buscan responder de forma interagencial a los cambios del COT, y c) se reconoce el interés por una reconstrucción nacional mediante la transformación económica e institucional. Después del atentado del ELN en la Escuela de la Policía General Santander en Bogotá, de mediados de enero de 2019, el gobierno Duque ha endurecido sus posiciones frente a ese grupo y los GAO en general.

Desde su posesión, ha insistido en el cese incondicional de toda actividad militar y delincencial como prerrequisito para dialogar, tomando distancia frente

a la administración Santos. Desde un principio, desestimó asumir los compromisos plasmados por Santos en el borrador del avance del acuerdo con el ELN que se discutía en la Habana. Pero tras conocer de los 21 fallecidos y 38 heridos por la explosión, exigió a Cuba —infructuosamente— capturar y extraditar a los negociadores del grupo y elevó sus críticas a Venezuela por la presencia de elementos de ese GAO en su territorio. Estas posturas dejan vislumbrar un giro ideológico significativo, sumadas a otras como la solicitud a la Corte Constitucional de anular la orden de suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato por su presunta toxicidad para los humanos y entornos ambientales, el refuerzo a las operaciones de erradicación forzosa de los cultivos y las objeciones planteadas a la normatividad del sistema de la JEP, estimando que se otorgan competencias indebidas a sus magistrados frente a la justicia ordinaria, que se pone en riesgo la extradición y que se abre una puerta a la impunidad para delitos sexuales y crímenes de lesa humanidad (Caracol Radio, 2 de abril de 2019; Sarralde Duque, 8 de marzo de 2019; Jules, 28 de abril de 2019). Todo esto refleja una resecuritización parcial tanto del conflicto armado como del problema del narcotráfico.

A continuación, se abordará el COT como un problema estructural para el Estado y como un problema asociado a las nuevas amenazas.

#### A) *El COT como problema estructural*

Hoy se consideran amenazas estructurales aquellas relacionadas con el narcotráfico, las Bandas Criminales (BACRIM) y los grupos armados “residuales” (GAO-R) por su capacidad militar, aún si no cuentan con un ideario político. No todos han ingresado a las dinámicas del COT, pero varios de ellos se consideran los enemigos principales del Estado una vez desmovilizada la mayor parte de las FARC y estimando que el ELN es un GAO que tiene crecientes conexiones transnacionales (p.ej. en Venezuela). Se produce una despolitización discursiva del ELN y una asimilación como amenaza híbrida o convergente con el COT. En medio de las polémicas por los posibles impactos colaterales que suele tener sobre la población civil, fue el gobierno Santos, en la era de Luis Carlos Villegas como ministro de Defensa, quien abrió la puerta al uso de métodos como el bombardeo aéreo en contra de BACRIM y estructuras similares.

Las directivas 15 y 16 del Ministerio de Defensa apuntaban al argumento de que, si las estructuras criminales cumplen características como mando central, control territorial y capacidad militar, las FF.MM. están autorizadas a emplear la fuerza letal (Rodríguez, 2017, p. 20). En los manuales de derecho operacional, por ejemplo, se establece que la Inteligencia Militar hace el diagnóstico de peligrosidad de una estructura y lo reporta al Presidente, al Consejo de Seguridad y al Acuerdo de Comandantes militares, quienes deciden si lo categorizan como GAO, aunque no tenga fines políticos (Ejército Nacional de Colombia, 2017, p.

6). Desde Santos, se estimaba a grupos como Clan del Golfo, Pelusos y Puntilleros como “amenaza tipo A”, es decir, sujetos a uso de máxima fuerza militar. Entretanto, criminales de escala local o departamental como Odines, La Cordillera y la Oficina de Envigado, fueron tipificados como “amenaza tipo B”, por tanto, objeto de operativos más moderados (Rodríguez, 2017, pp. 30-31).

La diferencia determinará cuál de los dos marcos jurídicos se aplicará en las operaciones militares: el Derecho Internacional Humanitario (DIH), para los GAO, o los Derechos Humanos (DDHH) frente a otras estructuras (p.ej. de COT). En el caso del DIH, se estima que las FF.MM. podrán usar estrategias que les permitan obtener una ventaja militar sobre el enemigo y cumplir la misión que el nivel político ha definido, buscando un equilibrio entre la necesidad militar (buscar el menor costo en personal, bienes y recursos propios) y principios humanitarios como los de Distinción, Limitación, Proporcionalidad y Precaución en el ataque (Ejército Nacional de Colombia, 2017, p. 8). Igualmente, se explica que miembros de los GAO que tienen una permanencia constante en el grupo, hacen parte de la jerarquía de la estructura y tienen función de combate, son susceptibles de ataques militares en cualquier momento (Ejército Nacional de Colombia, 2017, p. 10).

Así, la frontera entre los conceptos de GAO y COT parece desdibujarse, problemáticamente, en la medida en que: a) se identifican como fenómenos crecientemente convergentes, b) las estructuras de COT con capacidad bélica considerable se consideran GAO, y c) la posición política del Ejecutivo intenta separar artificialmente la conexidad del narcotráfico con delitos como la rebelión, lo que desconoce la trayectoria del conflicto armado colombiano, cierra las puertas para negociar con GAO como el ELN<sup>5</sup> y pone en aprietos al Comando de las FF.MM. al momento de categorizar las amenazas y definir los planes de intervención.

Los antecedentes del Plan Colombia en la era Pastrana (1998-2002), su renovación durante la Política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe (2002-2010) y las agendas de los últimos dos mandatarios frente al COT, han apostado por la militarización del problema, si bien se han elevado las condiciones para los operativos. Aunque el marco de los derechos humanos impone mayores límites a las FF.MM. frente a las organizaciones de delincuencia común, como la restricción de ciertos medios de intervención, la identificación previa del personal, la advertencia previa del uso del poder de fuego y la búsqueda de medidas no ar-

---

<sup>5</sup> Aunque hay polémica sobre su relación con el narcotráfico. Recientemente, sus principales cuadros han insistido en que desde hace 30 años han desestimado apoyarse en esa actividad, mientras mandos del Ejército y la Fiscalía colombiana dicen tener evidencia de lo contrario (Semana, 20 de julio de 2018).

madras en lo posible, el derecho operacional vigente sigue legitimando el uso de la fuerza militar para mantener el orden público y entrega a unidades militares y comandantes la potestad para decidir cómo repeler una agresión de acuerdo con su análisis del contexto (Ejército Nacional de Colombia, 2017, pp. 17-19).

La discusión sobre los vínculos entre narcotráfico y COT resulta relevante cuando se acepta que el primero tiene larga trayectoria, que la estrategia ofensiva tradicional ha expuesto sus grandes limitaciones y que las conexiones transnacionales se han multiplicado. De acuerdo con el Informe Mundial de Drogas 2018 de Naciones Unidas, la producción mundial de cocaína alcanzó en 2016 el nivel más alto jamás reportado con un estimado de 1.410 toneladas, cuya mayor parte de la producción fue colombiana (UNODC, 2018). Además de esto, según un informe de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de EE.UU., las cifras de hectáreas cultivadas de hoja de coca en Colombia aumentaron un 11%, de 188.000 en 2016 a 209.000 en 2017 (CNN Español, 2018).

Santos combinó una perspectiva represiva, mediante el aumento del pie de fuerza, del presupuesto anual de Defensa, de la destrucción de laboratorios y de las incautaciones y las operaciones conjuntas entre FF.MM., con una nueva estrategia basada en la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos (Pastrana y Vera, 2017, pp. 22-24). A pesar de erradicar más de 130.000 hectáreas de coca entre 2011 y 2016 y destruir 25.000 laboratorios de producción e incautar 2.000 toneladas en ocho años de mandato, la siembra se disparó y la administración Trump amenazó desde 2017 con descertificar al país (Observatorio de Drogas de Colombia, 2017; CNN Español, 2018).

Más allá de las debilidades del programa de sustitución alternativa, que desde un inicio (2016) tuvo problemas presupuestales, de planeación y coordinación (Garzón, Gelvez y Bernal, 4 de abril de 2019), hay factores intrínsecos del narcotráfico como COT que no logran frenar las estrategias usadas. Por una parte, está el efecto “globo”, que ilustra la gran facilidad con la que los sembradíos se relocalizan, no solo en los territorios más débiles institucionalmente, sino incluso hacia países vecinos (Perú, Bolivia) (Pastrana y Vera, 2017, pp. 24-25). En segunda instancia, el efecto “hidra” describe la manera en la que las cúpulas del mercado ilegal se adaptan a los golpes de la Fuerza Pública y se multiplican, generando estructuras cada vez más descentralizadas y sofisticadas. Hoy se sospecha del rol de los carteles mexicanos “reinvirtiendo” en Colombia y otros países para mantener el negocio, amparando la formación de BACRIM y GAO-R (Pastrana y Vera, 2017, p. 27).

Actualmente, las BACRIM se encuentran en 27 de los 32 departamentos colombianos, pues ya se han asentado en 168 de los 1.098 municipios del país (El Tiempo, s.f). Muchas surgieron del paramilitarismo a mediados de la década de

los 2000 y se han convertido en la fuerza criminal dominante (Insight Crime, s.f). La célula de Los Urabeños resulta ser uno de los grupos más poderosos, así como Los Rastrojos, Las Águilas Negras, El Clan del Golfo, Los Úsuga, Los Puntillos y Los Pelusos. Se han enfocado en quitarle el corredor a la guerrilla en departamentos clave o hacer alianzas para fortalecer sus estructuras. Por ejemplo, Los Caparrapos, han desarrollado alianzas con bandas como Los Paisas, miembros ex-FARC y miembros del ELN para adquirir el control de negocios y rentas del y la minería ilegal de recursos como el oro. Este grupo, tan sólo en un punto en zona rural de El Bagre (Antioquia), estaría obteniendo un mínimo de ganancias mensuales de 725.000 dólares (Insight Crime, 2019). Varias de estas estructuras parecen estar detrás del asesinato de un número importante de líderes sociales por su papel como promotores de la sustitución voluntaria de cultivos, de modo que, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam) denunció el asesinato de 36 de estos líderes entre enero de 2017 y junio de 2018 (Romero, 30 de abril de 2019).

Para finales del 2018, el presidente Iván Duque puso en marcha el plan Ruta Futuro para enfrentar el problema las drogas. Es una iniciativa que cuenta con cuatro pilares: disminución del consumo, ataque a la oferta de drogas, desarticulación de organizaciones criminales y afectación de economías y rentas del crimen organizado (Presidencia de la República, 13 de diciembre de 2018). Asimismo, tiene en cuenta campañas dirigidas a padres, docentes y jóvenes acerca del consumo de drogas, la educación y el uso del tiempo libre, mecanismos de erradicación forzada y voluntaria, la desarticulación de las organizaciones criminales y el fortalecimiento de la extradición, y finalmente, el acompañamiento del Estado y aumento de la presencia institucional en las regiones. Aunque se prometió el uso de drones y químicos alternativos al glifosato, el gobierno parece estar aminorando su confianza en estas opciones.

Aunque esta estrategia pretende ser integral, ha levantado críticas. La coalición Acciones por el Cambio resalta que el actual discurso pretende “retroceder a prácticas que han vulnerado derechos, aumentado la violencia y que no han dado resultados efectivos, tales como la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, la retoma del glifosato como medio de erradicación, la criminalización administrativa de las personas usuarias de drogas y la persecución de los eslabones más bajos de la cadena de producción” (El Espectador, 11 de febrero de 2019). Según el gobierno, mientras que los grupos manuales pueden erradicar entre 2 y 3 hectáreas por día, y los drones asperjar unas 3, la fumigación aérea logra afectar 150 hectáreas (El Tiempo, 10 de marzo de 2019). Más allá de su presunta eficiencia, se percibe un aumento de la presión de Washington para restituir la aspersión aérea, incluyendo la queja del Ejército con respecto a la pérdida de soldados en medio de las minas antipersona que buscan evitar la erradicación terrestre. En el centro, se hallan la Corte Constitucional, que estudia la situa-

ción, y los cultivadores, que necesitan opciones de integración social y económica y se hallan entre la espada de los operativos y la pared de las mafias.

### B) *El COT y otras amenazas*

Con relación a los problemas ambientales, la minería ilegal ha sido una actividad que ha ganado terreno en las finanzas de los GAO desde 2003 aproximadamente. La explotación de oro ha sido fuente de financiamiento clave, y hasta el momento, las leyes colombianas no han brindado los elementos necesarios para obstruir esta cadena. Existen casi 9.044 unidades de producción minera sin títulos, con 15.000 mineros bajo el control de organizaciones ilegales (ES-DEGUE, 2017, pp. 40-41). El asesinato a líderes ambientales, el tráfico de fauna silvestre y la deforestación también se consolidan como delitos vinculados a GAO y COT.

Según la Universidad Antonio Nariño, Colombia es el país en el que se cometen más asesinatos de líderes ambientales. En 2016 se registraron 200 casos, de los cuales el 40% fueron indígenas. Para 2017, se identificó una reducción del 52% de las más de 10.000 especies de animales que tiene el país. La deforestación, por su parte, había aumentado para ese mismo año por la explotación comercial, los cultivos ilícitos, la ganadería, la minería ilegal y las construcciones (El Espectador, 6 de octubre de 2017). En respuesta, el Ministerio del Medio Ambiente ha anunciado el aumento de recursos para la ejecución de proyectos que promuevan la conservación y equilibren los daños. De acuerdo con el ministro Ricardo Lozano, dentro del marco de la Gran Alianza contra la Deforestación, los crímenes y delitos ambientales ya son catalogados como un problema de seguridad nacional. Por esta razón, se pretende combatir a los que causan la pérdida de bosque en los territorios por medio del trabajo conjunto con el Ejército y la Policía (Semana, 2019).

La categoría de crímenes ambientales está consignada en la nueva política de defensa y seguridad y en otros lineamientos. De acuerdo con el Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo de las FF.MM., el Ejército cuenta con el programa Héroes Bicentenarios, que de la mano de organizaciones regionales, formula actividades para promover la protección del medio ambiente con las comunidades (Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo, s.f). La Policía, con el apoyo del Ministerio de Defensa, se ha propuesto la incautación y liberación de especies de fauna y flora, el control en el comercio de recursos, el incremento de acciones en contra de la minería ilegal, la protección de especies endémicas, la implementación de jornadas de concientización y la captura de delincuentes (Policía Nacional de Colombia, s.f). No obstante, Colombia aún tiene muchos retos. No solo se suma el COT al debate de la sostenibilidad, sino también la corrupción y la falta de legitimidad de las instituciones ambientales. Como reflejo de esto, los representantes a la Cámara por el partido Liberal pi-

dieron la renuncia del Ministro de Ambiente por considerar que no ha logrado resultados en temas como la deforestación (Semana, 2019).

Ahora bien, la trata de personas también presupone altos riesgos y vínculos con el COT. De acuerdo con las Naciones Unidas, entre 2016 y 2018, se adelantaron más de 480 investigaciones por este delito. Se identificó que: de las víctimas, un 70% son mujeres y un 30% de los afectados son menores de edad, concentrándose en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Risaralda y Bogotá, y que, durante 2018, se atendieron por lo menos 338 víctimas de explotación sexual, explotación laboral o matrimonio servil (Caracol Radio, 2018). Para 2019 y de acuerdo con la Fiscalía, las cifras aumentaron a más de 670 investigaciones (Caracol Radio, 2019). Asimismo, dos de los grandes problemas que se encuentran vinculados al aumento exponencial de estos números son: la falta de conocimiento por parte de las víctimas al momento de denunciar y la carencia de procesos judiciales en el país para lograr una efectiva regulación. En 2016, por ejemplo, no se alcanzó a judicializar ni el 10% de los casos denunciados (El Tiempo, 2017).

La Fiscalía ha puesto en marcha algunas estrategias que buscan la prevención del tráfico humano y la explotación. Cabe resaltar la campaña “Eso no es cuento”, que tuvo como fin alertar a la comunidad y desarticular organizaciones criminales. Asimismo, y con el apoyo de la UE, ha venido trabajando en la construcción del proyecto “Una caja de herramientas”, el cual busca la investigación y judicialización de la trata de personas en la triple frontera: Colombia, Perú y Brasil (Caracol Radio, 2019). Por otra parte, si bien en los lineamientos de la política de defensa y seguridad no se hace énfasis en la trata de personas, el presidente Duque ha adelantado acuerdos internacionales para enfrentarlo como COT. Uno de los últimos suscritos fue un memorando de entendimiento con Panamá, en el que se comprometieron a prestar los servicios de asistencia, investigación y protección (Castilla, 2018). Estos esfuerzos son necesarios, empero, como se advirtió en el segmento sobre migraciones, la crisis de Venezuela y su diáspora parecen agravar este fenómeno.

## **5. Conclusión**

Con la administración de Iván Duque y menos de un año de gestión, ya se vienen delineando importantes diferencias frente al gobierno de Juan Manuel Santos. Podría establecerse que las turbulencias globales de un mundo crecientemente multipolar son agravadas por la colisión entre potencias, como sucede con EE.UU., de un lado, y China y Rusia del otro, fricciones que han ido en aumento durante el gobierno de Donald Trump y que han terminado reflejándose en el hemisferio occidental, notoriamente, en las posturas que han adoptado frente a la crisis de Venezuela. Es un contexto en el que el declive relativo de EE.UU. y el debilitamiento del multilateralismo se agudizan con la política exterior de la

Casa Blanca, la cual agrede a sus propios aliados, apela al unilateralismo y juega peligrosamente con la idea de una intervención militar en Venezuela. Ello se añade al deterioro previo del regionalismo latinoamericano con el virtual fin de UNASUR y la probada incapacidad de la OEA u otro organismo regional para contribuir a mitigar la crisis venezolana, y más importante que ella, las tensiones crecientes entre Venezuela y Colombia, que en algunos aspectos se perfilan como detonantes para un conflicto interestatal. Tensiones elevadas por la injerencia de países como Cuba y el interés de Rusia y China, socios principales de Caracas. No se trata de un retorno a la Guerra Fría, pero el intervencionismo selectivo de la Casa Blanca tiende a agudizar los conflictos y aumenta la inestabilidad regional.

Este escenario resulta sumamente negativo para Colombia considerando que enfrenta problemas complejos como: 1) el aumento de la presencia militar de Rusia en Venezuela en medio de tensiones crecientes con ese vecino, 2) el aumento drástico de la migración venezolana en medio de turbulencias internas, 3) el incremento en Venezuela de la presencia del ELN y de sus acciones violentas en Colombia, 4) el aumento de la producción del narcotráfico, ligado a estructuras disidentes de las desmovilizadas FARC, BACRIM y redes de COT con Brasil, Venezuela, Perú y México, y 5) el alto impacto que generan la minería y tala ilegales y la trata de personas en conexión con esas redes.

Santos procuró una externalización de los roles de las FFMM. y la formulación de una nueva agenda de seguridad mediante la exportación de experiencias y conocimientos en materia de lucha contra el COT, con el respaldo de EE.UU., así como un intercambio de estándares con la OTAN y la disposición de los recursos militares del país para empezar a participar de operaciones de mantenimiento de la paz, tema que recibió una elevada prioridad en la ejecución presupuestal de la política exterior y por encima de otros como la no proliferación de armas de destrucción masiva o las migraciones. Sus posturas domésticas e internacionales con respecto a la revisión del enfoque de combate frontal al problema del narcotráfico dieron algo de libertad a Colombia frente a los parámetros de Washington en el marco del proceso de paz en Colombia con las FARC y procuraron una armonización parcial entre las agendas interna y externa de seguridad pensando en un eventual posconflicto. De esta forma, tendió a dessecuritizar una parte de la estrategia contra las drogas ilegales y a desnarcotizar un gran margen de la política exterior. Sin embargo, mantuvo una óptica de militarización del problema del COT y amparó directivas de defensa que hacen borrosa la distinción entre GAO, COT y otras estructuras armadas criminales y permiten el uso de estrategias de guerra convencional, como los bombardeos aéreos, en contra de fenómenos socialmente complejos y que atraviesan a la población civil. También dejó un programa de sustitución de cultivos con problemas de diseño y grandes limitaciones presupuestales.

Por el momento, el gobierno de Iván Duque ha intentado, al menos en el plano formal, darle continuidad a la internacionalización de la seguridad y la defensa, a la ofensiva militar y a la búsqueda de cooperación externa contra el COT, así como a la “óptica integral” de la estrategia antidrogas, incluyendo la sustitución voluntaria y la construcción de condiciones institucionales y socioeconómicas adecuadas para las poblaciones y territorios más vulnerables. No obstante, viene intensificando posiciones que podrían interpretarse como re-securitizantes. Aún hay un apego al multilateralismo y al derecho internacional, pero desde una perspectiva muy legalista y represiva en algunas materias, como las drogas ilegales, y muy ideológica o confrontativa en otras, como la situación de Venezuela. Aunque Santos había abierto la puerta a un multilateralismo *ad-hoc* y endurecido parte de la política exterior mediante el Grupo de Lima, la suspensión de la participación en UNASUR y la búsqueda colectiva de acciones contra Nicolás Maduro, Iván Duque ha tornado más radicales sus posturas contra el gobierno de Caracas, incluyendo el impulso a PROSUR y el apoyo directo a estrategias disruptivas de la oposición, si bien ha intentado evitar las medidas arbitrarias frente a la migración.

Las presiones de Washington en materia de erradicación de coca y la iniciativa colombiana para solicitar una intervención más decidida de EE.UU. sobre Nicolás Maduro —aupada por actividades de opositores al PSUV desde Colombia— están induciendo una mayor vulnerabilidad del país, un alineamiento contraproducente y una renarcotización de la política exterior. Este alineamiento no parece corresponderse con un incremento significativo de la ayuda económica y militar anual de Washington ni con la transferencia de capacidades disuasivas —en caso de conflicto con Venezuela— y que además atrae fricciones innecesarias con Moscú y Beijing, potencias principales con las que Colombia no ha sabido cooperar de forma asertiva y duradera.

Finalmente, más peligrosa que esa presencia de potencias externas y la “exportación del socialismo” cubano o venezolano, terminan siendo la extrema degradación ambiental, la explotación de personas, la proliferación de armas entre grupos criminales (y ciudadanos comunes) y los desbarajustes legales y financieros del proceso de paz con las FARC, así como la continuidad de la ausencia o debilidad de la construcción de Estado social y de derecho y mercado legal en los territorios periféricos y fronterizos. No obstante, la virtual “venezolanización” de la agenda de seguridad y de la política exterior de Colombia que está ocurriendo parece desplazar varios de estos asuntos o abarcarlos dentro de un enfoque poco constructivo.

## Referencias bibliográficas

- ACNUR – Alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *UNHCR Population Statistics Reference Database*. Recuperado de [http://popstats.unhcr.org/en/time\\_series](http://popstats.unhcr.org/en/time_series)
- Agencia EFE. (24 de enero de 2019). Pompeo pide a fuerzas de seguridad proteger a Guaidó y anuncia ayuda para Venezuela. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/mike-pompeo-protectcion-juan-guaido.html>
- Álvarez Vanegas, E., Llorente, M.V., Cajiao Vélez, A. y Garzón, J.C. (2017). *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/59721a0d7fcbc.pdf>
- Arbeláez Jaramillo, N. (10 de febrero de 2019). En Venezuela, China es la variable que lo cambia todo. *La Silla Académica*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-academica/universidad-de-los-andes-facultad-ciencias-sociales/en-venezuela-china-es-la>
- Blu Radio. (25 de febrero de 2019). ¿Intervención militar en Venezuela? Responde Julio Borges, autor de la propuesta. Recuperado de <https://www.bluradio.com/mundo/intervencion-militar-en-venezuela-responde-el-autor-de-la-propuesta-julio-borges-206887-ie431>
- Cajiao, A., González, P., Pardo, D., y Zapata, O. (2018). *Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia-España*. Madrid: Instituto Real Elcano y Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5ac3f4c9d69a1.pdf>
- Cancillería de Colombia. (s/f). *Ejecución presupuestal 2011-2019*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign/spending>
- Caracol Radio. (30 de agosto de 2018). Se adelantan 480 investigaciones por trata de personas en Colombia. Recuperado de [https://caracol.com.co/radio/2018/07/31/nacional/1532999744\\_970886.html](https://caracol.com.co/radio/2018/07/31/nacional/1532999744_970886.html)
- Caracol Radio. (8 de enero de 2019). La ‘Caja de Herramienta’ contra la trata de personas. Recuperado de [https://caracol.com.co/radio/2019/01/08/judicial/1546961891\\_937372.html](https://caracol.com.co/radio/2019/01/08/judicial/1546961891_937372.html)
- Caracol Radio. (14 de febrero de 2019). Iván Duque: No sé si la amnistía sea una solución para Maduro. Recuperado de <https://www.msn.com/es-co/noticias/colombia/iv%C3%A1n-duque-no-s%C3%A9-si-la-amnist%C3%ADa-sea-una-soluci%C3%B3n-para-maduro/ar-BBTzXqj>

- Caracol Radio. (27 de febrero de 2019). Principales víctimas de explotación sexual en Colombia, son venezolanos. Recuperado de: [https://caracol.com.co/emisora/2019/02/27/pereira/1551267344\\_270409.html](https://caracol.com.co/emisora/2019/02/27/pereira/1551267344_270409.html)
- Caracol Radio. (2 de abril de 2019). Gobierno pide nuevamente a Cuba que capture a guerrilleros del ELN. Recuperado de [https://caracol.com.co/radio/2019/04/03/politica/1554245548\\_775019.html](https://caracol.com.co/radio/2019/04/03/politica/1554245548_775019.html)
- Castilla, J.D. (10 de septiembre de 2018). Colombia firma acuerdo con Panamá para atacar el delito de la trata de personas. *La República+*. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/colombia-firma-acuerdo-con-panama-para-atacar-el-delito-de-trata-de-personas-2769234>
- Castrillón, G. (26 de mayo de 2019). Un encuentro poco diplomático entre la Cancillería y la ONU. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/un-encuentro-poco-diplomatico-entre-la-cancilleria-y-la-onu-articulo-862657>
- Castro, A. (2018). Migrantes venezolanos: ¿seguirán siendo explotados en Colombia? *razón pública.com*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11517-migrantes-venezolanos-seguir%C3%A1n-siendo-explotados-en-colombia.html>
- CNN Español. (25 de junio de 2018). Colombia llega a niveles de récord en cultivos de coca y producción de cocaína, según informe de EE.UU. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2018/06/25/colombia-coca-cocaina-record-niveles-altos-estados-unidos-ondcp/>
- Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo. (s.f). Ejército Nacional promueve el cuidado y la conservación del medio ambiente. *Comando General. Fuerzas Militares de Colombia*. Recuperado de <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/ejercito-nacional-promueve-el-cuidado-y-la-conservacion-del-medio-ambiente>
- Deutsche Welle. (13 de febrero de 2019). China ya tiene un plan B para Venezuela. Recuperado de <https://www.dw.com/es/china-ya-tiene-un-plan-b-para-venezuela/a-47509649>
- Diario del Cauca. (21 de febrero de 2019). Expulsados de Colombia cinco miembros del Sebin venezolano: hacían espionaje en el país. Recuperado de <http://diario.delcauca.com.co/noticias/nacional/expulsados-de-colombia-cinco-miembros-del-sebin-venezolano-h-502322>
- DNP – Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (24 de noviembre de 2018a). CONPES definió la Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/CONPES-definio-la-Estrategia-para-la-Atencion-de-la-Migracion-desde-Venezuela.aspx>

- DNP – Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (24 de noviembre de 2018b). Abecé CONPES de Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Abecce-CONPES-Estrategia-para-la-Atencion-de-la-Migracion-desde-Venezuela.aspx>
- Ejército Nacional de Colombia. (2017). *Manual Fundamental del Ejército MFE 6-27 Derecho Operacional Terrestre Público*. Bogotá: Imprenta Militar de Colombia. Recuperado de [https://www.esmic.edu.co/recursos\\_user///MFE%206-27%20DERECHO%20OPERACIONAL%20TERRESTRE-2.pdf](https://www.esmic.edu.co/recursos_user///MFE%206-27%20DERECHO%20OPERACIONAL%20TERRESTRE-2.pdf)
- El Espectador. (6 de octubre de 2017). Asesinato de activistas, uno de los crímenes ambientales más graves en Colombia. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/asesinato-de-activistas-uno-de-los-crimenes-ambientales-mas-graves-en-colombia-articulo-716666>
- El Espectador. (23 de octubre de 2018). Definitivamente Colombia no tendrá embajador en Venezuela: Duque. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/definitivamente-colombia-no-tendra-embajador-en-venezuela-duque-articulo-819595>
- El Espectador. (1 de febrero de 2019). Le quedan muy pocas horas a dictadura de Venezuela: Iván Duque. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/le-quedan-muy-pocas-horas-dictadura-de-venezuela-ivan-duque-articulo-837392>
- El Espectador. (6 de febrero de 2019). Cuatro puntos claves de la política de defensa y seguridad de Iván Duque. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/cuatro-puntos-claves-de-la-politica-de-defensa-y-seguridad-de-ivan-duque-articulo-838225>
- El Espectador. (11 de febrero de 2019). El desalentador balance de la política de drogas en Colombia. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-desalentador-balance-de-la-politica-de-drogas-en-colombia-articulo-839123>
- El Tiempo. (s.f). Así están distribuidas las Bacrim en Colombia. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/bandas-criminales-en-colombia/14853835/1/>
- El Tiempo. (3 de octubre de 2017). Van 68 casos reportados de trata de colombianos. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cifra-de-trata-de-personas-en-colombia-137534>
- El Tiempo. (10 de marzo de 2019). Las voces a favor y en contra de volver a asperjar coca con glifosato. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/voces-a-favor-y-en-contra-de-volver-a-asperjar-coca-con-glifosato-en-colombia-335878>
- Ellis, E. (2017). *Avances y retrocesos de China con Colombia*. México D.F: Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. Recuperado de <https://>

[www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field\\_attached\\_file/avances\\_y\\_retrocesos\\_de\\_china\\_en\\_colombia\\_-\\_r\\_evan\\_ellis.pdf](http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/avances_y_retrocesos_de_china_en_colombia_-_r_evan_ellis.pdf)

ESDEGUE. (2017). Políticas Públicas de Seguridad y Defensa: Herramientas en el marco del Postconflicto en Colombia. En C.A. Ardila Castro y V. Torrijos R. (Eds.), *El Marco del Postconflicto en Colombia*. Bogotá: Escuela superior de Guerra. Recuperado de <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/13>

Garzón, J., Gelvez J., y Bernal J. (4 de abril de 2019). Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1746>

Global Firepower. (2018). *The Military Strength Ranking 2018*. Recuperado de <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>

Gobierno de Colombia. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, Resumen Ejecutivo*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

Gobierno de Colombia. (2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS - Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

HispanTv. (14 de marzo de 2019). Comité del Congreso de EE.UU. rechaza intervenir en Venezuela. Recuperado de <https://www.hispantv.com/noticias/ee-uu-/413501/congreso-intervencion-militar-venezuela-trump>

HispanTv. (16 de abril de 2019). EEUU evalúa plan militar para alejar a Venezuela de China y Rusia. Recuperado de <https://www.hispantv.com/noticias/ee-uu-/426172/pentagono-venezuela-operacion-militar-intervencion-crisis>

Infobae. (21 de abril de 2018). Crisis sanitaria en Colombia por el arribo de miles de venezolanos con enfermedades que estaban erradicadas. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/colombia/2018/04/21/crisis-sanitaria-en-colombia-por-el-arribo-de-miles-de-venezolanos-con-enfermedades-que-estaban-erradicadas/>

Infobae. (23 de agosto de 2018). Aumentó un 200 por ciento la cantidad de venezolanos arrestados en Colombia. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/colombia/2018/08/23/aumento-un-200-por-ciento-la-cantidad-de-venezolanos-arrestados-en-colombia/>

Infobae. (17 de marzo de 2019). Rusia adelantó que planteará a Estados Unidos la "inadmisibilidad" de una intervención militar en Venezuela. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/03/17/rusia-adelanto-que-planteara-a-estados-unidos-la-inadmisibilidad-de-una-intervencion-militar-en-venezuela/>

- InSight Crime. (s.f). Insight Crime. Al interior de las Bacrim en Colombia. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/al-interior-de-las-bacrim-de-colombia/>
- InSight Crime. (17 de abril de 2019). Los Caparrapos. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/los-caparrapos/>
- Jules, J. (28 de abril de 2019). Objeciones de Duque a la JEP, a examen definitivo en Senado. *LaFM*. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/politica/objeciones-de-duque-la-jep-examen-definitivo-en-senado>
- La FM. (31 de enero de 2018). Por explotación laboral a venezolanos 600 empresas han sido sancionadas: Cancillería. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/colombia/por-explotacion-laboral-venezolanos-600-empresas-han-sido-sancionadas-cancilleria>
- Lind, M. (15 de diciembre de 2018). John Mearsheimer on International Relations, Great Power Politics, and the Age of Trump. *The National Interest*. Recuperado de <https://nationalinterest.org/feature/john-mearsheimer-international-relations-great-power-politics-and-age-trump-38772?page=0%2C1>
- Migración Colombia, (s.f. a). Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>
- Migración Colombia. (s.f. b). Así se construyen nuestros datos estadísticos: flujos migratorios. Recuperado de [http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/?option=com\\_content&view=article&id=7550](http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/?option=com_content&view=article&id=7550)
- Migración Colombia. (2018). Boletín anual de estadísticas, enero a diciembre de 2017. Recuperado de [http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Bolet%C3%ADn%20Flujos%20Migratorios%202017%20\(003\).pdf](http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Bolet%C3%ADn%20Flujos%20Migratorios%202017%20(003).pdf)
- Migración Colombia. (2019). Boletín anual de estadísticas 2019. Recuperado de [http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20Flujos%20Migratorios%202018\\_032019.pdf](http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20Flujos%20Migratorios%202018_032019.pdf)
- Mijares, V. y Nolte, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 105-112. Recuperado de <http://revistafal.com/fal-18-3/>
- Minambiente – Ministerio de Ambiente de Colombia. (24 de abril de 2019). Cerca de 500 mil dólares serán invertidos para mejorar monitoreo de calidad de aire en Colombia. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4283-cerca-de-500-mil-dolares-seran-invertidos-para-mejorar-monitoreo-de-calidad-de-aire-en-colombia>
- Mindefensa – Ministerio de Defensa Nacional. (1996). Convenio de Cooperación Técnico Militar entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la Federación de Rusia.

Recuperado de <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/VerTratados.aspx?IDT=187261f3-09e0-4544-a58f-814cf224cab7>

Mindefensa – Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Memorias al Congreso*. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

Novak, F. y Namihas, S. (2018). *La política exterior de Donald Trump y su impacto en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEL) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

Observatorio de Drogas de Colombia (s.f.) Logros y fracasos de Colombia en la UNGASS 2016. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/politica-drogas/politica-internacional/UNGASS#cbp=mediaid618>

Observatorio de Drogas de Colombia. (2017). Reporte de drogas de Colombia. Recuperado de [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/reporte\\_drogas\\_colombia\\_2017.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/reporte_drogas_colombia_2017.pdf)

Pastrana, E., y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En E. Pastrana, C. Wieland y J.C. Vargas Restrepo. (Eds.), *Vecindario agitado: Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 221-264). Bogotá: Editorial Javeriana.

Pastrana, E., y Vera, D., (2017). La política antidrogas de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador. En S. Namihas (Ed.), *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEL) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Fundación Konrad Adenauer.

Pineda, S. (2018). Crimen Organizado y Economía Criminal en Colombia: el caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el sur de Córdoba. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(2) 246-261. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3924>

Policía Nacional de Colombia. (s.f). Compromiso Ambiental. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/noticias/ambientales?page=1>

Portafolio. (2 de abril de 2019). Cruce de declaraciones entre Rusia y Colombia por situación venezolana. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/carta-de-rusia-una-advertencia-para-colombia-528095>

Presidencia de la República de Colombia. (13 de diciembre de 2018). Gobierno presentó 'Ruta Futuro', política integral para enfrentar el problema las drogas y que ataca todos los eslabones de la cadena del narcotráfico. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181213-Gobierno-presento-Ruta-Futuro-politica-integral-enfrentar-problema-drogas-ataca-todos-eslabones-narcotrafico.aspx>

- Presidencia de la República de Colombia. (2019). Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abece-de-la-Politica-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx>
- RCN Radio. (2019). China niega haber enviado un contingente militar a Venezuela. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/internacional/china-niega-haber-enviado-un-contingente-militar-venezuela?amp>
- Reuters. (15 de noviembre de 2018). China ayuda a Maduro a espiar a ciudadanos. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mundo/china-ayuda-a-maduro-a-espiar-a-ciudadanos-2669902.html>
- Rodríguez, D. (2017). Las Fuerzas Militares de Colombia Frente al Cambio del Escenario Estratégico del país. Bogotá: Escuela Superior de Guerra. Recuperado de <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/10/7/264-1?inline=1>
- Romero, M. (30 de abril de 2019). El narcotráfico en la 'paz' colombiana. *Esglobal*. Recuperado de <https://www.esglobal.org/el-narcotrafico-en-la-paz-colombiana/>
- Sánchez, F. (2017). Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina. En E. Tremolada, M. Ardila, y otros (Eds.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp.221-244). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sarralde Duque, M. (8 de marzo de 2019). El contrapunteo de Duque y Santos por fumigación de coca con glifosato. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/conclusiones-de-la-audiencia-en-la-corte-sobre-el-uso-del-glifosato-335246>
- Security Assistance Monitor (2019). Security Aid Pivot Table. Data. Recuperado de <http://securityassistance.org/data/country/military/country/2000/2018/all/South%20America/>
- Semana. (2 de junio de 2018). Alerta por aumento de venezolanos en la delincuencia colombiana. Recuperado de <https://www.Semana.com/nacion/articulo/fiscalia-alerta-por-aumento-de-venezolanos-en-la-delincuencia-colombiana/556251>
- Semana. (20 de julio de 2018). El ELN niega tener vínculos con el narcotráfico. Recuperado de <https://www.Semana.com/cultura/articulo/eln-niega-vinculos-con-el-narcotrafico/576197>
- Semana. (1 de marzo de 2019). Los espías de Maduro en Colombia. Recuperado de <https://www.Semana.com/nacion/articulo/los-espias-de-maduro-en-colombia/603269>

- Semana. (4 de abril de 2019). Documento secreto: asesores de Maduro en seguridad le recomendaron infiltrar la Minga en Colombia, en: <https://www.Semana.com/nacion/articulo/documento-secreto-asesores-de-maduro-en-seguridad-le-recomendaron-infiltrar-la-minga-en-colombia/608142>
- Semana. (8 de abril de 2019). Combatiremos los agentes ilegales que causan la deforestación: Minambiente. Recuperado de <https://sostenibilidad.Semana.com/medio-ambiente/articulo/combatiremos-los-agentes-ilegales-que-causan-la-deforestacion-minambiente/43732>
- Semana. (10 de abril de 2019). Liberales le pidieron la renuncia al Ministro de Ambiente. Recuperado de <https://sostenibilidad.Semana.com/impacto/articulo/liberales-le-pidieron-la-renuncia-al-ministro-de-ambiente/43777>
- Semana. (21 de noviembre de 2015). ¿Se debe bombardear a las bacrim? Recuperado de <https://www.Semana.com/nacion/articulo/bacrim-se-pueden-bombardear/450629-3>
- SIPRI. (2017). TIV of arms exports to Colombia and Venezuela, 1998-2017. Recuperado de <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>
- Tickner, A. (26 de abril de 2019). 'Con Duque hay un retorno a posiciones de mayor sumisión que con Trump son muy arriesgadas'. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-academica/universidad-del-rosario/duque-hay-retorno-posiciones-mayor-sumision-trump-son-muy>
- UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *Informe Mundial de Drogas 2018: crisis de opioides, abuso de medicamentos y niveles récord de opio y cocaína*. Recuperado de [https://www.unodc.org/colombia/es/informe-mundial-de-drogas-2018\\_-crisis-de-opioides--abuso-de-medicamentos-y-niveles-record-de-opio-y-cocaina.html](https://www.unodc.org/colombia/es/informe-mundial-de-drogas-2018_-crisis-de-opioides--abuso-de-medicamentos-y-niveles-record-de-opio-y-cocaina.html)
- Voa Noticias. (15 de abril de 2019). Beijing responde a EE.UU. sobre respaldo chino a Venezuela. Recuperado de <https://www.voanoticias.com/a/beijing-responde-a-eeuu-sobre-respaldo-chino-a-venezuela/4876060.html>

# La agencia<sup>1</sup> de los países de la región frente a los problemas de la arquitectura internacional de seguridad y defensa: El caso de Chile

Jaime Baeza Freer\*

María Cristina Escudero Illanes\*\*

---

## 1. Introducción

La región de América Latina no está ausente a las transformaciones que está experimentando el orden global, y como así mismo, no es inmune a las amenazas propias de un mundo que cambio de época. En este contexto, Richard Haas (2018) sostiene que estamos en un proceso en el que estamos superando de manera definitiva el orden Westfaliano de los últimos siglos. Es decir, concepciones como Estado y soberanía están en entredicho en un planeta interconectado a tiempo real, y en donde las amenazas a los intereses de cada nación no están marcadas por el territorio. Por el contrario, y dado lo virtual de los peligros, la complicitad de lo global para superar los conflictos vecinales o regionales se suma a una realidad donde el actor estatal ya no tiene la exclusividad del dominio. Se supera en estos días para siempre la escena donde las relaciones internacionales se movían con organismos multilaterales controlados por una sola variable ideológica. Hoy la complejidad se instaló con una variedad de motivaciones que van desde lo religioso a lo económico.

En la actualidad existe una realidad territorial que opera como un componente más, pero no único y exclusivo de la necesidad de seguridad para el Estado. Por lo tanto, la defensa de sus intereses no se encuentra en los límites físicos y las fronteras. Es así como un ejército podría tener que cruzar buena parte

---

<sup>1</sup> Entiéndase la palabra “agencia” utilizada en este capítulo como sinónimo de acción o actividad frente a la estructura internacional.

\* Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, EE.UU. 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.

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

del mundo para la protección de sus asuntos esenciales en un Estado ubicado en las antípodas. O más aún, no le serviría nada su equipo militar para enfrentar una amenaza que es completamente cibernética, virtual o transversalmente global en su naturaleza. En esto los planificadores de la política exterior, seguridad y defensa deben hacerse cargo del cambio de la sustancia en su trabajo, lo que además les obliga a entrar en armonía con las decisiones agenciales que ocurren en el resto del Estado. La presente investigación se preocupa por la Seguridad y la Defensa en países como Chile frente a la escena global, regional y local, pensando en cuál es el contexto de seguridad global y qué se espera del sector para los próximos años. En esto la principal preocupación es la agencia de países que son pequeños, y que a lo más pueden cumplir roles secundarios en la escena global.

En esto la variable dependiente es la influencia en el orden multilateral. Para eso, la agencia como variable independiente se expresa en la acción que realizan en distintos organismos internacionales para asegurar condiciones adecuadas que les permitan proveer de seguridad a sus países, contribuir a la paz global y mejorar sus niveles de influencia frente a países más poderosos y centrales en la escena global. A su vez, también lo que las grandes potencias realizan es fundamental para dimensionar hasta donde su agencia impacta la estructura arquitectónica de la seguridad internacional, la que de suyo es en mayor medida que los países pequeños. Además, sostenemos en este trabajo que la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales está en lo correcto cuando afirma que existe una sociedad internacional y que no estamos afectos a una anarquía global.

En este trabajo buscamos presentar tres elementos centrales. Primero que Chile participa de una arquitectura global con un espacio determinado por el contexto en el que desarrolla y el rol que puede jugar, pero ante todo mediado por la situación en la que se encuentra. Tras el fin de un orden global como se conoció hasta la pos Guerra Fría, las grandes potencias se encuentran en un período de desafío y estudio, amén de grandes cambios en las correlaciones de fuerza. Estados Unidos sigue ejerciendo un rol dominante. A su vez, Europa no es capaz de alzarse nuevamente como un poder conjunto. El nuevo auge del populismo nacionalista y la posibilidad aún no resuelta de un Brexit por parte del Reino Unido a la Unión Europea están en el primer orden de la agenda. Alemania logra darle conducción al bloque manteniendo políticas migratorias razonables y no cediendo a tentaciones populistas, pero arriesgando su capital político.

Por otro lado, los gigantes asiáticos tienen una disputa por una hegemonía regional, pero con un claro liderazgo chino. En este contexto se plantea la posibilidad de un interés chino por una contra-hegemonía al poderío estadounidense, incluyendo una vasta presencia en la región de América Latina. Sin embargo, sostenemos que ese no ha llegado a Chile, puesto que no existe intención de

avanzar en el terreno de la cooperación militar ni tampoco en extender la presencia china en el país fuera de lo comercial. En dicha materia, existe presencia de inversiones en el país puesto que tampoco se le considera como una amenaza para la seguridad nacional.

En segundo lugar, miramos la capacidad de Chile de articularse como un actor que tiene interés en alcanzar acuerdos en materia de seguridad y defensa en la región, pero que enfrenta desafíos y amenazas para los cuales no tiene las capacidades para hacerlo solo. Al menos sí se puede afirmar, a diferencia de otros, que no hay bases extranjeras en el territorio nacional, ni tampoco se encuentran tropas de otras nacionalidades desarrollando actividades de ninguna especie. Por el contrario, Chile ha sido un activo participante de operaciones de mantenimiento de la paz bajo el alero de las Naciones Unidas y además participa en una serie de iniciativas para la protección de sus intereses globales, incluyendo trabajo en el Canal de Panamá y un interés por el Asia Pacífico.

Finalmente, ponemos el acento en la contribución de Chile con los organismos internacionales, particularmente en la región de América Latina y su impacto en el desarrollo de una arquitectura de seguridad y defensa. Con eso podemos ver cómo el país y el conjunto de su entorno enfrentan las amenazas a la seguridad y defensa. Con lo anterior concluimos que Chile es un país inserto en el nivel global y regional, pero que enfrenta desafíos importantes dado que muchas grandes potencias están cerrando la puerta al multilateralismo como se entendió hasta ahora o se exigen lealtades similares a las de la Guerra Fría.

En ese sentido se afirma que Chile ha logrado mantener excelentes relaciones con todas las súperpotencias globales por medio de una geometría variable de relaciones independientes, incluso pese a sus asimetrías de poder en favor de los grandes poderes y que ha capitalizado el entendimiento bilateral con países fuera de su ámbito directo por medio de un sentido de fronteras virtuales, regionalismo abierto y participa de varios foros al mismo tiempo. En particular, Chile tiene una preferencia en la acción política a través de los organismos tradicionales de gobernanza global, aun cuando estos estén cuestionados. A nivel iberoamericano, sigue la misma línea, aunque también ha liderado instancias subregionales. Sin perjuicio de lo anterior, Chile mantiene una actitud pragmática, motivada por el peso que tienen los principios económicos de su modelo de desarrollo hacia fuera y no mezcla sus intereses comerciales con los políticos donde se tratan los temas de seguridad y defensa.

## **2. Chile en un nuevo orden global**

Chile es un país que participa del orden multilateral de manera activa. Considerando su tamaño relativo en la región, es lo que Wehner describe como una potencia secundaria. En este sentido, el autor sostiene que son aquellos países

que están en el segundo nivel de jerarquía frente a la potencia regional, la que sí tiene pretensiones globales. El mismo autor sostiene que la posición que ocupa es en relación con sus capacidades materiales y demográficas (Wehner, 2015, p. 436). En este caso, también ayuda a la construcción de las autopercepciones que cada país tiene de sí mismo. Obviamente, el líder regional es Brasil, en tanto potencia emergente y único miembro latinoamericano del BRICS. El otro posible era México, pero desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte su mirada giró más hacia fuera de la región, en una posición más hemisférica que subregional. Lo anterior, pese a que la Alianza del Pacífico es un proyecto interesante en la dirección opuesta.

Países como Chile, además de estar en relación con un poder regional, son capaces de tener una identidad que genera un rol propio a la hora de negociar con el poder global en términos independientes (Baeza, 2010). Esto no lo puede hacer cualquier Estado. Sin embargo, quienes son potencias secundarias en la región tienen una línea directa por la vía de una influencia por sobre su tamaño geográfico y capacidad material, la que es reconocida por las grandes potencias, aunque no se les vea como un igual. Es decir, son afectados de una manera particular y distinta por las grandes potencias definidas por Mearsheimer (2014).

Estas son consideradas en el realismo ofensivo como aquellas que “tienen el poder y recursos militares suficientes para dar una lucha en la guerra convencional en contra de cualquier otro poder en el mundo” (Mearsheimer, 2014, p. 5). Es decir, países como Chile no podrían sostener una guerra en el orden global, pero sí tienen una capacidad limitada y suficiente para proveerse la seguridad en el orden interno y externo. En este contexto, el error de las tesis realistas convencionales es creer que estos países secundarios serían irrelevantes en su gestión internacional de seguridad y defensa, y en alguna medida, dependientes de la voluntad de los grandes poderes. Es así como no todas las intervenciones son aceptadas de manera pasiva por la región, a la vez que casos como el chileno muestran que hay una decisión consciente de a quién comprar material bélico y el límite de la cooperación e independencia. También, y como veremos más adelante, en países como Chile existe algún grado de individualismo que limita las opciones de futuro del país en el orden multilateral (Baeza y Wehner, 2018, p. 28).

Es decir, el orden internacional estricto de la guerra fría basado en actores secundarios como meros receptores de las decisiones del centro político no se mantiene en pie, puesto que los cambios en las condiciones globales exigen la participación de más actores. Estos, además pueden ostentar mayores niveles de independencia, amparados en el terreno multilateral. Lo anterior es particularmente relevante en el contexto que plantea el propio Haass (2018), en términos de que instituciones como la responsabilidad de proteger instituida por

Naciones Unidas el 2005 significa un repensar los límites de la soberanía convencional, en tanto que la comunidad internacional tiene la posibilidad de intervenir en nombre de los derechos humanos fundamentales en la jurisdicción y soberanía territorial de un tercer país. Este hecho fundamental representa, a nuestro juicio, otro avance que debemos tomar en consideración puesto que presupone la existencia de una sociedad internacional.

El concepto de sociedad internacional ha sido desarrollado por la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales. Al respecto uno de sus padres fundadores, Hendrey Bull, sostiene que ella existe cuando hay consciencia de ciertos intereses comunes y forman una sociedad en el sentido de que existe un set de reglas en las formas de relacionarse unos con otros, ya sea respetando la existencia de otro, limitando el uso de la fuerza, las convenciones de la guerra o la sola idea de honrar los tratados con otro. Más aún, concurren a diseñar y mantener instituciones comunes (Bull, 2002, p. 13). Aunque para el autor la idea de una sociedad internacional está siempre presente desde la fundación del Estado moderno, consideramos que esta es una evolución desde el fin de la Guerra Fría, puesto que antes era solamente un sistema internacional tal como el propio Bull permite como una posibilidad, en términos de que puede haber un sistema sin ser sociedad (2002, p. 13). Es decir, pese a que algunos actores pueden haber estado en un sistema internacional, la existencia de una sociedad es una tendencia incremental ampliándose a los países de la periferia. El mejor ejemplo de esto es que nadie se atreve a una escalada militar o a desconocer las Naciones Unidas, al menos en la región. Es decir, hay una identidad aparte que regula y mira nuestra naturaleza a la hora de tomar decisiones.

La existencia de una sociedad internacional es relevante porque ecualiza y permite entrar en un terreno de menos asimetría con los grandes poderes globales. En este caso, es una identidad separada en donde concurren los Estados a dialogar y sostener sus capacidades para accionar en caso de que haya una amenaza a la seguridad y defensa. Dicho de otro modo, todos concurren a esta sociedad y en el marco de ella es que se puede morigerar el diferencial de tamaño estratégico.

Es este concepto el que reordena en gran medida el funcionamiento del orden internacional. Si miramos la conducta de las grandes potencias, y siguiendo la propia lógica de Mearsheimer (2014), podemos apreciar que estos están en un proceso de acomodo a su nueva realidad. Por décadas asumieron los paradigmas del realismo y luego del neorealismo. Desde los clásicos trabajos de Morgenthau o los paradigmas contruidos entre otros por la *Rand Corporation* y otros, el mundo ha cambiado sustancialmente. Para ellos el orden anárquico internacional requería el uso y amenaza de una fuerza que le diera sustento a la postura política que sostenían. Por cierto, era un contexto de guerra fría. Poste-

riormente, incluso después de 1990, todavía autores como Fukuyama (2006) o Brzezinski (2012) tuvieron la tentación de un idealismo estadounidense: estábamos destinados a un mundo unipolar liderado por Estados Unidos. Según la tesis del segundo autor la diferencia es que antes hubo imperios hegemónicos, pero que después del fin de la Guerra Fría el liderazgo de Estados Unidos era global y que mientras nadie lo cuestionara seguiría. Lo anterior se expresaría en las instituciones del orden multilateral como es la OTAN, FMI, Banco Mundial y otros. Es una visión desde el idealismo liberal. No es kantiano, pero tiene luces particulares en la pretensión de sustentar un modelo de democracia global basada en la experiencia única de su país.

Los neoconservadores —con personas como el propio Fukuyama y en parte el propio Haass— ayudaron a construir esta idea de que en nombre de la democracia y los derechos humanos se podría actuar en territorio extranjero con el uso de la fuerza, pero, por sobre todo, para preservar una serie de valores democráticos que se creen superiores considerados como deseables para el resto del mundo. El fracaso de los neoconservadores actuó como precursor y reacción de la posición aislacionista que fue tomada posteriormente por el gobierno de Donald Trump en los Estados Unidos y los giros populistas en Europa. No solamente se cree que es una mala idea una visión global, si no que pareciera que algunos quieren retroceder. Se cuestiona a las Naciones Unidas y, por cierto, a todos los organismos regionales que procuran regular el sistema internacional.

Además, el Estado dejó de ser el único actor internacional. Es por eso que debemos sumar otros que no son estatales y que también impactan en los sistemas de seguridad internacional. Son terceros que presentan dinámicas propias y que inciden en el entramado final. Ejemplos como Amnistía Internacional en derechos humanos o Greenpeace en medioambiente son buenos ejemplos. Es decir, la llamada comunidad internacional se ha sometido a ciertos estándares conforme el avance histórico, con un efecto de *path dependency* presentando un retorno creciente (Pierson, 2004) de los actores que han de someterse a esta identidad global. El punto central, es que todas las discusiones sobre el rol del orden multilateral no logran romper con que la sociedad internacional se ha ido estableciendo de manera incremental, generando una identidad propia separada de los Estados. Es decir, pese a los retrocesos en países centrales, el poder de la sociedad internacional hace que no tengamos de nuevo una imposición a los países más pequeños.

Esta sociedad internacional recibe actores que en diferentes etapas de desarrollo se enfrentan a las potencias regionales y secundarias de maneras particulares. En general, lo cierto es que dejan al líder emergente hacerse cargo de la realidad local; así, por ejemplo, por años, Estados Unidos ha delegado a otros su presencia en Colombia este es un elemento central de los años de la pos Guerra Fría.

En el marco de esa estructura, la multiplicidad de factores que constituyen el entramado internacional permite que Chile, como agencia, tenga una independencia crítica para actuar y tener relaciones con las potencias en competencia al mismo tiempo, sin temer represalias por parte de alguna de ellas. El mejor ejemplo de esto fue la visita al país en 2019 del secretario de Estado de los Estados Unidos, Mike Pompeo. En una alocución ante más de trescientos invitados instó Chile a no estrechar más sus vínculos con China. Entre otros conceptos sostuvo que la potencia oriental operaba de manera malévola, agregando:

Nosotros tenemos una tarea muy importante para realmente solidificar estos lazos [con América Latina], porque si no lo hacemos siempre existe la posibilidad que otro país, otro supuestamente amigo, venga. [...] El problema es que cuando China hace comercio en América Latina generalmente introduce capital corrosivo y genera corrupción [...] No hay que equivocarse. China tiene actividades comerciales que están conectadas con un objetivo de robar propiedad intelectual, desarrollo tecnológico, y nosotros hablamos de cómo compartir información para ver cómo proteger a nuestros ciudadanos y también evitar cuando China está trabajando en forma nefasta y malévola. (Pompeo, 2019)

Las palabras contenían un claro mensaje. Hay que optar entre la democracia occidental y el régimen chino. El presidente Sebastián Piñera y el ahora ex canciller Roberto Ampuero sostuvieron que las relaciones con Estados Unidos eran prioritarias y que la alianza estratégica entre ambos países es profunda, pero que China era un socio comercial también relevante (Durante y Agurto, 13 de abril de 2019). Es más, y pese a las críticas estadounidenses, tan solo dos semanas después de la visita de Pompeo a la región, el propio mandatario chileno viajó a China acompañado de una delegación de empresarios. Es decir, se ejerce una capacidad crítica y se mantienen relaciones cordiales con ambos países, en una tensión entre defender sus intereses comerciales y fortalecer su posición política en la sociedad internacional a la que pertenece.

En cuanto a China, esta es una potencia emergente que busca contrapesar su poder con el ejercido particularmente por Estados Unidos. En este contexto, muchos se preguntan si es posible que las tensiones —dada la guerra comercial arancelaria desatada en 2018— pudiesen tener un efecto más allá que solamente el económico. La duda es que se escalara al terreno de la crisis de seguridad o acciones militares. En este sentido, Coker (2015) sostiene que las guerras son menos frecuentes y con un mayor impacto. Además, para el autor británico, la diferencia con Alemania de principios del siglo XX es que China puede estar buscando solo una modificación gradual del sistema internacional. Es decir, no es un poder revisionista y es diferente de Rusia, que está insatisfecho con el orden actual pero sin el poder para desafiarlo. China es lo suficientemente poderosa para exigir cambios, pero también hábil para acomodarse al liderazgo estadounidense. En cuanto a la posibilidad de conflicto, esta se ve

baja pues no iría en el interés a largo plazo de ambos países que están más interconectados de lo que se pudiera parecer. Esto incluye miles de estudiantes chinos de posgrado en las universidades estadounidenses e inversiones de estos últimos en varios sectores claves de la economía oriental. Mientras China mantenga esa actitud, Chile puede seguir balanceando sus relaciones entre esta y Estados Unidos.

Por su parte, Macfarlane (2006) sostenía hace más de una década que un papel primordial en la orientación estratégica de Rusia fue un acercamiento con Occidente. Lo anterior consistió en el establecimiento de una asociación más cercana posible con los estadounidenses como el país líder en el mundo contemporáneo. Por lo tanto, para el autor antes mencionado, la integración en la economía mundial era considerada un objetivo importante para Moscú. Esto sin embargo, no duró para siempre. Sería en el control de armas donde Rusia no estaba dispuesta a transar. A partir de ahí comenzarían los problemas, pues las preferencias rusas chocaron directamente con lo que Estados Unidos percibe como intereses estratégicos vitales. Además, el problema se profundiza con la permanencia en el poder de Vladimir Putin, quien cree en un destino manifiesto de Rusia como potencia global.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre dónde van a estar en ese futuro inmediato las potencias frente a Estados Unidos, pero también de cara al resto orden global. En este sentido, tanto chinos como rusos están desafiando ese orden internacional, pero de manera distinta. Por un lado, los rusos privilegiando decisiones geopolíticas y, por otro, los chinos fundamentalmente en un tándem entre el orden económico y la presión estratégica.

En este contexto, Chile enfrenta una realidad compleja. Por un lado, es un país que políticamente tiene una cercanía con los Estados Unidos en su aproximación a la región y en su mirada al resto del mundo. Eso no le ha impedido mostrarse en una amistad crítica con los estadounidenses en una serie de actuaciones que han involucrado a la región. El gran ejemplo fue la negativa chilena de apoyar la guerra en Irak en 2003. Pese a que fue una tensión importante, igual se aprobó el Tratado de Libre Comercio bilateral un año después. Sin embargo, en otras áreas como en materia militar sí ha existido sintonía con Washington. Pese a acercamientos informales en la primera década del siglo, no existe ningún interés de los diferentes gobiernos ni las Fuerzas Armadas chilenas por comprar material bélico de origen ruso y menos aún chino. En este sentido, el Libro de la Defensa de Chile recoge la decisión ministerial que se concreta en 2006 de adoptar una metodología y planificación según la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y más aún, la catalogación de todo el material chileno de acuerdo con el estándar OTAN (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, pp. 110 y 316).

En 2019, el propio subsecretario de la Defensa, almirante (r) Cristián de la Maza, sostuvo que Chile tiene “mucho equipamiento de países de la OTAN, como buques, aviones, tanques, sensores, radares, etc. [...] por lo que nos hemos suscrito al sistema de catalogación de la OTAN, lo que nos permite acceder vía web a un catálogo de más de 36 millones de artículos de abastecimiento con sus fabricantes y proveedores” (Molina, 4 de abril de 2019). En este contexto, la misma autoridad sostuvo que era de interés de Chile “estudiar pasar al nivel 2, el cual consiste en que la industria nacional se incorpore a ese catálogo” (Molina, 4 de abril de 2019). Es decir, hay una sinergia clara entre Occidente —particularmente Estados Unidos, Reino Unido y Alemania— y la compra de armamento en Chile. Lo anterior se ha visto en todos los procesos de renovación de material bélico vinculando a la Armada con el Reino Unido, al Ejército con material alemán y la Fuerza Aérea con aviones y partes estadounidenses. Por eso, podríamos decir que hay una visión particular de quienes deben ser proveedores de materiales para la seguridad y defensa.

Por otro lado, vemos que hay una respuesta a las presiones estadounidenses de no vincularse a China u otras potencias. Si bien con Rusia hay relaciones normales, no son particularmente fuertes aunque por el contrario, en materia comercial sí lo son. Distinto es con la Unión Europea, donde la historia de trabajo conjunto es particularmente estrecha y existe una larga cooperación con la región, particularmente con Alemania, España y Francia. Debe recordarse la estrecha colaboración entre la Armada de Chile y su par británica, la que data desde la fundación misma de la república sudamericana. Para Estados Unidos esta relación con Europa no es problemática puesto que no los ve como competidores, sino como aliados. A lo anterior, y pese a querer detener el avance chino, el interés de Washington es bajo en el Cono Sur cuando es comparado con Centroamérica y Colombia.

Chile trasunta una variedad de roles de acuerdo con la contribución de Holsti. Para el autor canadiense, el término rol resume una amplia gama de comportamientos y actitudes diplomáticas. Estas incluyen predisposiciones, falta de voluntad para entrar en alianzas militares patrocinadas por bloques, recibir ayuda extranjera de diversas fuentes, prohibir el mantenimiento de las fuerzas de otros países en el territorio del Estado y ejercer un juicio independiente (Holsti, 1970, p. 233). Por lo tanto, todos los actores asumen uno o varios roles frente a los que otros creen y a los que reaccionan. Wehner y Thies (2014) reconocen que gracias a los estudiosos constructivistas en la década de los noventa este concepto volvió a usarse en el contexto de una situación global más fluida.

Lo anterior es particularmente cierto en torno al tipo de relación que establece Chile con distintos sectores del mundo. Es así como en materia comercial, en

el pasado, se estableció la política de tres tercios, es decir, una parte igual de exportaciones irían a Estados Unidos, Europa y Asia. Sin embargo, hoy el 32,4% de las exportaciones van a China que sumado a Japón alcanza a un 41,2% del total de los envíos chilenos. Por su parte, Europa registra el 11,4% (en 1991 era el 34,3%), y Estados Unidos 14,2% (Durante y Agurto, 13 de abril de 2019). Es decir, independiente de las presiones que puedan ejercer sobre Chile, la diversificación de su comercio lo obliga a tener redes transversales para defender sus intereses. También es interesante el hecho de que Chile sea el cuarto usuario mundial del Canal de Panamá, y fue el tercero hasta 2016. Hoy es superado tan solo por China, Estados Unidos y Japón (Mundo Marítimo, 18 de junio de 2019). Con este panorama, la protección del canal y la presencia en el océano Pacífico es un rol central.

Es por lo anterior que Chile participa activamente en el *Rim of the Pacific Exercise* (RIMPAC), uno de los principales ejercicios navales en el mundo. De hecho, por primera vez en la historia del evento, su Armada fue en la versión 2018 el primer líder de grupo no angloparlante (Baeza y Wehner, 2018, p. 31). Es decir, podemos identificar un rol oceánico y particularmente volcado al Asia Pacífico. De hecho, en 2019, Chile por segunda vez en su historia será la sede del Foro APEC que reúne a las principales economías de la cuenca del Pacífico.

Chile cumple otro rol hemisférico que tiene un alto nivel de relaciones con Estados Unidos, participando activamente en la Junta Interamericana de Defensa (JID), y en estrecha cooperación con las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. Sin embargo, hoy es más relevante el rol asociado con Latinoamérica que ejerce por medio de la Alianza del Pacífico. Sin descuidar la relación central con Brasil en el marco sudamericano, esta es la forma de relacionarse con México. Además, la Alianza es el medio para confirmar la estrecha relación con Colombia. Sin embargo, lo más interesante es que participando en conjunto, chilenos y peruanos, han podido superar el impasse de los diferendos limítrofes y las desconfianzas históricas, trabajando juntos para enfrentar los desafíos de las amenazas emergentes provenientes desde el Pacífico.

Por otro lado, su rol sudamericano se manifestó en la activa participación que tuvo Chile en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), como será analizado más adelante. En ese contexto, en un principio Chile vio en este organismo el liderazgo brasileño para contrarrestar en parte la figura de Hugo Chávez y el surgimiento del socialismo del siglo XXI. Fue en ese mismo foro que pudo aunar fuerzas y sumarse al rechazo unánime del resto de los países para la utilización por parte de los Estados Unidos de bases militares colombianas en la crisis de 2009 (Flemes, Nolte y Wehner, 2011).

En la actualidad, UNASUR ha dejado de existir por la decisión de los gobiernos de la región, en un giro a la derecha. Recientemente constituyeron en Chile el denominado PROSUR, también bajo liderazgo brasileño e influencia chilena. Sin embargo, en su interior no existe ningún interés por construir una institucionalidad regional parecida a lo que fue el CDS. Este es un problema relevante. Como organismo especializado fue pieza clave para mejorar los niveles de confianza. Su ausencia deja un vacío que debe ser llenado. Independiente de los problemas objetivos que llevaron a la eliminación de UNASUR, este era un aporte que debe ser mantenido con otro nombre o instancia.

En consecuencia, Chile tiene una historia de independencia en términos de nunca haber tenido una base extranjera con sede en el territorio nacional, como así mismo las instancias de presencia de tropas extranjeras en el país han sido producto de intercambios, como así mismo de la operación combinada y conjunta binacional de Cruz del Sur. Esta es una fuerza chileno-argentina que está a disposición de las Naciones Unidas para operaciones de paz. Además de lo anterior —y como será analizado más adelante— el país tiene una larga presencia en operaciones de paz; la más relevante sigue siendo las operaciones en Haití con un batallón desde 2003 hasta 2017. Este caso fue particularmente una acción de cooperación con el liderazgo de Brasil en el mando militar de la operación y con el objetivo de lograr un despliegue de fuerzas en 72 horas desde la orden de movilización (Baeza y Escudero, 2018, p. 92).

Como vemos Chile participa de la estructura internacional con una plasticidad de roles. Dada la naturaleza de las amenazas que enfrenta en el orden externo, debe adecuar su agencia a la naturaleza diferente de los ambientes en los que opera. Este pragmatismo es reconocido en la literatura. Al respecto, Baeza y Wehner (2018) sostienen que hay una idea de alianza múltiple, pero con un cierto individualismo que la hace preferir aumentar sus capacidades de acuerdos bilaterales por sobre la coordinación en muchos órganos regionales. En este contexto, sus motivaciones son reaccionar a incentivos que hagan al país colaborar, y mucho más que ser un creador de cooperación en seguridad y defensa. En ese sentido, si bien hay algo de proactividad, al país se le toma como un *rule-taker* (Baeza y Wehner, p. 28).

Lo anterior significa una agencia moderada en términos de la creación de la norma, pero no así del uso eficiente de su poder limitado como potencia secundaria en la región. En este contexto, lo relevante es que el país es capaz de usar influencia para que en el orden multilateral queden protegidos los intereses de seguridad y defensa. El país enfrenta entonces una geometría variable de relaciones, considerando también que debe enfrentar escenarios diferenciados de amenazas. En esto cabe resaltar la frontera virtual que significa tener 26 millones 643 mil 900 kilómetros cuadrados de responsabilidad y búsqueda maríti-

ma en el Pacífico Sur. Es por eso que llama la atención la poca consciencia en la comunidad nacional e internacional sobre que la principal frontera chilena es con Nueva Zelanda, y que también hay frontera marítima con Francia por medio de la posesión insular de Tahití (Directemar, 2019).

La agencia que ejerce Chile está también mediada por lo que sus vecinos pueden hacer o establecer. En este caso, la ausencia de relaciones con Bolivia es una deuda pendiente que resta algo de capacidad y liderazgo en los foros multilaterales, independiente de que existe una creciente comprensión de la postura chilena. A lo anterior, ayuda también el fallo favorable a Chile de la Corte Internacional de Justicia de la Haya sobre la obligación de negociar una salida soberana al mar para el país altiplánico. Con el Perú, la solución de las controversias limítrofes está dando paso a altos niveles de cooperación y trabajo compartido. Finalmente, con Argentina, el complemento es completo. Cuarenta años después de estar al borde de la guerra por la posesión de las australes Nueva, Picton y Lennox, hoy en día las relaciones son las mejores en la historia bilateral. Este actual estado incluye un tratado de Paz y Amistad de 1984 que se ha transformado en el paraguas para dos países que son hoy aliados estratégicos.

En ese contexto, Argentina y Chile comparten una misma arquitectura de seguridad internacional. En virtud de ella hace que haya una diferenciación entre los niveles de seguridad interna, la que está entregada en exclusiva a las policías, y el orden externo que está a cargo de las Fuerzas Armadas. Este régimen en Argentina puede ser modificado parcialmente en el futuro próximo, cuestión que fue tratada por estos mismos autores en un volumen previo de esta serie (Baeza y Escudero, 2017). Sin embargo, no obsta a que recordemos la necesidad de las coordinaciones suficientes para evitar que existan áreas grises de misión para ninguna de las fuerzas. Es así como amenazas como el tráfico de drogas, la inmigración ilegal y otras que afectan a muchas de las sociedades del continente requieren una mirada integral del Estado.

Por la razón recién expuesta, un gran problema es el de *state capacity*. Este es definido por Foweraker como “inhabilidad del gobierno democrático para implementar sus políticas públicas de manera efectiva” (2016, p. 22). En este caso tener territorios donde el gobierno no puede hacer dichas políticas por carecer de presencia física es una amenaza en sí misma, puesto que grandes potencias y otros pueden considerarlo en el futuro *res derelictae*, y por tanto, sujeto a que actores extranjeros estatales y no estatales puedan ocuparlos para actividades al margen de la ley o en la extracción de recursos naturales sin respetar al medioambiente o la legislación local.

Lo mismo ocurre con la preocupación que genera en Chile la revisión del Tratado Antártico. Ante los posibles cambios que se produzcan ante la apertura de

revisiones del texto, lo que ocurrirá en 2048, el país ha ratificado su disposición a que siga siendo un lugar donde “la Antártica continúe utilizándose exclusivamente para fines pacíficos, evitando que se convierta en un escenario u objeto de discordia internacional” (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, p. 55).

Como podemos apreciar, es necesaria una coordinación triple de la agencia que ejerce el Estado de Chile para preservar su seguridad en el orden global actual. Por un lado, su rol en la escena multilateral como un actor contribuyente a la paz global y al ejercicio de sus capacidades limitadas y eficientes de ejercer la soberanía frente a las amenazas. La eliminación de cualquier hipótesis de conflicto vecinal o regional le permite concentrar las fuerzas futuras para enfrentar los escenarios globales. A su vez, asumir la coordinación con aquellos encargados de preservar la seguridad pública y el orden interno. Finalmente, mirar la seguridad y la defensa como un asunto que exige interagencialidad del conjunto del Estado y no mirar a este tema como asunto estanco del Ministerio de Defensa y la Cancillería.

Por lo mismo, en las próximas páginas analizamos cuánta capacidad dispone el Estado chileno en materia de recursos. Además, se analiza cómo opera efectivamente el país en el entramado institucional internacional que sirve como base de la arquitectura de los regímenes de seguridad y su entorno.

### **3. Multilateralismo chileno y desafíos para la seguridad**

A partir de la transición a la democracia (1990), Chile ha hecho un esfuerzo significativo de integrarse al mundo y romper su aislacionismo que por factores geográficos lo colocan lejos de los principales centros de toma de decisiones internacionales. Este desarrollo coincide con la necesidad que tienen los civiles de controlar a las FF.AA., que durante casi dos décadas habían protagonizado el régimen militar. En un contexto de creciente paz regional, los temas de desarrollo y seguridad exterior chilenos se cruzaron con las complejidades propias de un orden global que transitaba por la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Chile normaliza sus relaciones con los organismos multilaterales más importantes en una mirada pragmática y consistente. No es que Chile haya sido excluido de la comunidad internacional durante el régimen militar —ya que mantuvo su presencia en la ONU y de forma bilateral con buena parte del mundo— pero a través de este mismo organismo sufrió el aislacionismo y reproche motivados por la violación de derechos humanos y falta de libertades. Con la transición, Chile tuvo la oportunidad y el desafío de apelar a sus credenciales democráticas, como un país que cumplía con el Estado de derecho, serio y con una agencia estable. Consolidar esta imagen internacional fue parte de su política exterior.

Lo anterior implicó, a nivel mundial, (re)institucionalizar sus prácticas internacionales e intentar destacar en las distintas instancias multilaterales, a pesar de su tamaño estratégico. A medida que lograba destacar en Latinoamérica en varios indicadores económicos tales como superación de la pobreza y estabilidad política, se abrió paso dentro de las organizaciones internacionales para asumir roles de mayor responsabilidad, como una forma de reafirmar su compromiso con la cooperación internacional.

Como resultado concreto de esta estrategia, se pueden citar las tres veces que Chile ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde la transición. Este cargo lo ha utilizado para proyectar cierto liderazgo en la región y hacerse visible como un país pequeño, pero no débil, que se ve a sí mismo como una potencia secundaria. El suceso más visible de este rol fue la negativa de Chile a votar la solicitud de Estados Unidos para invadir Irak en 2003, en medio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con dicho país. Esta política fue continuada por gobiernos de distintos signos políticos y en la última oportunidad que Chile ha sido electo en esta posición (2013), declaraba con igual compromiso su intención de contribuir “a reforzar el sistema multilateral como la instancia fundamental para la estabilidad del sistema internacional, así como contribuir a la prevención y resolución de los diferentes escenarios conflictivos que amenazan la paz y seguridad internacionales” (MINREL, 2013).

En la actualidad, Chile se declara un participante activo de las instancias de Naciones Unidas, de diversas agencias especializadas y en los foros multilaterales. Para ello, su Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una oficina especial encargada de proyectar el referente multilateral como “el espacio orientador de la construcción de un orden internacional y buscar los beneficios de un mundo crecientemente globalizado” (MINREL, s.f.). En este contexto, su política exterior está comprometida formalmente con construir un mundo en paz basado en la promoción y la protección de los derechos humanos, fortalecer regímenes democráticos, proteger el medio ambiente —incluyendo la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible—, coordinar para la lucha contra el crimen transnacional, seguridad alimentaria y nutricional. Un aspecto identitario y declarado de la política exterior chilena es la defensa del libre comercio y el fortalecimiento de “un sistema multilateral basado en reglas claras, que otorgue estabilidad y predictibilidad al comercio” (MINREL, s.f.).

En este contexto, la inserción internacional y el multilateralismo de Chile, ha tenido una fuerte impronta comercial, consecuente con su modelo de desarrollo abierto. Esto ha tenido impacto en sus estrategias exteriores, principalmente respecto a las políticas de integración latinoamericana, como veremos más ade-

lante. A nivel global, Chile ha buscado ser aceptado y respetado por las potencias más importantes de Occidente. Así, es respetuoso de las instancias de resolución de conflictos internacionales, haciendo una defensa cerrada de ellos. Es el caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Corte Internacional de Justicia en la Haya. En ambos casos, ha sido la instancia donde ha canalizado sus disputas comerciales o limítrofes, según sea el caso. Respecto a la OMC, Chile ha llevado a esta instancia como reclamante 10 casos desde que es miembro en 1995 y en 13 casos ha sido reclamado. En ambas situaciones, la mayoría han sido por diferencias con países latinoamericanos, pero tres han sido contra Estados Unidos y cinco contra la Comunidad Europea. De cualquier manera, la última vez que Chile concurrió fue en 2005, lo cual es reflejo de los numerosos tratados de libre comercio que Chile ha firmado y que contemplan sus propios mecanismos de resolución de conflictos, lo que ha traído como consecuencia la multilateralización de las relaciones bilaterales.

Situación diversa es lo que ocurre en materia de resolución de conflictos entre países latinoamericanos y, en especial, los vecinos. El Pacto de Bogotá o Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias ha sido el medio invocado en la región por Chile y contra Chile, para canalizar las diferencias limítrofes pendientes y en particular con sus vecinos del norte. En este contexto, el Perú y Bolivia han recurrido al Tribunal de la Haya para plantear y reclamar delimitaciones marítimas y la histórica demanda de salida al mar, respectivamente. Los resultados de estos litigios han sido mixtos. Desde el punto de vista institucional y de relaciones vecinales, este mecanismo permitió dejar atrás potenciales dilemas de seguridad con el Perú y profundizar relaciones en varias dimensiones. No obstante, en el caso de Bolivia, la situación ha sido inversa. Chile ha utilizado estos eventos para consolidar su rol como jugador institucional y democrático frente a la comunidad internacional.

Lo anterior ocurre en un contexto de un fuerte cuestionamiento de la capacidad de las estructuras de gobernanza para resolver los desafíos de la globalización. El giro que ha hecho Estados Unidos a políticas más proteccionistas y alejadas del multilateralismo y de las instancias de cooperación tradicionales ha generado un estrés adicional a dichas instancias. No obstante, para Chile como para otros países medianos y pequeños no es posible buscar alternativas a las Naciones Unidas, aunque sí ha seguido la tendencia de diversificar sus vínculos con nuevas organizaciones que ofrecen espacios posibles de coordinación en una multiplicidad de propósitos como el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP11) y *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC). Esta visión es menos idealista de su rol en la arena internacional, pero más pragmática. En definitiva, responde al incentivo racional de lograr sus objetivos estratégicos al menor costo posible y sin ausentarse de los grandes foros internacionales tradicionales.

En términos de compromiso económico, esta tendencia se refleja en el fuerte componente multilateral global de sus aportes. A 2018, Chile había hecho aportes en cooperación internacional por 56.356.244 dólares, correspondiente a un 0,02% de su PIB. De este porcentaje, más de la mitad de los aportes son a distintas instancias constituidas bajo el alero de las Naciones Unidas. De esta manera, 28.664.471 dólares (51%) corresponden al compromiso con las instituciones de gobernanza global tradicional. Más aún, de los datos se desprende que existe una particular preocupación por hacer contribuciones en aquellas instancias que indirectamente involucran la defensa y seguridad, al favorecer la resolución pacíficas de controversias, medidas para el aumento de la confianza (control de armas) y misiones para el mantenimiento de la paz. Estas últimas son además importantes por cuanto a través de ellas el país puede demostrar compromiso y agencia efectiva. En los hechos, la cooperación para los efectos de evitar conflictos armados es muy superior a cualquiera de las otras categorías que se reflejan en la Tabla 1<sup>2</sup>.

**Tabla 1**  
**Cooperación internacional a través de las Naciones Unidas**

Naturaleza de la instancia de cooperación	Monto en U\$ 2018
Cooperación en Defensa y Seguridad	18.253.876
Cooperación para el desarrollo	7.516.291
Cooperación en medio ambiente y cambio climático	217967
Cooperación para fortalecimiento democracia y no discriminación	450.500
Otras	1.118.838
Total	26.438.634

Fuente: Elaboración propia a partir de informe entregado por el Ministro de Relaciones exteriores al Congreso en 2018.

Este esfuerzo en seguridad y defensa es consecuente con los 82 acuerdos bilaterales y 7 multilaterales que en esta materia mantiene Chile con otros países. Principalmente estos son con Argentina, Ecuador y el Perú, con quienes tiene 21, 19 y 15 acuerdos respectivamente. Adicionalmente existen otros montos asociados a cooperación que no son parte de las Naciones Unidas, aunque estos son menores.

<sup>2</sup> De cualquier manera, las formas más explícitas o evidentes para evitar los conflictos interestatales no son los únicos fenómenos que en la actualidad son considerados como amenazas. En efecto, el cambio climático y avances tecnológicos también se presentan como nuevas preocupaciones, aunque para efectos descriptivos no se han incluido en esta parte del análisis.

Llama la atención la multiplicidad de compromisos chilenos en misiones en las que las Naciones Unidas comprometen fuerzas para el mantenimiento de la paz o buscan evitar el escalamiento de la violencia. Las 14 misiones que se recuentan en la Tabla 2 suman 14.324.823 dólares, es decir, un 81% de la cooperación en defensa y seguridad. Todas ellas son una solicitud directa de la Secretaría General de la ONU a Chile, a las cuales se responde positivamente avalados en una decisión de fortalecer su posición como un actor estratégico independiente, aunque el monto no es muy significativo en la suma total del esfuerzo global. Por otra parte, Chile aparece junto a grandes potencias en una acción conjunta, donde independiente del aporte, se igualan las voluntades de los países participantes. Esto le garantiza a Chile un reconocimiento de seriedad con los principios que guían al principal organismo de coordinación multilateral, lo que a su vez redundará en un impacto hacia el interior del país y también hacia la región, sin costos negativos. En ese contexto, las misiones en Mali, Congo, Sudán del Sur y República Centro Africana, donde se brindan los mayores aportes, no generan reacciones adversas.

**Tabla 2**  
**Aportes a las Misiones para el Mantenimiento de la Paz y No Violencia (ONU)**

ORGANISMO	GASTO 2018 (DOLAR)
UNFICYP. Fuerza de la NN.UU. para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.	63.771
FNOUS. Fuerza de las NN.UU. de Observación de la Separación de las Fuerzas de Israel y Siria en los Altos del Golán	82.196
FPNUL. Fuerza de Protección de las NN.UU. en el Líbano.	247.053
MINURSO. Misión de las NN.UU. para el Referéndum del Sahara Occidental.	121.567
MINUJUSTH. Misión para el Apoyo de las Justicia en Haití	129.817
UNMINK. Misión de Administración Provisional de las N.U. en Kosovo	61.874
MINUSMA. Misión de Paz en Mali	2.814.386
UNISFA. Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abey	631.127
MONUSCO. Misión de las N.U. en República Democrática del Congo	2.420.939
UNMIL. Misión de las N.U. en Liberia	189.822
UNMIS. Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur	2.554.372
UNAMID. Operación Híbrida de la Unión Africana de las Naciones Unidas en Darfur	1.420.235
UNSOS UNSOA. Oficina de las Naciones Unidas de apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia	1.450.914
MINUSCA. Misión en República Centro Africana	2.136.750
Total	14.324.823

Fuente: Elaboración propia a partir de informe entregado por el Ministro de Relaciones exteriores al Congreso en 2018.

En suma, los datos sugieren que Chile se comporta reconociendo a las Naciones Unidas como el corazón de la sociedad internacional, donde puede mostrar sus capacidades en el entendido que se trata de reglas y relaciones multilateralmente aceptadas y respetadas por todos sus miembros.

En un plano latinoamericano, Chile ha optado por fortalecer su posición en instancias políticas, pero también por actuar cautelosamente respecto a instancias que puedan comprometer sus opciones económicas. El país optó, después de la transición, por lo que ha sido denominado regionalismo abierto que precisamente fundamentaba sus acciones en la arena internacional en la necesidad de construir las mejores condiciones para el comercio internacional. Es por ello que, frente a esfuerzos de integración regional, se ha actuado de manera pragmática, intentando no quedar fuera de los foros de toma de decisiones, pero sin comprometerse a cumplir como miembro pleno de dichas instancias. Este fue el caso del Mercado Común Suramericano (MERCOSUR) (1995) y de la Comunidad Andina (2006) desde donde se había retirado como miembro pleno en 1976, en un momento álgido durante el régimen militar. En particular, la política arancelaria de MERCOSUR hizo desistir al gobierno de Frei Ruiz-Tagle de un mayor involucramiento, mientras que una aparente falta de beneficios directos complicó la iniciativa chilena de participar en la CAN.

Es así que las instancias de coordinación latinoamericanas han pasado más por las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, que por acuerdos permanentes de cooperación multidimensional. En los hechos, estos foros han estado muy influidos por las ideologías predominantes y circunstanciales, más que por políticas de largo aliento (The Economist, 21 de marzo de 2018). El último ejemplo de ello ha sido la UNASUR y PROSUR, donde Chile ha sido uno de los principales promotores.

UNASUR, ha sido una instancia excepcional como foro. En sus orígenes planteó 21 objetivos en todo orden y se propuso coordinar casi todos los temas de políticas públicas y generar instancias de ecalización. Dentro de ellas, casi la única que fue un éxito fue la de seguridad y defensa a través del respectivo Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Chile participó y promovió activamente esta instancia, que logró avanzar en tareas de confianza mutua como el registro de transferencias y adquisiciones de equipos y armas convencionales, informes de producción nacional y comercialización. Además, se aumentó significativamente la transparencia del gasto, más un variado tipo de información sobre el funcionamiento de la institucionalidad en defensa de cada país. El acercamiento entre las Fuerzas Armadas de la región es una experiencia que Chile ha valorado y, aunque el país abandonó UNASUR, la experiencia quedó plasmada en sus documentos oficiales (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, p. 91). Pero así como Chile intentó proyectar una imagen de liderazgo en la formación de

esta organización, también promovió su reemplazo por PROSUR. Sin embargo, los alcances de esta nueva organización no están muy claros, ni sus objetivos son tan ambiciosos, aunque en sus bases está la alianza de gobiernos más de derecha en el espectro político que declaran querer promover el liberalismo económico de la mano a la democracia liberal, aun si está en duda que todos sus fundadores la ejerzan.

Sin perjuicio de lo anterior, Chile también ha tratado de construir un rol como puente entre Asia Pacífico y el continente. Símbolo de aquello es ser anfitrión de la segunda reunión de este foro en mayo de 2019. Este rol que Chile quiere jugar compete en todo caso con el mismo anhelo que el Perú puede desarrollar. En los hechos, Chile comparte con el Perú —junto a México y Colombia— la Alianza del Pacífico entidad que declara aspirar convertirse “en una potencia mundial de negocios y oportunidades” (Alianza del Pacífico, 2018). Por lo tanto, la tendencia que tiene el país de verse como una alternativa única en Latinoamérica y su acentuado pragmatismo ha afectado su capacidad de actuar con otros en la región en una estrategia de largo plazo, a través de la Alianza del Pacífico, más aún después del fracaso de UNASUR. Adicionalmente, como se ha señalado, existe un rol oceánico como orientadora de las acciones de Chile en el exterior.

La Tabla 3 detalla los aportes de cooperación no globales distintos a la OEA durante 2018, los cuales están agrupados en las principales áreas de cooperación.

**Tabla 3**  
**Aportes a instancias de cooperación no globales, diferentes a la OEA**  
**2018**

Instancia o área que recibe aportes monetarios	U\$ 2018
Cooperación Comercial	120.750
Promoción del desarrollo y superación de la pobreza	5.634.013
Protección de Medio Ambiente y Energía	412.349
Seguridad y Defensa	736038
Otros	912945
Total	7.816.095

Fuente: Elaboración propia a partir de informe entregado por el Ministro de Relaciones exteriores al Congreso en 2018.

A nivel regional, subregional y otros acuerdos de carácter no global diferente a la Organización de Estados Americanos (OEA), el aporte de Chile fue de 7.816.095 dólares en 2018. De ellos el área más destacada es la promoción del desarrollo y superación de la pobreza, dentro de la cual, la organización concentra más

de la mitad de los recursos (3.252.972 dólares). En lo que respecta a defensa y seguridad, solo dos instancias fueron favorecidas monetariamente en 2018. Se trata de los aportes hechos a UNASUR por 715.189 dólares y al Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) por 20.849 dólares, montos muy menores respecto a lo observado en las tablas anteriores. También estos datos denotan una gran diversificación de organizaciones que reciben los recursos (49), más el aporte que se hace a la OEA y sus órganos asociados, que ascienden a 1.408.015 dólares.

En lo que respecta a la OEA, Chile ha asumido liderazgos importantes en esta Organización y aunque esta ha sido criticada por alguno de los países miembros por la forma como opera y la presencia de Estados Unidos, las instancias que se han creado para hacerle un contrapeso, como la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y el mismo UNASUR, no han igualado la importancia que le da Chile a la OEA. Chile no ha buscado hacer contrapuntos a la OEA, es decir, no participa del ALBA y no hay aportes declarados en el 2018 para CELAC.

En suma, aunque Chile diversifica pragmáticamente los foros en los que participa, no ha abandonado las instituciones de gobernanza más importantes a nivel global e interamericano, tratando de destacar mediante acciones concretas que muestren su capacidad de agencia individual.

#### **4. Conclusiones**

En este trabajo podemos concluir que Chile participa de una arquitectura global con un espacio determinado occidental, donde Estados Unidos todavía tiene un rol central. Hemos visto que existe la posibilidad de un interés chino por una contra-hegemonía al poderío estadounidense. Sin embargo, sostenemos que no ha llegado a Chile, puesto que no existe intención de avanzar en el terreno de la cooperación militar ni tampoco en extender la presencia china en el país fuera de lo comercial.

Chile es un actor que tiene interés en alcanzar acuerdos en materia de seguridad y defensa en la región, pero que enfrenta desafíos y amenazas para las cuales no tienen las capacidades para hacerlo solo. Para realizar su labor, el país se afirma en que la sociedad internacional le permite superar al menos parcialmente las asimetrías de poder con los países centrales, manteniendo una amistad crítica con ellas, lo que significa por ejemplo no tener tropas extranjeras en el territorio nacional, ni tampoco se encuentran tropas de otras nacionalidades desarrollando actividades de ninguna especie. Como país trabaja en el mantenimiento de la paz bajo el alero de las Naciones Unidas y además participa en una serie de iniciativas para la protección de sus intereses globales, incluyendo en el canal de Panamá y el Asia Pacífico.

También ponemos el acento en la contribución de Chile en los organismos internacionales, particularmente en la región de América Latina y su impacto en el desarrollo de una arquitectura de seguridad y defensa. Con eso podemos ver cómo el país y el conjunto de su entorno enfrentan las amenazas a la seguridad y defensa. Sin perjuicio de lo anterior, el país mantiene una actitud pragmática y algo individualista, motivada por el peso que tienen los principios económicos de su modelo de desarrollo hacia fuera y no mezcla sus intereses comerciales con los políticos donde se tratan los temas de seguridad y defensa.

Es decir, frente al orden global Chile enfrenta una realidad compleja, al igual que el resto de Latinoamérica. Sin embargo, en la medida en que China siga manteniendo una actitud pragmática hacia Estados Unidos, tampoco será un problema para Chile pues no tiene relaciones extracomerciales con el gigante Asiático y sus relaciones con Rusia tampoco son tan cercanas. Por otro lado, mantiene una lealtad con los principios que rigen la gobernanza global, liderada por los estadounidenses. Esto se traduce en una estrecha relación en los temas de seguridad y defensa, como se desprende de los datos presentados.

Chile está comprometido con la cooperación internacional y el trabajo de sus Fuerzas Armadas como parte de su política exterior, a través de las operaciones de paz reguladas por las Naciones Unidas, orientadas a generar las condiciones para mantener la paz donde ha habido conflicto. También con el respeto de las instancias de resolución de conflicto internacional y el apoyo a las iniciativas que tienden a eliminar las desconfianzas que ensombrecen las políticas de defensa de cada país. Con este tipo de acciones, la Defensa se suma al esfuerzo que hace Chile de mostrar su compromiso con el orden internacional concebido en la promoción de normas de convivencia basadas en la democracia y la paz.

Desde el punto de vista regional, Chile es un participante activo de la OEA ante un déficit en la efectividad de otras instancias de coordinación política y estratégica adicionales. Las orientaciones hacia Asia Pacífico no han implicado abandonar la inclinación que tiene Chile de privilegiar su pertenencia al multilateralismo global encarnado por la ONU y el liderazgo en todo aquello que no se contraponga con sus intereses comerciales.

## Referencias bibliográficas

- Alianza del Pacífico (s.f.). ¿Qué es la Alianza del Pacífico? Recuperado de <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>
- Baeza, J. (2010). Alcances de lo que significa ser una potencia emergente en el Siglo XXI. En P. Leiva. (Ed.), *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*. Barcelona y Santiago de Chile: Instituto d'Estudis Humanistics Miquel Coll y Alerton .
- Baeza, J., y Escudero, M. C. (2018). Las Fuerzas Armadas de Chile y sus capacidades polivalentes para las misiones distintas a la Guerra: Funciones para el futuro. En S. Namihás. (Ed.), *El Nuevo Rol de las Fuerzas Armadas* (pp. 73-100). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Baeza, J., y Wehner, L. (2018). Los desafíos de seguridad de Chile: conceptos para múltiples situaciones de seguridad. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 19-35. doi: 10.18847/1.7.2
- Brzezinski, Z. (2012). *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, Nueva York: Basic Books.
- Bull, H. (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Coker, C. (2015). *The Improbable War: China, The United States and Logic of Great Power Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Directemar – Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante de la Armada de Chile. (2019). Área SAR MRCC Chile. Recuperado de <https://www.directemar.cl/directemar/seguridad-maritima/mrcc-chile/area-sar-mrcc-chile>
- Durante, N., y Agurto, C. (13 de abril de 2019). China ya concentra 32% de exportaciones chilenas y expertos debaten por alta dependencia. *El Mercurio*. Recuperado de <https://digital.elmercurio.com/2019/04/13/B/F13IU8AS#zoom=page-width>
- Flemes, D., Nolte, D., y Wehner, L. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: La UNASUR y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, 44(170), 105-127. doi: 10.5354/0719-3769.2013.19428
- Fukuyama, F. (2006). *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. New Heaven: Yale University Press.
- Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.

- Haas, R. (2018). *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Nueva York: Penguin.
- Macfarlane, N. (2006). The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power? *International Affairs*, 82(1), 41-57. doi: 10.1111/j.1468-2346.2006.00514.x
- Mearsheimer, J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Molina, T. (4 de abril de 2019). OTAN cumple 70 años: La influencia de la organización en el sistema de defensa chileno. *Emol*. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/04/04/943443/A-70-anos-de-su-creacion-La-Influencia-de-la-OTAN-en-los-estandares-de-las-Fuerzas-Armadas-chilenas.html>
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile.
- MINREL – Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (s.f.). Política Multilateral. Recuperado de [https://minrel.gob.cl/minrel/site/edic/base/port/politica\\_multilateral.html](https://minrel.gob.cl/minrel/site/edic/base/port/politica_multilateral.html)
- MINREL – Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2013). Chile en el Consejo de Seguridad de la ONU. Recuperado de <https://minrel.gob.cl/chile-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/minrel/2013-11-22/164524.html>
- Mundo Marítimo. (18 de junio de 2019). Cambia el ranking de países que más usan el Canal de Panamá tras impacto de la ampliación. Recuperado de <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/cambia-el-ranking-de-paises-que-mas-usan-el-canal-de-panama-tras-impacto-de-la-ampliacion>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social*. Princeton: Princeton University Press.
- Pompeo, M. (2019). Seizing the Opportunity for Freedom in the Americas. Recuperado de <https://www.state.gov/secretary-pompeos-remarks-at-the-casa-piedra-seizing-the-opportunity-for-freedom-in-the-americas/>
- Wehner, L. (2015). Role expectations as foreign policy: South American secondary powers' expectations of Brazil as a regional power. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 435-455.
- Wehner, L., y Thies, C. (2014). Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. *International Studies Review*, 16(3), 411-436. doi: 10.1111/misr.12149



# Problemas globales de la seguridad en el Ecuador.

## Una reflexión desde los vacíos y tensiones globales, regionales y locales

Daniela Céleri Endara\*  
Diego Pérez Enríquez\*\*

---

### 1. Introducción

Entre 2017 y 2019 se torna evidente que el Ecuador necesita adecuar sus instituciones de seguridad y defensa frente al cambio hacia un escenario en el que surgen nuevas demandas, distintas a las que tradicionalmente guiaron las visiones estratégicas, decisiones, y estructura de respuesta del Estado. La histórica aproximación militar que existió sobre la seguridad desde los primeros momentos de la república (Loveman, 1999; Rouquié, 1982) se mantuvo a pesar de la transición democrática. En este contexto histórico se profundizaron los componentes castrenses sobre la reflexión del rol del Estado en su política de seguridad y su política exterior; principalmente como consecuencia del prolongado conflicto limítrofe con el Perú (Bonilla, 1999; García Gallegos, 2014; Isaacs, 2003; Izquierdo, 2002; Pontón Cevallos, 2014).

El tratado de 1998 delimitó finalmente la frontera con este país, y junto al recrudescimiento del conflicto interno colombiano, marcaron el nuevo escenario para el final del siglo XX e inicios del XXI. Como se ha expresado en otras discusiones (Pérez Enríquez, 2017; Pérez Enríquez, 2018a), esta circunstancia coincide con un momento de reestructuración de los sistemas y procesos políticos en los países de la región, un reordenamiento de las expectativas sobre la regionalización, y la configuración de nuevas dinámicas de seguridad a manos de actores de diversa naturaleza.

Esta coyuntura se torna más acuciante entre noviembre de 2017 y abril de 2018, cuando Ecuador afrontó una serie de acciones por parte de las disidencias de grupos irregulares colombianos que habían comenzado a operar dentro

---

\* Docente – investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Doctora en Sociología, Máster en Ciencias Sociales (Universidad Leibniz, Hanover).

\*\* Docente – investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Doctor en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Buenos Aires), magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Andina Simón Bolívar, Quito).

de su territorio. Consecuentemente, el gobierno optó por un cambio de figuras en los ministerios de defensa e interior. Por un lado, tras una década en la que se habían posicionado a civiles alejados del sector defensa, se ubicó a un general en servicio pasivo. Mientras que, por otro lado, luego de una breve transición con un personaje completamente alejado de las dinámicas del sector, asumió la función una activista política vinculada a la oposición al régimen anterior.

Durante 2018, además, se revelaron dos problemas que no se habían dimensionado en sus aspectos estratégicos para el país. Por una parte, tras la firma del acuerdo de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno de ese país, algunos grupos que no se acogieron al proceso de paz comenzaron a operar en varios puntos de la frontera entre los dos países. El denominado Frente Oliver Sinisterra, una de tales disidencias, atacó varios puntos del territorio ecuatoriano entre noviembre de 2017 y abril de 2018 (Genially, 30 de abril de 2018). La más dramática de tales acciones fue el secuestro de un grupo de tres periodistas del diario *El Comercio* de Quito, mismos que fueron asesinados poco tiempo después; casi en paralelo, dos civiles corrieron la misma suerte a manos del mismo grupo (*El Comercio*, 27 de marzo de 2018; 13 de abril de 2018, 24 de abril de 2018). Las condiciones del posacuerdo colombiano no fueron consideradas en todo su dramatismo por el gobierno de Ecuador, lo que implicó la pérdida de un alcance estratégico cuando se requirieron decisiones cruciales. La posición del país frente al nuevo escenario colombiano debía plantearse desde perspectivas más críticas y complejas, considerando un escenario inusual que, sin embargo, se tenía que pensar desde la utilización de otras capacidades para la defensa (Cruz, 2017). Este primer problema resaltó la necesidad de un cambio profundo en la aproximación a la política de defensa, así como a la naturaleza de las Fuerzas Armadas. Esto se afrontó, parcialmente, a través de una reestructuración fáctica de la política de frontera (*El Comercio*, 19 de junio de 2018) y la generación de un libro blanco de la defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2018a) que pretende organizar y estructurar las decisiones del sector. Ello, sin embargo, son esfuerzos parciales dentro de un sector que, como se argumenta más adelante, aún necesita de una reestructuración que le permita enfrentar las nuevas amenazas que surgen en la actualidad.

El segundo problema que delata esta falta de reflexión estratégica para el Estado se lo encuentra en la relación ecuatoriano–venezolana. Esta siempre fue de suma cercanía durante el periodo en que Rafael Correa presidió el país, y con el cambio de gobierno en 2017, una de sus más cercanas colaboradoras, María Fernanda Espinosa, asumió el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ello supuso continuidad en la política exterior de “no injerencia” sobre los procesos de ese país (*El Comercio*, 26 de enero de 2018), pero también complacencia. Este ali-

neamiento con los postulados de Caracas alrededor de que “[...] no ha habido ni va a haber una crisis migratoria [...]” (Perelman, 16 de mayo de 2018), sucedía al tiempo que migrantes de tal nacionalidad comenzaban a ingresar por miles por el paso fronterizo de Rumichaca, en el norte del Ecuador. Hacia junio de 2018, el país mostraba un sensible cambio en su posición frente a Venezuela, tras la asunción del nuevo canciller (EFE, 10 de junio de 2018; EFE, 12 de junio de 2018; Eusse y Puente, 24 de junio de 2018), y con ello la posición frente a la migración venezolana se endurecería paulatinamente.

Por otra parte, la relación con China ha reducido en su visibilidad, pero no así su relevancia (Avilés y España, 2 de setiembre de 2018). Las razones de ello se pueden ubicar en el ejercicio de liderazgo político, que se evidencia con el giro que da la Cancillería luego de la designación del embajador José Valencia como ministro. Aún si Valencia reconoce el rol de China para el país (El Comercio, 13 de diciembre de 2018), también se evidencian una serie de necesidades prácticas que revelan la necesidad ecuatoriana de acercarse al Fondo Monetario Internacional y otras instituciones financieras internacionales, lo que implica, en última instancia, una política más cercana a los Estados Unidos. En estas condiciones, se observa también una presencia más sólida y evidente de los Estados Unidos en la región, y un acelerado acercamiento del Ecuador a los postulados de Washington, el que se acelera tras la visita a Quito de Mike Pence, vicepresidente de ese país (El Universo, 27 de junio de 2018; Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador, 28 de junio de 2018).

Así, en la política exterior, de seguridad y de defensa, se aprecian dos fenómenos, en apariencia contradictorios: dispersión y dependencia de la trayectoria en las decisiones. Si bien estos se ejemplifican en las páginas siguientes en la dinámica de la política migratoria, se debe considerar que son transversales a todo el espectro de análisis planteado aquí. El primero se observa en la forma de abordar el flujo migratorio venezolano, con una sucesión de cambios en los requisitos de entrada, información confusa que permita su regularización, y ausencia de objetivos explícitos y agenda de política exterior en este aspecto. En contraste, desde la constitución del 2008 subsiste una legislación de avanzada en materia migratoria que buscaba atender este fenómeno de manera amplia. El segundo atañe a las instancias de la seguridad y defensa del país, entre las que se reproduce una histórica visión de alejamiento frente a estos fenómenos de nuevo tipo, salvo que entrañen una amenaza directa a la soberanía (concebida en clásicos términos territoriales) o a la paz y convivencia ciudadanas (que se entienden afectadas cuando se cometen acciones criminales).

Este documento comienza con una revisión del debate sobre la seguridad, tanto como concepto, como práctica política en el Ecuador y sienta las bases teóricas de nuestro análisis. En el desarrollo, se revisa en primer lugar el rol que tienen

las potencias extranjeras en el Ecuador y como sus agendas ejercen algún tipo de injerencia sobre la agenda política nacional. En este contexto, se discute la dependencia de la trayectoria institucional, así como las necesidades fácticas que puede tener el país para resolver el problema de sus intereses y conciliarlos con los de estas potencias (si es que ello fuera viable/posible). En segundo lugar, se reflexiona sobre las dinámicas derivadas de las amenazas transnacionales que involucran a múltiples Estados y demandan acciones contundentes en niveles en los que, se presume, el camino para lograrla es todavía incipiente. En tercer lugar, el texto enfatiza en la crisis migratoria, especialmente de origen venezolano, que enfrenta Ecuador, lo que se ha constituido en uno de los elementos más importantes en el debate nacional y que, extrañamente, no ha sido considerado desde una mirada integral de la seguridad, sino que, por el contrario, ha corrido el riesgo de ser securitizado. Finalmente, se hará un análisis sobre la crisis de las instituciones internacionales, enfatizando en la reciente desestructuración de UNASUR y los costos y dificultades que ello causó, particularmente en el ámbito de la política de defensa así como también en la securitización de la migración.

## **2. Problemas en la conceptualización de la seguridad desde el Ecuador**

Hacia el final del siglo XX e inicios del XXI, la conceptualización de la seguridad presenta varios debates sobre su alcance e implicaciones. Naturalmente este texto no agota todas las posibilidades, sin embargo, se centra en dos enfoques históricos que permiten centrar los problemas globales de la seguridad en su vertiente local, y los fenómenos que preocupan particularmente al Ecuador y la región.

En un primer momento, este debate se enfoca en la naturaleza de la disputa; el final de la Guerra Fría redujo la relevancia del realismo entendido en términos de competencia por el poder y optimización de la ocupación de espacios geográficos a lo ancho del mundo (Kissinger, 1994; Morgenthau, 1986). Los potenciales nuevos escenarios de conflicto y la manera cómo estos supondrían nuevas formas de pelear la guerra se colocan al centro del debate (Brzezinski, 1997; Buzan, Waever y De Wilde, 1998; Tickner, 1995). Los actores de la seguridad constituyen el segundo elemento en esta revisión; la misma existencia del Estado se somete a una tensión que cuestiona su permanencia, o por lo menos, reduce su importancia (Fukuyama, 1989; Giddens, 27 de enero de 1999; Giddens, 2000), y se encuentran actores, agendas, y acciones, que no se habían considerado relevantes, válidas, o, incluso, posibles (Attinà, 2001; Ayoob, 1995; Huntington, 1993). Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 profundizaron la incertidumbre y ratificaron la existencia de otros fenómenos, como por ejemplo el de la migración internacional, que inadecuadamente se imbrica con el de terrorismo. La criminalización de los ciudadanos musulmanes y en general de migrantes internacionales del sur, en nombre de la seguridad nacional y global, siendo los sujetos terroristas nacionales o nacionalizados,

provoca un endurecimiento en la política de visas a nivel mundial. Estos hechos demuestran que estos fenómenos emergentes no se podrían explicar en los términos clásicos de la acción estatal, *ergo*; es decir, que no podían ser atendidos a través de los mecanismos usuales de la seguridad.

Entonces, se entrecruzan discusiones sobre escenarios y actores que puestos en el contexto contemporáneo suponen diversificar las miradas y potenciales amenazas a la seguridad. En un trabajo central para la discusión sobre la conceptualización de la seguridad, Ayoob (1995) la define como un concepto político. En los países del tercer mundo, este autor afirma que la seguridad se concibe como la ausencia de amenazas que tengan consecuencias políticas inmediatas o que se perciben como amenazantes para los límites del Estado, las instituciones políticas o los regímenes de gobierno (Ayoob, 1995). Tal planteamiento permite trasladar la consideración a otro tipo de amenazas que se pueden construir políticamente y de manera más flexible atadas a la realidad de cada país, sin constreñirlas exclusivamente a las dinámicas de la violencia como medida para entender la seguridad. Así el autor caracteriza a los países del “tercer mundo” con las siguientes características (Ayoob, 1995):

- Falta de cohesión interna
- Grandes disparidades económicas y sociales
- Fisuras étnicas y regionales relevantes
- Ausencia de legitimidad incondicional de límites e instituciones estatales, así como de élites gobernantes
- Suceptibilidad a conflictos internos e interestatales
- Desarrollo económico y social distorsionado y con elevada dependencia de terceros
- Marginalización con relación a las preocupaciones dominantes de la seguridad y la economía internacionales
- Permeabilidad ante los actores externos

Bajo esta aproximación, la distancia de la conflictividad internacional no solo que no exime a un Estado de los problemas de seguridad, sino que lo remite a escenarios más complejos donde, por ejemplo, una decisión judicial podría desencadenar en un grave problema para la seguridad nacional. A esta condición se deben sumar dos potenciales problemas adicionales.

Buzan et Al. (1998) indican:

[...] security is about survival. It is when an issue is presented as posing an existential threat to a designated referent object (traditionally, but not necessarily, the state, incorporating government, territory, and society). The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them. (p. 21)

Por lo tanto, ante la presencia de una *amenaza existencial* surge la posibilidad de declarar una emergencia, o la adopción de medidas extraordinarias que: 1) permitan contenerla, 2) utilizando todos los medios necesarios, y, 3) sobrepasando los límites legales o constricciones propias del régimen democrático que existieran, en virtud de la urgencia y particularidad de la situación. Sin embargo, se debe problematizar el punto de referencia que se adopta para determinar una situación como susceptible de securitización. Los mismos autores destacan que “the exact *definition and criteria* of securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects” (Buzan et Al., 1998, p. 25). Por lo tanto, este punto de referencia puede obrar para contener problemas “reales” u otros que se han presentado como tales, aunque se carezca de la información crítica que permita designarlos así.

El segundo problema, particularmente en América Latina —y más aún en el Ecuador— se relaciona con lo que Brian Loveman (1999) denominó “democracia protegida”, un mecanismo según el cual las Fuerzas Armadas postransición democracia preservarían la posibilidad de intervención sobre los asuntos políticos cuando determinen que la democracia está en peligro. Tal determinación y la profundidad de la “intervención” se fundamentan en las propias percepciones de la institución<sup>1</sup>.

Dado que las definiciones de la seguridad son políticas, están sujetas a un juego de tensiones entre los actores internos, en función de las agendas e intereses que estos planteen (Easton, 2001; Luhman, 2013). Ello remite a que las visiones políticas predominantes marquen los énfasis en las distintas temáticas, lo que en sistemas políticos turbulentos como el ecuatoriano, suponen cambios sustanciales en la política, dentro de lapsos de tiempo exageradamente cortos. Al reducir el sistema político a sus actores centrales, se encuentra que el presidente de la república, el ministro de Defensa y las FF.AA. representadas por el Comando Conjunto, no siempre logran operar en concordancia, sobre todo cuando se consideran las disposiciones que delimitan los campos y responsables de la seguridad y la defensa. Tomando solamente los documentos *macro* de definición de las prioridades estratégicas del Ecuador, se encuentra que los tres libros blancos de la defensa producidos durante el siglo XXI —que por otra parte son los únicos de la historia del país— mantienen una visión de predo-

<sup>1</sup> Ahora, es pertinente considerar que en países de transiciones pactadas, las capacidades de intervención en política de las instituciones de seguridad —particularmente FF.AA.— son extensas tanto en los temas como en la manera cómo se han prolongado en el tiempo. El caso paradigmático estudiado por Stepan (1988) es el de Brasil, para el cual se describió con detalle las condiciones de la transición. Este país, además, fue uno de los que más tardó en constituir un Ministerio de Defensa Nacional (1999) en comparación con el resto de la región, donde esta creación data del momento de la transición.

minante multilateralismo, y de convicción sobre el carácter clásico de defensa de la soberanía por parte de las FF.AA. Aún si se incluyen menciones periféricas sobre las “nuevas amenazas”, se limitan a un listado de temas sobre los que el Estado debería volver la mirada (Ministerio de Defensa Nacional, 2002, 2006, 2018a). En todos estos casos, no es menor anotar que la principal figura política tras su elaboración es el actual ministro de Defensa, quien como jefe del Comando Conjunto, en el primer caso, y como ministro en los dos siguientes, dirigió el proceso con visiones que reflejan también su experiencia personal como militar pero además como profesor del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) (Jarrín, 2010).

El rol de las Fuerzas Armadas en la historia ecuatoriana, y particularmente tras la transición democrática tiene relevancia en esta discusión porque, como se ha planteado, las condiciones en que se conformó la institucionalidad proveen una capacidad decisoria particular, que en ciertos ámbitos y condiciones excede a aquellas de los actores políticos civiles. Especialmente en lo referente a las políticas de seguridad y de defensa, los acuerdos de la transición otorgaron a los militares una capacidad decisoria amplísima, resguardada en la noción del otorgamiento de “asesoría” al presidente de la república, enmarcado en la fuerte estructura del Consejo de Seguridad Nacional (PDBA, 7 de abril de 2008; Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, 1979). La dinámica y resultados del proceso no varían sustancialmente de lo sucedido en otras transiciones en la región (Mainwaring, 1989; O’Donnell y Schmitter, 1986; Rouquié, 2011; Stepan, 1988), pero en el Ecuador adquiere un tinte particular porque las posibilidades de incidencia y control se prolongan con potencia. Aún transcurridos varios años después del retorno democrático (Pérez Enríquez, 2018b); y ya en el siglo XXI, bajo el gobierno de Rafael Correa, estos provocaron una serie de tensiones que si bien podrían catalogarse “de baja intensidad”, son permanentes en lo referente al proceso de toma de decisiones.

Como se indicó, en 2018, un general en servicio pasivo asumió, al cabo de diez años, el Ministerio de Defensa Nacional; mientras que durante el gobierno 2007–2017 los ministros fueron siempre civiles, que mantenían un elevado perfil político y una gran cercanía al presidente de la república<sup>2</sup>.

La construcción de una política de seguridad en el Ecuador involucra diversos actores políticos e institucionales, pero como se ha señalado, el peso histórico

---

<sup>2</sup> En 2007, suman 10 altos funcionarios entre ministros, ministras y encargados del Ministerio de Defensa (Pérez, Cruz y Paredes, 2017). Hasta el cambio de gobierno (24 de mayo de 2017) no se introdujeron cambios adicionales en tal ministerio. En el gobierno de Lenín Moreno, los ministros de defensa han sido tres hasta la fecha (Miguel Carvajal, Patricio Zambrano, Oswaldo Jarrín). Tal movilidad permitiría sostener el argumento de la inestabilidad, salvando al último que sigue en funciones al momento de escribir estas

de los últimos (y particularmente de las Fuerzas Armadas), sumado a su reposicionamiento en las instancias decisorias, crearía posibilidades para la posible securitización de temas, particularmente cuando estos adquieren dimensiones que desbordan los límites tradicionales de contención en la acción institucional.

De estos planteamientos, en concreto, se aprecia que:

- a. La línea divisoria entre seguridad y securitización está dada por la posibilidad política de establecer que un determinado tema sea sujeto de atención “normal” por los organismos de seguridad, o que, de establecerse que algo constituye una “amenaza existencial” para el Estado, deben adoptarse todas las medidas necesarias para contenerla o eliminarla.
- b. La trayectoria histórica de las Fuerzas Armadas en tanto institución central del sistema político ecuatoriano (Fitch, 1977; Loveman, 1999; Pérez Enríquez, 2018b; Rouquié, 1982), tiene una capacidad de agenda particular frente a otros actores de tal sistema, en especial en lo referente a la definición de la agenda del sector<sup>3</sup>. Tal capacidad entró en tensión durante una década, y al cabo de ella, se ha retornado a una dinámica que lleva a pensar que la institucionalidad pasará a depender de su trayectoria (Hall, 2010).
- c. Dentro de los argumentos ya citados de Ayoob (1995), existen tres elementos que marcan la agenda de seguridad de un país<sup>4</sup>: suceptibilidad a conflictos (en este caso se consideran los interestatales), dependencia de terceros para conseguir condiciones de desarrollo económico y social, una posición marginal en la agenda predominante de seguridad y economía internacional, y, permeabilidad ante los actores externos.
- d. En el caso ecuatoriano la securitización de los temas se verifica cuando las instituciones vinculadas a la toma de decisiones en materia de seguridad tienen que abordar temáticas que no habían aparecido previamente en la

---

líneas y que ha procurado consolidar una estructura ministerial amparándose especialmente en oficiales en servicio activo. Ello tiene otro tipo de implicaciones que se tratarán en un próximo artículo.

<sup>3</sup> Se debe considerar que el Ecuador, entre 1996 y 2006l atravesó por un periodo de “crisis sistémica”, en el cual las capacidades del ejecutivo para concluir un periodo de gobierno estaban severamente limitadas. En este contexto coincidió una fuerte tensión en la relación ejecutivo – legislativo que tras una sucesión de bloqueos en la relación institucional, en 1997, 2000 y 2005 se resolvieron con la terminación adelantada de las funciones de los presidentes, lo que logró resolverse únicamente cuando las Fuerzas Armadas indicaron su voluntad de apoyar una determinada solución al conflicto (Pérez-Liñán, 2009; Pérez Enríquez, 2018b).

<sup>4</sup> Los otros fueron mencionados en páginas anteriores y remiten principalmente a los temas de la política interna de un Estado. Los aquí mencionados remiten al amplio ámbito de la política exterior.

agenda, y ante la incertidumbre la tendencia predominante es a abordarla desde la reducción de la aplicabilidad de derechos para la maximización de las condiciones de seguridad.

Finalmente, se debe recordar el particular peso que adquiere la temática de seguridad para la toma de decisiones en un Estado: el control de la política del sector permite definir cuán abierta o cerrada puede ser a la recepción de influjos externos de cualquier tipo. Es decir que, la determinación de los riesgos y amenazas para el Estado delimitan las prioridades y las formas de atenderlas, por lo que la seguridad en tanto concepto adquiere un potencial importante para convertirse en política pública, es decir, en una decisión que delimita las acciones posibles de un Estado.

### **3. Tensiones ante la actuación de las potencias**

El contexto de la política internacional marcará las necesidades para la política de seguridad de un país que, como es el caso del Ecuador, carece de un peso determinante en el sistema y está inevitablemente sujeto a las prioridades que determinen los actores regionales o globales en posiciones de mayor poder.

Existen diversos niveles de influencia de la política regional sobre la política del país. Es necesario comenzar con la manera en cómo la política fronteriza estuvo constreñida a la relación binacional Ecuador-Perú hasta 1998, la que se desarrollaba en el tono clásico de las tensiones de la soberanía. Tras ese año, Colombia pasó a ser la primera prioridad para la política exterior y de defensa del país, no obstante, preferentemente se adoptó una posición distante frente al conflicto interno, sin introducir mayores reflexiones sobre sus consecuencias a largo plazo. Cuando eventualmente el proceso de paz colombiano llegó a su desenlace, el Ecuador no logró afrontar de manera contundente este nuevo escenario (Cruz, 2017), lo que desencadenó en una serie de sucesos de tensión en la frontera norte, el asesinato de cinco ecuatorianos y un profundo reacomodo en la gestión de la política exterior; y de la de seguridad y defensa en tal territorio (El Comercio, 19 de junio de 2018; Ministerio de Defensa Nacional, 2018b; Ministerio de Defensa Nacional, 14 de mayo de 2018). Sin embargo, estos sucesos se mantuvieron restringidos en la reflexión estratégica del Estado, y de alguna manera pasaron a ser coyunturales. Eventualmente, el siguiente gran ítem para la política exterior —y parcialmente de seguridad— se correlacionó con la crisis política venezolana y la consiguiente expansión del flujo migratorio regional, que ha tenido impactos que se relatarán más adelante.

Estados Unidos, por otra parte, ha mantenido una histórica agenda sobre la región, siempre marcada por la voluntad de influir en los procesos nacionales y por vía de tal acción, alcanzar objetivos vinculados a su agenda de política internacional (Hakim, 2006). A inicios del siglo XXI se valoraba que, para Ecuador,

Las relaciones con Estados Unidos [...] siempre han sido consideradas de vital importancia económica por tratarse de su mayor socio comercial. Estados Unidos, por su parte, ha enfocado sus relaciones con la región andina y en particular con Ecuador, hacia el combate del narcotráfico y del terrorismo [...] (Barreiro, 2002, p. 255).

Con el gobierno de Rafael Correa, en 2007, se intentó alterar la posición del país frente a Estados Unidos, construyendo una retórica que pretendía ser más independiente, aunque no necesariamente confrontativa según el estilo adoptado en Venezuela durante el gobierno de Chávez (Bonilla, 2008; Polga-Hecimovich, 2013). Ello sucedió solo parcialmente, pues la política exterior del presidente fue “[...] como su estilo de gobierno, extremadamente personalista. Aunque Ecuador restableció lazos diplomáticos con los Estados Unidos —su socio comercial más importante— en 2012, también profundizó sus lazos con Irán, Siria, Cuba y la China, entre otros países” (Polga-Hecimovich, 2013, p. 142). Una agenda de esta naturaleza produjo una serie de incidentes (véase Gráfico 1), una visita de alto nivel por la secretaria de Estado, Hillary Clinton (El Universo, 8 de junio de 2010), y un esfuerzo por conseguir “la diversificación de la dependencia económica” (Gamso citado por Vera Rojas y Llanos-Escobar, 2016, p. 154). El registro ambivalente en esta relación generalmente tensionó el discurso y la práctica, aunque en la mayoría de las ocasiones, la última, al procurar coherencia con el primero, generó escenarios de difícil resolución.

**Gráfico 1**  
**Incidentes en la relación EE.UU. - Ecuador (2008 - 2014)**

#### CRONOLOGÍA

**EE.UU. y Ecuador, entre 2008 y 2014.** En los primeros años de gobierno del presidente Rafael Correa, las relaciones diplomáticas entre los dos países tuvieron algunos contratiempos, como la expulsión de sus embajadores. El Jefe de Estado descartó que fueran políticas antiestadounidenses, pero aseguró que denunciará cualquier plan pernicioso para el país.

<b>Angostura</b> (01/03/2008)	<b>Base de Manta</b> (18/09/2009)	<b>Clinton</b> (08/06/2010)	<b>Heather Hodges</b> (05/04/2011)	<b>Luis Gallegos</b> (07/04/2011)	<b>Embajadores</b> (18/02/2012 y 22/06/2012)
Colombia bombardea territorio ecuatoriano para capturar a comandante de las FARC. La CIA habría participado.	Ecuador asume el “pleno control” de la Base Aérea de Manta, y Estados Unidos sale oficialmente.	La secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, visita el Ecuador tras asistir a la Asamblea de OEA.	Ecuador declara ‘persona non grata’ a embajadora de EE.UU., Heather Hodges. Le pide que abandone país.	En respuesta, Estados Unidos declaró ‘persona non grata’ al embajador de Ecuador en ese país, Luis Gallegos.	Nathalie Cely es la embajadora de Ecuador en EE.UU. Y su homólogo de EE.UU. en Ecuador es Adam Namm.
<b>Julian Assange</b> (16/08/2012)	<b>Edward Snowden</b> (23/07/2013)	<b>Atpdea</b> (28/07/2013)	<b>Vicepresidente</b> (29/07/2013)	<b>Militares</b> (07/04/2014)	<b>Usaid</b> (30/09/2014)
Ecuador concede asilo a Assange, fundador de WikiLeaks, organización que reveló cables diplomáticos.	Ecuador recibe una solicitud de asilo por parte de Edward Snowden, según el canciller ecuatoriano.	Ecuador renunció de manera “unilateral e irrevocable” a las preferencias arancelarias andinas (Atpdea).	El vicepresidente de EE.UU., Joe Biden, le pidió telefónicamente que no conceda asilo al exagente de la CIA.	Rafael Correa solicitó retirar a 20 militares del ejército de EE.UU. de la embajada de dicho país en Ecuador.	La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional cierra definitivamente sus actividades en Ecuador.

Fuente y elaboración: El Telégrafo, 24 de marzo de 2016.

En temas de seguridad, la agenda con Estados Unidos estuvo marcada por un distanciamiento tras la finalización del acuerdo de la Base de Manta<sup>5</sup>, el cierre de la Oficina de Cooperación de Seguridad (El Comercio, 25 de abril de 2014) y, principalmente, la relación construida entre el Ecuador y dos actores que Estados Unidos consideró afectaban gravemente su seguridad nacional: Julian Assange y Edward Snowden. Comenzando por Snowden, su caso reveló la posibilidad del uso discrecional de los recursos consulares ecuatorianos para emitir su autorización de viaje a Rusia para solicitar asilo, tras una acusación de Estados Unidos por acceso y divulgación de información clasificada. Tal caso se enmarcó en uno previo, más grande y de consecuencias aún impensables para la política estadounidense como el caso de Assange.

Aún si los detalles del asilo de Assange en el Ecuador no se develan del todo, las relaciones con Estados Unidos se vieron directamente afectadas. En el contexto de la posesión y divulgación de secretos sensibles para Estados Unidos, y el intento que este país hizo por apresarlo, el Ecuador no solo le proveyó asilo en su embajada en Londres, sino que también, posteriormente, le otorgó la nacionalidad con el fin de intentar brindarle de inmunidad diplomática. Desde el momento de su ingreso en la embajada en 2012 hasta abril de 2019, buena parte de la política exterior ecuatoriana se concentró en discernir mecanismos que permitiesen la salida de este personaje hacia una ubicación segura. Estados Unidos, por su parte, enfatizó en el fin de su asilo y su entrega a las autoridades inglesas (que eventualmente lo extraditarían). Las razones estaban en la vasta cantidad de información que Assange y su organización, Wikileaks, mantienen sobre operaciones militares y decisiones diplomáticas de Estados Unidos alrededor del mundo. La trama se complejiza cuando entra en consideración la posible interferencia de esta organización en la última elección presidencial estadounidense (Bump, 2019). El rol de Ecuador era, intermitentemente, el de un anfitrión que procuraba a toda costa proteger a su huésped, pero que no tenía ningún peso real tras lo que estaba en discusión entre este y quienes reclamaban su salida. Siete años después, con un cambio de gobierno de por medio, y un acercamiento a Estados Unidos impulsado tras la visita vicepresidencial (El Universo, 27 de junio de 2018), la suerte de Assange cambió el 11 de abril de 2019, cuando se permitió el ingreso de la policía inglesa para cumplir con su arresto (Davies, Murphy y Gayle, 2019).

---

<sup>5</sup> En el año 1999, Ecuador firmó un convenio con Estados Unidos mediante el que se entregaba la base aérea de la ciudad costera de Manta para que este país instalara allí un Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL en inglés). El convenio tuvo diez años de vigencia, y en la oferta de campaña de Rafael Correa se incorporó la no renovación del mismo, pues tal asunto se convirtió en un tema de importancia para la conceptualización de la soberanía nacional (Benassi, 2009).

En una línea paralela de sucesos, el acceso del general en retiro Raúl Oswaldo Jarrín al Ministerio de Defensa devino en la reanudación de las labores de levantamiento de información y monitoreo sobre actividades vinculadas al narcotráfico, utilizando aviones Orión P3 (Blasco, 2018). La intensidad del nuevo vínculo tiene como símbolo la participación como sede de las maniobras UNITAS en 2020, pero además una serie de actividades de cooperación que incorpora tecnología, entrenamiento, ayuda humanitaria y recursos para la compra de material bélico (Teleamazonas Ecuador, 2019). Sin prolongar los detalles, se podría postular que el giro en la política ecuatoriana frente a los Estados Unidos se da por un cambio en la política nacional que llevó a desechar las miradas y acciones del gobierno precedente, pero también, por una necesidad fáctica de consolidar términos de cooperación efectiva para que el país pueda abordar solventemente sus problemas de seguridad.

Otro es el caso de las relaciones del Ecuador con China. Uno de los postulados del gobierno de Correa había sido diversificar los interlocutores que tenía el Ecuador y desvincular a las FFAA. de la esfera de influencia estadounidense al tiempo de encontrar mayores afinidades ideológicas. Para ello, la ministra del momento procuró establecer un vínculo con China, lo cual fue acogido favorablemente por tal país (Ministerio de Defensa Nacional, s.f. a). Se concretó entonces una línea de cooperación en temas militares, inusitada y que intervenía en un ámbito en el que solamente Estados Unidos o sus *proxies* habían sido anteriormente socios. Se oficializó la cooperación para el fortalecimiento de la industria de la defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 16 de agosto de 2015), adquisición de material bélico (Ministerio de Defensa Nacional, s.f. b), y un compromiso más amplio para el

[...] mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, lucha contra el terrorismo y crimen organizado transnacional, desarme y no proliferación de armas de exterminio masivo, y mantener una coordinación estratégica sobre asuntos internacionales y regionales con miras a preservar derechos e intereses de los dos países". (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 9 de enero de 2015)

La relación Ecuador-China no ha variado en lo sustancial. En diciembre de 2018, el presidente Lenin Moreno realizó una visita oficial a este país en la que suscribió diez convenios de cooperación sobre diferentes materias (Diario El Mercurio, 12 de diciembre de 2018). Se debe destacar que ninguno de ellos implicaba nuevos compromisos en temas de seguridad; no obstante, los mencionados previamente no han perdido vigencia.

A partir de estos datos, se deben considerar las premisas de cooperación que mantienen los dos países con los que el Ecuador mantiene sus principales relaciones de cooperación en materia militar. Estados Unidos, bajo la administración Trump, ha dado un giro al pragmatismo de lo que Dombrowski y Reich

(2017) han caracterizado como una estrategia que es contextual y contingente, influenciada por consideraciones operacionales. Esto tiene que ver con la posición que actualmente ocupa Estados Unidos en el mundo y que implica comprometer objetivos en función de un multilateralismo que —aceptado o no— limita las opciones de acción de este país. Puesto en palabras de estos mismos autores, Trump no tiene una “gran estrategia”, pues ni él ni ningún presidente pueden tenerla en el siglo XXI. Así, de cara a la región, las opciones estratégicas más evidentes pasan por la consolidación de su presencia, un ejercicio de cooperación y *soft power*, y, en los casos necesarios —Venezuela siendo el único ejemplo al momento— presión directa e indirecta para forzar las transformaciones requeridas. El resto se resuelve en perserverar los puntos de una agenda que no se ha transformado sustancialmente desde inicios del siglo XXI y, frente a la cual, Ecuador mantiene casi la misma posición: la cooperación es necesaria y el socio ofrece la oportunidad<sup>6</sup>. Se suma a ello la posición ideológica de quienes toman decisiones.

Sin embargo, en el párrafo anterior se mencionó que Ecuador mantiene “casi la misma posición” frente a su relación con China. Durante la década 2007–2017, el Ecuador forjó un vínculo sumamente cercano con China en una diversidad de aspectos. Siendo el mercado más grande del mundo, el interés comercial ha llevado a que múltiples iniciativas se vayan articulando a la denominada Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Iniciativa de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, la agresiva estrategia comercial china para el siglo XXI. Por otra parte, las inversiones de China en la región para la explotación de recursos naturales, como para la construcción de infraestructura han generado un flujo de recursos que en el ciclo bajo de los precios de las *commodities* vuelven más necesaria una relación de adecuada simbiosis entre China y los países de la región (Shixue, 2017). Ecuador no es la excepción, pero en la búsqueda de los beneficios de tal relación su deuda ha crecido a 6.468 millones de dólares, haciendo que el gigante asiático se convierta en el principal acreedor de Ecuador; Estados Unidos, por su parte, es el segundo acreedor con 1.020 millones de dólares (Angulo, 13 de diciembre de 2018).

La resonancia de las categorías citadas por Ayoob (1995) es inevitable al considerar los problemas que entraña para la seguridad la dependencia de economías más poderosas. Se debe considerar que los objetivos de China, en materia

---

<sup>6</sup> Durante el siglo XX, por lo menos hasta 2014, la relación entre Estados Unidos y Ecuador, en términos de cooperación militar mantuvo un importante nivel de cercanía que, en su cénit, tuvo el asentamiento de la base militar estadounidense en Manta (FOL) en 1999. Esta relación, durante el periodo de Rafael Correa, tuvo un declive que condujo a la consolidación del distanciamiento en el ámbito de la cooperación militar, marcado por la expulsión del grupo militar de la Embajada de Estados Unidos, la eliminación de intercambios académicos y la disminución de la recepción de donaciones de equipamiento. Desde la llegada del ministro Jarrín, se retomó la cooperación con Estados Uni-

de cooperación en la seguridad militar; buscan: desarrollar de modo omnidireccional las relaciones militares exteriores, impulsar la cooperación militar pragmática y cumplir la responsabilidad y obligaciones internacionales (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 2015).

En estas circunstancias, las opciones estratégicas para el Ecuador están limitadas a las tensiones y demandas que surjan de estos actores, y la manera cómo operen sobre la región. En tal sentido, no es previsible un escenario de mayor rango de acción para Ecuador. A continuación, se esbozan las dinámicas derivadas de las amenazas transnacionales, como lo es el crimen organizado internacional, el cual involucra a múltiples Estados y demanda acciones contundentes a todo nivel.

#### **4. Crimen organizado internacional**

Como se ha mencionado, el posconflicto en Colombia evidenció una serie de fenómenos, que no solo se limitaban a la frontera ecuatoriana, si no que afectaban a todo el país de forma directa. Posteriormente el documento Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte las reconoce como amenazas (Ministerio de Defensa Nacional, 2018b):

- Grupos irregulares armados
- Organizaciones de narcotráfico y delitos conexos
- Organizaciones criminales transnacionales
- Terrorismo
- Violación del espacio aéreo
- Ataques cibernéticos

De la misma forma, los riesgos<sup>7</sup> que el mismo documento reconoce son:

- Tráfico de armas, municiones y explosivos
- Migración irregular
- Delitos en los espacios acuáticos
- Explotación ilegal de recursos naturales
- Contrabando
- Inequidad social

Tal reconocimiento en un documento de política pública permite la adopción de medidas que permitan contener la amenaza. Sin embargo, estos fenómenos

---

dos (El Telégrafo, 25 de abril de 2019; El Universo, 30 de mayo de 2019; Teleamazonas Ecuador, 2019) y se ha procurado acercar nuevamente la relación.

<sup>7</sup> La Política de Defensa Nacional determina la existencia de amenazas, caracterizadas por la inminente afectación que traerían a la defensa y seguridad de los Estados, mientras tanto los riesgos revisten un carácter potencial, de origen natural o antrópico.

crecen de forma acelerada; por ejemplo en un lapso de 16 años, en medio de un agresivo proceso de control frente a todas estas acciones ilícitas desarrollado por Colombia, se evidencia un incremento en los cultivos de la hoja de coca. Superpuesto a este, se encuentra la zona de operación de los elementos disidentes de las FARC. Nuevamente allí, el puente internacional de Rumichaca constituye una burbuja en medio de dos dinámicas sumamente fuertes de contener. Hasta allí, es posible intuir la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra una parte importante de la población en condición de movilidad humana que espera ingresar al Ecuador: la necesidad de conseguir condiciones favorables podría remitirlos a una dinámica ilegal, sobre todo al considerar los largos periodos de espera en territorios donde éstas son recurrentes.

La relevancia geopolítica del Ecuador, por otra parte, se entiende al observar su territorio marítimo y la proyección que este provee para el cometimiento de actividades ilegales, lo que pone en alarmante evidencia la intensidad del fenómeno del narcotráfico para el país. La particularidad de este fenómeno está en la amplia cantidad de recursos que puede movilizar, lo demandante que se torna en cuanto a la participación de individuos, y lo difícil que resulta de contener y/o controlar solo desde la acción exclusiva de un país. Es un fenómeno típicamente transnacional en el que el control —así parcial o intermitente— del territorio permite la creación de *clusters* ilegales de actividades que permiten la “diversificación” de los negocios e involucran a una amplitud de actores del nivel local y nacional. La reflexión pasa entonces de lo regional a los espacios más locales, generando la interrogante sobre el tipo de acción que se necesita desencadenar para lograr alguna capacidad de contener el fenómeno y proteger a las personas más vulnerables.

La evidencia de investigaciones sobre la trata y el tráfico de migrantes (Ruiz y Velasco, 2016) y cuantitativas sobre las características de los migrantes venezolanos y las condiciones de vulnerabilidad (Céleri, 2019), sumado a datos periodísticos sobre redes de trata de personas y esclavitud sexual de mujeres en Frontera Norte (Redacción Plan V, 29 de abril de 2019), recalca la necesidad de pensar en términos complejos, integrales y que vinculen múltiples actores, en distintos niveles de acción. Además, si sumamos el análisis de la estructura que atraviesa el sistema de seguridad y las reflexiones por momentos incompletas para aprehender las realidades de un fenómeno que no puede ser pensado ni atendido solo desde lo local (como ninguno de los que actualmente amenazan a la seguridad), se muestra la urgente necesidad de articular los debates de seguridad y migración internacional, tema que se desarrolla a continuación.

## **5. Migración internacional y su regularización**

La migración internacional intrarregional se ha constituido como un fenómeno importante en Latinoamérica (Carballo de la Riva, 2012) y específicamente

en los países andinos (Araujo y Eguiguren, 2009). Ecuador ha sido un lugar de destino histórico para migrantes de países andinos, especialmente para colombianos, peruanos y venezolanos. Sin embargo, el Ecuador pasó de ser un país “expulsor”, consecuencia de la crisis económica de 1999–2000, a ser un país de acogida, que recibe gran cantidad de inmigrantes, particularmente desde 2008–2009. Así, el Ecuador se convierte en un destino interesante para la emigración como consecuencia de su economía dolarizada desde 2000 y por su política de impulso a la libre movilidad que, entre otros cambios constitucionales garantistas de derechos para migrantes, implicaba una apertura en la política de visas. A partir de este año, las cifras de inmigrantes, especialmente de origen cubano, venezolano y colombiano incrementaron. Sin embargo, con la grave condición de crisis política, económica y social en Venezuela, los flujos migratorios incrementaron notablemente. Aún si las cifras varían, ACNUR estima que han llegado al Ecuador más de 220.000 migrantes venezolanos (ACNUR, 8 de noviembre de 2018). La cifra actual de regularizados es de 96.525 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018c).

Se debe considerar que los puntos de ingreso más relevantes, se encuentran en Rumichaca (Frontera Norte), Huaquillas (Frontera Sur) y en los aeropuertos de Quito y Guayaquil. La mayoría de inmigrantes venezolanos en la sierra del Ecuador se ha concentrado en la ciudad de Quito. Así, varios medios de comunicación hacen referencia de las cifras alarmantes de ingreso de migrantes de origen venezolano al Ecuador (El Telégrafo, 17 de setiembre de 2017). Por otro lado, en el debate académico se asumía que la condición migratoria de los inmigrantes venezolanos era de tránsito con el objetivo frecuente de dirigirse posteriormente a otros países como el Perú, Chile y Argentina (Ramírez, 16 de febrero de 2018).

Sin embargo, una nueva investigación en el norte de Quito, muestra que la mayoría de las personas que se quedan en la ciudad, lo hacen por razones laborales (38,3%) y búsqueda de nuevas oportunidades (30,2%) (Célleri, 2019). Además, la investigación muestra el aporte económico de inmigrantes: el 87% de sus ingresos se quedan en las economías locales. Solo un 60% envía remesas y en un promedio máximo de 50 dólares mensuales. Si los ingresos promedio llegan a un rango de 400 dólares, quiere decir que solo una octava parte se envía al extranjero (Célleri, 2019). No obstante, pese a los beneficios que han aportado los trabajadores inmigrantes venezolanos al país, existe una falta de planificación de políticas públicas que garanticen el acceso laboral de los mismos. Por esta razón, muchos deciden buscar otros destinos como Argentina, en donde se ha implementado estrategias para la regularización mediante la simplificación de trámites de residencia (Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, 16 de febrero de 2018).

Es importante resaltar que en el marco regulatorio derivado de la Constitución de 2008, bajo el concepto de “ciudadanía universal”, personas de múltiples na-

cionalidades<sup>8</sup> pueden ingresar al Ecuador en calidad de turista, o con visa de turista por un lapso de 90 días, y con la posibilidad de renovarlo por 90 días más. Manteniendo este tipo de visa, los migrantes pueden iniciar los trámites para cambiar de categoría posteriormente, pero no pueden ejercer actividades laborales ni remuneradas en el país durante este periodo. En el caso de los ciudadanos venezolanos, se indicó que la más solicitada es la visa UNASUR, que permite un plazo de permanencia como turista de 180 días por cada año. Este visado permite la residencia temporal por un periodo de dos años y su respectiva renovación por una sola vez, lo que suma un total de 4 años, con una serie de ventajas adicionales: trabajar legalmente en el país, la homologación de títulos profesionales, pagar un costo más bajo en comparación con otros visados<sup>9</sup>, no se requiere un periodo previo de haber vivido en el Ecuador, ni un periodo de transición entre la visa de turista y la de residencia.

Así, las condiciones existentes facilitaban el ingreso de migrantes venezolanos en la coyuntura que se relata, lo que provocó la promulgación de una serie de decisiones ministeriales entre agosto de 2018 y febrero de 2019 que más bien restringen el ingreso<sup>10</sup>. Ante estas condiciones una serie de actores<sup>11</sup>, liderados por la Defensora del Pueblo, impugnaron ante la Corte Constitucional las decisiones que derivaban de estos instrumentos. Esta aceptó la solicitud de suspensión de requisitos (Corte Constitucional del Ecuador, 27 de marzo de 2019), con lo que se retornó al estado de situación anterior, manteniéndose una apertura relativamente amplia para el acceso de migrantes al Ecuador. La determinación legal, sin embargo, no implicó su operativización en los puntos de ingreso al país en las zonas de frontera. A partir de información recogida entre personas en condición de movilidad se encuentra que por ejemplo, se concede una menor cantidad de días de permanencia en territorio ecuatoriano y se exige la presentación de una constancia de ingresos económicos para conceder una ampliación. Lo mencionado, contribuye a que los y las migrantes al finalizar el periodo de permanencia otorgado caigan en condición irregular ante la imposibilidad

---

<sup>8</sup> Las excepciones las constituyen los nacionales de Afganistán, Bangladesh, Cuba, Eritrea, Etiopía, Haití, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Senegal y Somalia.

<sup>9</sup> El costo es de 250 dólares en lugar de los aproximadamente 400 dólares que representan las otras visas.

<sup>10</sup> Las medidas fueron solicitar pasaportes con vigencia mínima de 6 meses previo al ingreso al país, certificado de antecedentes penales, entre otros (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Ministerio del Interior, 2019a).

<sup>11</sup> Los accionantes fueron: Defensoría del Pueblo del Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Misión Scalabriniana-Ecuador, Pastoral Social Caritas Ecuador, Servicio Jesuita a Refugiados – Ecuador, Diálogo Diverso, Fundación INREDHH, y, Efrén Guerrero y David Cordero, abogados defensores de derechos humanos (Corte Constitucional del Ecuador, 2019).

de formalizar su situación migratoria (Coalición por las migraciones y el refugio, 2017)<sup>12</sup>.

En este contexto, cabe recalcar que según la Política de Defensa Nacional:

[...] los flujos migratorios irregulares, causados por la inseguridad social y económica en el lugar de origen de la población afectada, como consecuencia del accionar de factores naturales o antrópicos, obliga al Estado a orientar recursos no planificados para la atención a dichos grupos, con el riesgo de una eventual confrontación social, brote de epidemias, surgimiento de actividades ilegales y otros inconvenientes propios de este fenómeno (Ministerio de Defensa Nacional, 2018a, p. 53)

Por lo tanto, se convierte en un interés del Estado evitar la condición de irregularidad, lo que revela, entre otras acciones urgentes a nivel local y nacional, la necesidad de un diálogo articulado entre las instituciones en el eje de seguridad y defensa, y de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quien asume el tema migratorio desde 2013.

Sin embargo, se evidencia que el Ecuador sigue la tendencia en los países andinos, en los cuales se han presentado ambas perspectivas. Por un lado, la migración vista como un problema de seguridad que prevalece en el tiempo. Y por el otro, la tendencia creciente al enfoque garantista de derechos humanos para los migrantes en la última década del siglo XXI (Araujo y Eguiguren, 2009).

La prevalencia del enfoque en seguridad para la política migratoria en el Ecuador tiene que ver con las leyes incorporadas en la estructura jurídica heredadas de la dictadura, como lo es la Ley de Extranjería<sup>13</sup>, que creaba una Dirección General de Extranjería, que dependía del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, así como y una Dirección Nacional de Migración (Congreso Nacional del Ecuador, 2004). Solamente hasta 2017, se promulgó la Ley de Movilidad Humana (tras cinco años de debate) que aportó sustancialmente a que se establezca un marco normativo que si bien ha evidenciado sus falencias, responda de mejor manera a las visiones que promovía el país en términos de migración. Cabe recordar además, que entre 1967 y 2011, la Policía Nacional opera como diseñadora y gestora de la política migratoria, con una tendencia

---

<sup>12</sup> Una arista adicional se evidencia en el lado administrativo, cuando se constata que el otorgamiento de citas para la regularización se da varios meses posteriores a la fecha de llegada, debido a una alta demanda, lo que provoca que las personas queden en un estatus de transición —aunque no de irregularidad— lo que produciría un impedimento fáctico para conseguir trabajo.

<sup>13</sup> Esta ley fue aprobada inicialmente en 1971 (Ley No 1899, Ley de Migración), dos meses antes del inicio de la dictadura y modificada en agosto de 1979, ocho días antes de que se concrete el retorno a la democracia con la juramentación del cargo del presidente electo.

securitizadora influenciada por el discurso de la Guerra Fría, fortalecido en la fase final de la dictadura (1976–1979) y por las hipótesis de conflicto con el Perú que dominaron la agenda de política exterior y de política de seguridad del país hasta 1998. Es recién desde 2011, que el personal civil dependiente del Ministerio del Interior asume el control migratorio (Pérez Gutiérrez, 2017).

En contraste, solamente desde 2013, la Secretaría Nacional del Migrante (SENA-MI) es absorbida como Viceministerio de Movilidad Humana dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de esa época, convirtiéndose en Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Este cambio ha provocado dudas en cuanto al igual tratamiento desde la política pública de las distintas dimensiones y fenómenos de la movilidad; por ejemplo, la priorización de la emigración sobre la inmigración y el refugio. Pero además, muestra el carácter reciente de la institucionalidad en cuanto al tema migratorio. Cabe recalcar que hasta el 2008, el ACNUR era el responsable del tema de Refugio en el Ecuador. Aún así, cabe destacar que el Ecuador es uno de los países en América Latina que ha recibido la mayor cantidad de refugiados debido al conflicto armado en Colombia. Esto explica que de un total de 60.300 refugiados en el Ecuador, el 95,2% son de origen colombiano y solamente el 4,8% restante corresponde a otras nacionalidades. Sin embargo, tampoco se genera política pública para la integración de la población refugiada en la sociedad ecuatoriana lo cual fortalece su estado de vulnerabilidad (Céleri, 2018) y tampoco se dialoga sobre la política de seguridad nacional ni local.

La temática en torno a la trata de personas y tráfico de migrantes demuestra también enfoques contradictorios. Por un lado, se enfatiza en la vulneración de derechos, por ejemplo, en el discurso del Ministerio del Interior y, en general, en las instituciones del Estado. Por el otro lado, aún si existe este discurso, se disfrazan políticas de control enfocadas en la sanción, las cuales no logran abarcar la complejidad del fenómeno como la prevención y la protección (Ruiz y Velasco, 2016).

Por lo tanto, es necesario articular instituciones, actores y gobiernos locales y poblaciones vulnerables en condición de movilidad humana que por un lado garanticen derechos y por otro lado, se propongan medidas de regularización integrales para resguardar la seguridad. Si consideramos los elevados números de ciudadanos que atraviesan la región, la condición de vulnerabilidad que de hecho tienen, dadas las razones que los han expulsado de su país, y, las diversas amenazas que podrían afrontar en tal trayecto, se resalta la necesidad de pensar en términos de la relevancia que tiene incorporar la dimensión de seguridad en torno a la problemática migratoria. Pero además, la dinámica migratoria no se puede resolver sin considerar las experiencias y procesos regionales desde una perspectiva de integración que, como se indicó al inicio de esta sección, atraviesa uno de los momentos de mayor tensión y debilidad.

## 6. Crisis del regionalismo y la debilidad de las instituciones globales

Se debe partir de pensar en la región como un complejo mosaico de instituciones que surgen, decaen, y sin desaparecer, dan origen a otras. Su efectividad es cuestionada, y de hecho, en tal incertidumbre surgen, justamente, nuevos procesos de integración regional. Su representación gráfica podría ser la de un mosaico (véase Gráfico 2) en el que cada color representa no solo un proceso de integración, sino una particular coyuntura política, un periodo de la historia de la región y una forma de relacionamiento entre estos países, atada muy cercanamente a los liderazgos que han tenido en cada momento.

**Gráfico 2**  
**Procesos de integración latinoamericana**



Fuente: Aguilar Agramont, 2013<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> En marzo de 2019 se creó el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), como una nueva entidad regional que sustituiría a UNASUR, sin “ideología ni burocracia”, según mencionó su promotor, el presidente de Chile Sebastian Piñera (CNN Chile, 2019).

Describir estos múltiples procesos de integración, e indagar en sus logros y razones de fracaso excede las intenciones y enfoque de este documento. Por el contrario, se intenta una aproximación que permita explicar en el nivel regional más cercano y reciente lo que los autores consideran el elemento central de atención para la dinámica de seguridad regional: el fenómeno migratorio venezolano. Las dimensiones humanitarias, la responsabilidad que este implica para los Estados, y las afectaciones que podría traer para la seguridad regional conduce a la siguiente reflexión que intenta, además, recaer en las particularidades que este fenómeno tiene para el Ecuador.

La movilidad intrarregional en América latina tiene sus orígenes en su histórica heterogeneidad social y económica de los países, incluso antecede procesos integracionistas y de apertura económica. La cercanía cultural y geográfica ha posibilitado el intercambio económico y social, lo que ha generado movimientos en las zonas fronterizas y articulaciones comerciales históricas como por ejemplo Ecuador-Colombia, Argentina-Brasil, Perú-Chile, entre otras (Martínez y Vono, 2005).

Los países de inmigración históricos en Latinoamérica han sido Argentina, Costa Rica y Venezuela. Actualmente Colombia es el país con mayor cantidad de emigrantes en la región. Sin embargo, cabe recordar, que en la región andina, desde los años setenta hasta casi finales de los noventa, Venezuela se constituía como uno de los destinos más importantes para migrantes de la región, encabezados por personas de nacionalidad colombiana, seguidos por aquellos de nacionalidad peruana y ecuatoriana (Martínez, 2004). Actualmente, las personas que han dejado Venezuela han incrementado gravemente. Mientras se constata que en 2015 entraron regularmente 697.562 venezolanos a distintos países receptores, para 2017 casi se triplicó el número (1.622.109 ciudadanos) (OIM, 2018). Según cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para octubre de 2018, 2,4 millones de personas venezolanas se encontraban en varios países de América Latina y el Caribe. Los principales países de destino son: Colombia, con un total de más de un millón; Perú, con más de medio millón y Ecuador con más de 220.000.

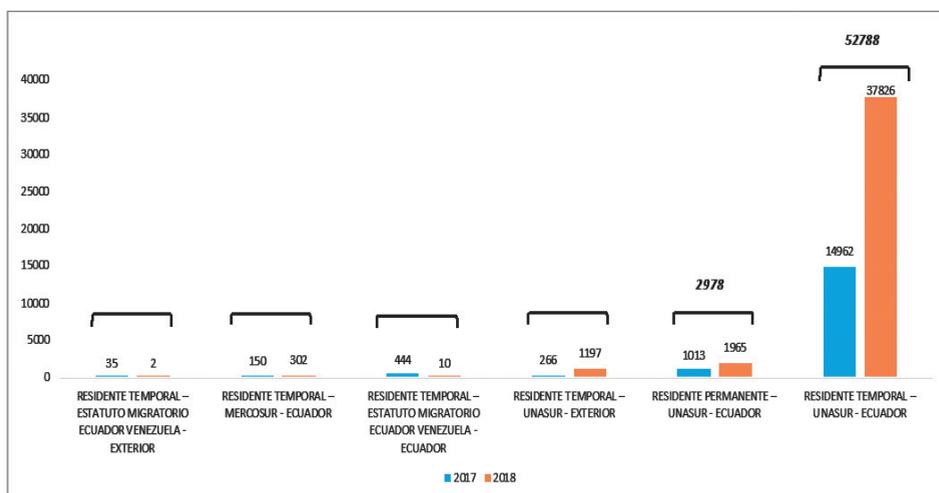
En vista de este fenómeno migratorio y por iniciativa del gobierno ecuatoriano, en septiembre de 2018, Quito se convirtió en sede de un primer encuentro para debatir acerca de la movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región suramericana. En la Declaración de Quito (4 de septiembre de 2018) participaron los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay y, justamente, una de las motivaciones centrales fue la de “acoger los documentos de viaje vencidos como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 4 de setiembre de 2018).

Por otra parte, se planteó la necesidad de otorgar reconocimiento y que cada país participante se comprometiera a “fortalecer la normativa jurídica —legal, reglamentaria y administrativa— de los Estados de la región, a fin de optimizar las políticas diseñadas para promover y respetar los derechos de los migrantes venezolanos en los países de tránsito y acogida” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 4 de setiembre de 2018). Unos meses después (22 y 23 de noviembre de 2018) se realizó la segunda reunión, en la cual se aprobó el Plan de acción del proceso Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región. El principal acuerdo apunta a fortalecer:

[...] las iniciativas que dentro de la temática de migración y desarrollo vienen implementando los países de la región, para una adecuada inserción económica y social de los nacionales venezolanos, que contempla procesos de normalización migratoria de acuerdo a las posibilidades y legislación de cada país de acogida, con el apoyo de las organizaciones pertinentes del Sistema de Naciones Unidas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 23 de noviembre de 2018).

Sin embargo, el 13 de marzo de 2019, el Ecuador anunció su salida de UNASUR (Vélez, 14 de marzo de 2019), con lo que se dejó un importante vacío para los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana. Se debe resaltar que la mayoría de venezolanos en el Ecuador aplican a la visa UNASUR, de hecho OIM (2018) reporta que la mayoría de venezolanos residentes en Quito, Guayaquil y Manta tiene este tipo de visa. Hasta 2018, la visa UNASUR fue la más solicitada (véase gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Tipo de visa que han recibido Venezolanos hasta 2018**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018c.

Elaboración: Michelle Aguirre.

Se observa entonces, una doble dinámica regional que confronta la voluntad inicial de coordinar acciones entre los países —a pesar de la suspensión de la mayoría de sus miembros en aquel momento— con una posterior remisión de la problemática a la decisión individual de cada país. Esta reflexión no se puede separar de dos fenómenos regionales que han alterado las posibilidades de coordinación y cooperación.

El primero tiene que ver con un cambio del ciclo económico y político en los gobiernos de la región. Tras el ascenso de Hugo Chávez al poder en Venezuela en 1999, las sucesivas elecciones presidenciales de la región arrojaron una mayoría de gobiernos de izquierda que rápidamente se sumaron a una agenda regional de cooperación que se institucionalizó en UNASUR.

El organismo regional procuró fortalecer posiciones regionales en una diversidad de ámbitos, y planteó en su tratado constitutivo, como uno de los objetivos “k) La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (UNASUR, 11 de marzo de 2011). A partir de eso, justamente, se desplegaron acciones que permitiesen consolidar la “ciudadanía suramericana”<sup>15</sup>, por lo que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR trataron de recuperar el concepto de la libre movilidad como un pilar fundamental para la organización, tras lo que se creó un grupo de trabajo que desarrolló el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana, que se aprobó en 2014 y el cual trazaba una serie de lineamientos estratégicos que permitirían avanzar en la integración dentro de la materia de movilidad humana (Hidalgo Tandazo, 2016). En todo este trayecto, sin embargo, la movilidad se consideró siempre como una cuestión eminentemente política, por lo que la discusión sobre las implicaciones de seguridad en torno a esta no fueron consideradas o se redujeron a temáticas como la trata de personas y tráfico de migrantes. Las condiciones económicas favorables y las facilidades para la coordinación política entre los gobiernos permitieron avances relativamente breves. La ausencia de grandes flujos inmigratorios no convencionales también impidió que esta discusión se complique.

La fluida cooperación que se evidenció en los primeros años de UNASUR se limitó con un cambio político en la región. Esto constituye el segundo fenómeno

---

<sup>15</sup> Esta se convirtió en uno de los principales elementos en la búsqueda de consolidar UNASUR y generar un proceso de integración potente. El secretario general recogió tal visión en una cita regional señalando que se busca “Garantizar la libre movilidad de los 400 millones de suramericanos por la Región, el derecho al trabajo, la homologación de títulos universitarios y la protección jurídica es mi sueño. Deseo llegar a un aeropuerto y escuchar solo ciudadanos suramericanos por esta ventanilla” (UNASUR, 3 de diciembre de 2014).

a considerar: la profundidad e institucionalización de la integración no debería depender de la coincidencia ideológica coyuntural de los gobernantes. No obstante, una alteración en el ciclo político produjo una sangría paulatina para la estructura de la organización. Los cambios de gobierno dejaron únicamente a Venezuela y Bolivia alineados con los postulados del socialismo del siglo XXI, mientras que el resto de los países comenzaron a suspender su participación y eventualmente retirarse del organismo. Finalmente, la pérdida de coordinación generó una serie de vacíos e inconsistencias en el tratamiento del fenómeno migratorio; los incentivos para coordinar respuestas regionales se limitaron a las citas mencionadas, con lo que, en términos prácticos, cada país quedó en plena autonomía de adoptar las decisiones que considerara necesario. Ello produce un elevado nivel de incertidumbre para las personas que actualmente salen de Venezuela en busca de mejores condiciones de vida en alguno de los países de la región. Tal incertidumbre se incrementa cuando se considera que la región, a pesar de su declaratoria como territorio de paz (UNASUR, 11 de marzo de 2011), enfrenta una serie de dinámicas de seguridad que amenazarían a las personas que están en condición de movilidad.

Existen por lo menos dos grandes amenazas a la seguridad regional. Una está dada por los rezagos de operativos que actuaron durante el conflicto interno colombiano, los que, ahora dispersos y sin una jerarquía a la que responder, mantienen operaciones criminales en vinculación con carteles de tráfico de drogas. Esto genera una serie de dinámicas violentas que fácilmente podrían terminar por afectar a quienes transitan por el territorio colombiano con destino hacia algún otro país de la región, o que, a partir de las capacidades criminales instaladas que tienen estas agrupaciones, diversifiquen su búsqueda de recursos a través del tráfico de personas. Una segunda amenaza se da por el propio proceso interno venezolano. En tanto las condiciones democráticas y económicas mantengan presión sobre la población, el flujo se mantendrá y buscará desplazarse a donde puedan, bajo las condiciones que sean. Tal desesperación, naturalmente, vulnerabiliza a estas personas.

Ante todas estas condiciones, es necesario que los Estados de la región, el Ecuador en particular, construyan condiciones favorables para garantizar la seguridad de las personas en condiciones de movilidad humana. Este hecho partiría de la pretensión de políticos para afrontar y prevenir una posible crisis humanitaria y sus impactos sobre las percepciones y mediciones de la seguridad.

## **7. Conclusiones**

Este artículo empieza con el análisis de seguridad como concepto, el cual muestra un potencial importante en delimitar las acciones del Estado, basado en la determinación de los riesgos y amenazas que delinear las prioridades y las formas de atenderlas. Argumenta, además, que el rol que tienen las potencias

extranjeras en el Ecuador y su injerencia en la agenda política nacional es inevitable al considerar los problemas que entraña para la seguridad, la dependencia de economías más poderosas, como en el caso de China y por supuesto, los cambios políticos internos, en el caso de Estados Unidos. En este contexto, no es previsible un mejor escenario para Ecuador, ya que sus opciones estratégicas están limitadas a las tensiones y demandas que surjan de estos actores, y la manera cómo operen sobre la región. Adicionalmente, se concluye que es necesario un involucramiento de múltiples Estados y actores para afrontar las dinámicas derivadas de las amenazas transnacionales como el crimen organizado internacional, y que el camino para lograrla es todavía incipiente.

En el escenario migratorio regional, se argumenta que proveer seguridad no implica securitizar el fenómeno, es decir, la responsabilidad del Estado se centra en garantizar protección frente a las potenciales amenazas que acechan a quienes acceden a su territorio, pero no debería convertirlos en el objeto de acción de las instituciones de la seguridad. Trazar esta línea divisoria se convierte en un ejercicio de hábil diseño de políticas públicas porque demanda conocer la dinámica y expectativas de los actores, las prioridades del Estado en torno al fenómeno, y los límites jurídicos nacionales e internacionales que existen para abordarlo.

Finalmente, se analiza la reciente desestructuración de UNASUR con un énfasis en la dinámica migratoria como elemento articulador de las otras reflexiones, considerando la relevancia que tiene la crisis migratoria para Ecuador al momento, y porque permite una reflexión sobre las perspectivas de seguridad dominantes entre las instituciones nacionales, regionales y globales. La debilidad y/o fortaleza de estas genera efectos preocupantes en la manera como las decisiones de seguridad afectan a los ciudadanos, particularmente aquellos que están en condiciones de grave vulnerabilidad.

## Referencias bibliográficas

- ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (8 de noviembre de 2018). La cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanza los 3 millones. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>
- Aguilar Agramont, R. (16 de junio de 2013). Reconfiguración de los organismos regionales está en proceso. *La Razón. Animal Político*. Recuperado de [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal\\_politico/Reconfiguracion-organismos-regionales-proceso\\_0\\_1852014841.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/Reconfiguracion-organismos-regionales-proceso_0_1852014841.html)
- Angulo, S. (13 de diciembre de 2018). La deuda con China llega a 7.438 millones. *Expreso.ec*. Recuperado <https://www.expreso.ec/economia/deuda-china-economia-ecuador-gobierno-DA2525036>
- Araujo, S.G., y Eguiguren, M.M. (2009). La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos. *AndinaMigrante*, 3, 2–10.
- Attinà, F. (2001). *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Barcelona: Paidós.
- Avilés, S., y España, M. (2 de setiembre de 2018). El yin y yang de los negocios chinos en Ecuador. *Expreso.ec*. Recuperado de <https://www.expreso.ec/actualidad/comercio-chino-bueno-malo-analisis-AA2354626>
- Ayoob, M. (1995). *The third world security predicament. State making, regional conflict and the international system*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc. Recuperado de [https://www.rienner.com/title/The\\_Third\\_World\\_Security\\_Predicament\\_State\\_Making\\_Regional\\_Conflict\\_and\\_the\\_International\\_System](https://www.rienner.com/title/The_Third_World_Security_Predicament_State_Making_Regional_Conflict_and_the_International_System)
- Barreiro, K. (2002). La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos. En A. Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno una agenda de política exterior ecuatoriana* (pp. 231–330). Quito: FLACSO Sede Ecuador, CAF y Academia Diplomática del Ecuador. Recuperado de <http://flacso.com.ec/docs/sforfeoinfierno.pdf#page=231>
- Benassi, R. (18 de setiembre de 2009). EE.UU. deja la base de Manta. *BBC News Mundo*. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/09/090917\\_0238\\_ecuador\\_manta\\_rb](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/09/090917_0238_ecuador_manta_rb)
- Blasco, E.J. (18 de setiembre de 2009). EE.UU. reanuda patrullas sobre Ecuador tras prohibirlo Correa en 2009. *ABC Internacional*. Recuperado de [https://www.abc.es/internacional/abc-eeuu-reanuda-patrullas-sobre-ecuador-tras-prohibirlo-correa-2009-201809180250\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abc-eeuu-reanuda-patrullas-sobre-ecuador-tras-prohibirlo-correa-2009-201809180250_noticia.html)

- Bonilla, A. (1999). Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú. En A. Bonilla (Ed.), *Ecuador - Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto* (pp. 13–30). Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Bonilla, A. (2008). Ecuador en la era de Correa: crisis política y emergencia de liderazgo personalizado. En *Understanding Populism and Popular Participation: a New Look at the New Left in Latin America*. Conferencia llevada a cabo en Washington D.C. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Bonilla.pdf>
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostategic Imperatives*. Nueva York: BasicBooks. Recuperado de [https://www.amazon.com/Grand-Chessboard-American-Geostrategic-Imperatives/dp/046509435X/ref=sr\\_1\\_2?\\_\\_mk\\_es\\_US=%C3%85M%C3%85%C5%BD%C3%95%C3%91&cri-d=1UTAIOIJCJSO1&keywords=brzezinski&qid=1557203743&s=gateway&sprefix=brzinsk%2Caps%2C206&sr=8-2](https://www.amazon.com/Grand-Chessboard-American-Geostrategic-Imperatives/dp/046509435X/ref=sr_1_2?__mk_es_US=%C3%85M%C3%85%C5%BD%C3%95%C3%91&cri-d=1UTAIOIJCJSO1&keywords=brzezinski&qid=1557203743&s=gateway&sprefix=brzinsk%2Caps%2C206&sr=8-2)
- Bump, P. (11 de abril de 2019). What we know — and don't know — about WikiLeaks, Julian Assange and the 2016 campaign. *Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/04/11/what-we-know-dont-know-about-wikileaks-julian-assange-campaign/>
- Buzan, B., Waeber, O., y De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework of analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carballo de la Riva, M. (2012). Movilidad intrarregional en América Latina: sistemas generizados. En H. Cairo Carou, A. Cabezas González, T. Mallo Gutiérrez, E. del Campo García y J. Carpio Martín. (Ed.), *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 1318-1336). Madrid: Trana Editorial CEEIB.
- Célleri, D. (2018). Migración, derechos humanos y desarrollo Avances y desafíos en la política migratoria ecuatoriana 2009-2016. En D. Bornschein. (Comp.), *Hacia un salto cualitativo. Migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica* (pp. 337–352). Ciudad de Guatemala: FLACSO. Recuperado de <http://www.flacso.edu.gt/publicaciones/wp-content/uploads/2018/08/2018-06-Libro-Hacia-un-salto-MyD.pdf>
- Célleri, D. (2019). Situación laboral y aporte económico de inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador. Una primera aproximación cuantitativa para dialogar sobre política pública. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15204.pdf>
- CNN Chile. (16 de marzo de 2019). Presidente Piñera defendió Prosur: “Es un foro sin ideología ni burocracia”. *CNN Chile*. Recuperado de [https://www.cnnchile.com/pais/sebastian-pinera-prosur-ideologia-burocracia-unasur\\_20190316/](https://www.cnnchile.com/pais/sebastian-pinera-prosur-ideologia-burocracia-unasur_20190316/)
- Coalición por las Migraciones y el Refugio. (2017). Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Recuperado de <http://www.misionscalabriniana.org>

ec/sitio/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Alternativo-al-cumplimiento-del-estado-ecuatoriano-en-torno-a-la-Convenci%C3%B3n-A%C3%B1o-2017.pdf

Congreso Nacional del Ecuador. (2004). *Ley de extranjería, codificación*. Recuperado de <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0%202004-023%20del%204%20de%20noviembre%20de%202004,%20Ley%20de%20Extranjer%C3%ADa.pdf>

Corte Constitucional del Ecuador. (27 de marzo de 2019). *Caso N° 0014-19-IN*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5ca3a96c4.pdf>

Cruz, G. (2017). El posacuerdo colombiano: perspectivas estratégicas desde Ecuador. En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez. (Eds.), *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región* (pp. 163-176). Quito: Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS.

Davies, C., Murphy, S., y Gayle, D. (12 de abril de 2019). Julian Assange faces US extradition after arrest at Ecuadorian embassy. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/apr/11/julian-assange-arrested-at-ecuadorian-embassy-wikileaks>

Diario El Mercurio. (12 de diciembre de 2018). Ecuador y China suscriben 10 acuerdos de cooperación. Recuperado de <https://ww2.elmercurio.com.ec/2018/12/12/ecuador-y-china-suscriben-10-acuerdos-de-cooperacion/>

Dirección Nacional de Migraciones de Argentina. (16 de febrero de 2018). *Disposición 594/2018*. Recuperado de <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2018/02/NORMATIVA-CONSTITUCIONAL-26-2.pdf>

Dombrowski, P., y Reich, S. (2017). Does Donald Trump have a grand strategy? *International Affairs*, 93(5), 1013–1037.

Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Battle (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 221–230). Barcelona: Ariel.

EFE. (10 de junio de 2018). Expectativa en Ecuador por el rumbo de la diplomacia tras salida de Espinosa. *Expreso.ec*. Recuperado de <https://www.expreso.ec/actualidad/ecuador-cancilleria-mariafernandaespinosa-leninmoreno-josevalencia-CI2219307>

EFE. (12 de junio de 2018). José Valencia asume funciones nuevo canciller. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/jose-valencia-asume-funciones-nuevo-canciller>

El Comercio. (25 de abril de 2014). Militares de EE.UU. obligados a salir de Ecuador hasta fin de abril por orden de Correa. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/militares-de-ee-uu-obligados.html>

- El Comercio. (26 de enero de 2018). María Fernanda Espinosa sobre el 'conflicto' en Venezuela: No injerencia no es indiferencia. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/mariafernandaespinosa-injerencia-venezuela-dialogo-conflicto.html>
- El Comercio. (27 de marzo de 2018). Gobierno confirma secuestro de equipo periodístico de EL COMERCIO en Mataje. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/mataje-secuestro-equipoperiodistas-elcomercio-ecuador.html>
- El Comercio. (13 de abril de 2018). Gobierno confirma el asesinato del equipo de EL COMERCIO secuestrado. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-asesinato-periodistas-secuestro-ecuador.html>
- El Comercio. (24 de abril de 2018). Una prueba de vida exigen familias de dos secuestrados. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/pruebadevida-familias-secuestrados-fronteranorte-ecuador.html>
- El Comercio. (19 de junio de 2018). La nueva política fronteriza pone énfasis en seguridad y desarrollo. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/nueva-politica-fronteriza-pone-enfasis.html>
- El Comercio. (13 de diciembre de 2018). Canciller dice que la Franja y la Ruta es una oportunidad de cooperación multilateral entre Ecuador y China. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/jose-valencia-oportunidad-cooperacion-china.html>
- El Telégrafo. (24 de marzo de 2016). Hillary Clinton intentó mantener a Ecuador como su aliado y alejado de Venezuela. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/hillary-clinton-intento-mantener-a-ecuador-como-su-aliado-y-alejado-de-venezuela>
- El Telégrafo. (17 de septiembre de 2017). El venezolano escogió a Ecuador como país de paso hacia su futuro. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/septimo-dia/51/el-venezolano-escogio-a-ecuador-como-pais-de-paso-hacia-su-futuro>
- El Telégrafo. (25 de abril de 2019). Ecuador y Estados Unidos retoman cooperación militar. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/ecuador-eeuu-combate-drogas>
- El Universo. (8 de junio de 2010). Hillary Clinton visita al presidente Correa. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/2010/06/08/1/1355/visita-hillary-clinton-mas-alto-nivel-sostiene-correa.html>
- El Universo. (27 de junio de 2018). Vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, visita a Ecuador por dos días. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/27/nota/6831152/mike-pence-visita-ecuador-dos-dias>

- El Universo. (30 de mayo de 2019). Aviones de vigilancia de los Estados Unidos operarán en Galápagos. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/30/nota/7352517/ministro-defensa-anuncia-planes-incrementar-vigilancia>
- Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador. (28 de junio de 2018). Comunicado Conjunto: Visita Oficial del Vicepresidente de los Estados Unidos de América, Michael Pence, al Ecuador. Recuperado de <https://ec.usembassy.gov/es/visita-oficial-del-vicepresidente-de-los-estados-unidos-de-america-michael-pence-al-ecuador/>
- Eusse, A., y Puente, D. (24 de junio de 2018). José Valencia: 'La Cancillería que voy a dirigir es profesional'. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/entrevista-josevalencia-cancilleria-ecuador-direccion.html>
- Fitch, S. (1977). *The Military Coup d'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, 16, 3–18.
- García Gallegos, B. (2014). En la encrucijada: ¿Hacia dónde va la cuestión policial ecuatoriana? *Memoria Académica*. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6334/pr.6334.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6334/pr.6334.pdf)
- Genially. (30 de abril de 2018). Los ataques ejecutados por 'Guacho' a la fuerza pública y a civiles. ¿Quién es 'Guacho'? Recuperado de <https://view.genially/5ace4e1e5f156c0d848f3cc1>
- Giddens, A. (27 de enero de 1999). *Politics after socialism* [Audio podcast]. Recuperado de <https://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:cej292tek>
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Hakim, P. (2006). Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, 85(1), 39–53. doi: 10.2307/20031841
- Hall, P. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. En J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power* (pp. 204–223). Nueva York: Cambridge University Press.
- Hidalgo Tandazo, R. (2016). El informe conceptual sobre ciudadanía suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 16, 73–88. doi: 10.32719/26312549.2016.16.3
- Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22. doi: 10.2307/20045621

- Isaacs, A. (2003). Los problemas de consolidación democrática en Ecuador. En F. Burbano de Lara (Ed.), *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (pp. 261–286). Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Izquierdo, E. (2002). La agenda de política exterior. En A. Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana* (pp. 47–64). Quito: FLACSO Sede Ecuador, CAF y Academia Diplomática del Ecuador. Recuperado de <http://flacso.com.ec/docs/sforfeoinfierno.pdf>
- Jarrín, O. (2010). CHDS Forja una Nueva Generacion. *Security and Defense Studies Review*, 10, 145–154.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Loveman, B. (1999). For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America. *Hispanic American Historical Review*, 80(2), 364–365. doi: 10.1215/00182168-80-2-364
- Luhman, N. (2013). *Introduction to systems theory*. Malden: Polity Press.
- Mainwaring, S. (1989). *Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues*. Recuperado de <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Martínez, J. (2004). Tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe. *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 18, 218–238.
- Martínez, J., y Vono, D. (2005). Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI. *Revista de Geografía Norte Grande*, 34, 39–52.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (s.f. a). Ministro de Defensa de China: “Queremos fortalecer la cooperación en defensa con Ecuador”. Recuperado 12 de mayo de 2019, de <https://www.defensa.gob.ec/ministro-de-defensa-de-china-queremos-fortalecer-la-cooperacion-en-defensa-con-ecuador/>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (s.f. b). Gobiernos de Ecuador y China firman II Convenio de Asistencia Militar Gratuita en Beijín. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/ecuador-y-china-firman-ii-convenio-de-asistencia-militar-gratuita/>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2002). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Recuperado de [https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Politica%20Defensa\\_2002\\_Ecuador.pdf](https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Politica%20Defensa_2002_Ecuador.pdf)

- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2006). Política de la Defensa Nacional. Actualización 2006. Recuperado de [https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro\\_blanco\\_del\\_ecuador\\_2006.pdf](https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (16 de agosto de 2015). Ecuador y China firman Memorando de Cooperación sobre industria de la Defensa – Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/ecuador-y-china-firman-memorando-de-cooperacion-sobre-industria-de-la-defensa/>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2018a). Política de Defensa Nacional del Ecuador 2018. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2018b). Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte. Recuperado de [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/Políticas\\_Defensa\\_2018.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/Políticas_Defensa_2018.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (14 de mayo de 2018). Inició proceso de reinstitucionalización de FFAA., afirma ministro Oswaldo Jarrín. Recuperado 11 de julio de 2018, de Ministerio de Defensa Nacional website: <https://www.defensa.gob.ec/inicio-proceso-de-reinstitucionalizacion-de-ff-aa-afirma-ministro-oswaldo-jarrin/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (22 de marzo de 2019). Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur. Recuperado de <https://minrel.gob.cl/declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-el-fortalecimiento-de-la/minrel/2019-03-22/145147.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (9 de enero de 2015). Declaración Conjunta entre la República Popular China y la República del Ecuador sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/01/DECLARACION%20N-DE-ASOCIACION-ESTRATEGICA-ECUADOR-CHINA.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (2018a). *Acuerdo Ministerial No. 000242*. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (2018b). *Acuerdo Ministerial No. 000244*. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (2018c). Sistema de gestión del servicio exterior (ESIGEX). Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (4 de setiembre de 2018). Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos

en la región. Recuperado de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion\\_quito\\_reunion\\_tecnica\\_regional.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (23 de noviembre de 2018). Plan de acción del proceso, Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/la-ii-reunion-internacional-de-quito-concluye-con-la-firma-del-plan-de-accion-sobre-la-movilidad-humana-de-nacionalidad-venezolanos-en-la-region/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Ministerio del Interior del Ecuador (2019a). *Acuerdo Interministerial No. 0000001*. Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Ministerio del Interior. (2019b). *Acuerdo Interministerial No. 0000002*. Quito.

Morgenthau, H. (1986). *La política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2015). *Estrategia militar de China*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

OIM - Organización Internacional para las Migraciones. (2018). Monitoreo de flujo de población venezolana. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DTM%20Ronda%202.pdf>

PDBA – Political Database of the Americas. (7 de abril de 2008). *Republic of Ecuador. Democracy and Citizen Security*. COSENA - Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/ecuador/Instituciones/cosena.html>

Perelman, M. (16 de mayo de 2018). Nicolás Maduro: en Venezuela “no ha habido ni va a haber” una crisis migratoria. *France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20180516-entrevista-nicolas-maduro-venezuela-crisis-migratoria>

Pérez, D., Cruz, G., y Paredes, L. (2017). *Agenda para la reflexión política del sector seguridad y defensa. Elementos para la discusión sobre relaciones civiles - militares en Ecuador*. Quito: FES - ILDIS.

Pérez Enríquez, D. (2017). Escenarios de la complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador. En S. Namihas. (Ed.), *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 151–189). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

- Pérez Enríquez, D. (2018a). Fuerzas Armadas en Ecuador: ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. En S. Namihas. (Ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 101–138). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Pérez Enríquez, D. (2018b). *Liderazgo político y transformaciones institucionales. Relaciones ejecutivo - partidos políticos - Fuerzas Armadas (1996 - 2006)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Pérez Gutiérrez, A. del R. (2017). *Problemas contemporáneos del ordenamiento jurídico de la Policía Nacional en el marco del Decreto Ejecutivo 632 de enero de 2011 que reestructura la institución* (tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6049/1/T2541-MDE-Perez-Problemas.pdf>
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social*. Princeton: Princeton University Press.
- Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(1), 135–160. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007>
- Pontón Cevallos, D. (2014). El proceso de reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2, 37–56. doi: 10.17141/urvio.2.2007.1060
- Presidente de la República del Ecuador. (27 de diciembre de 1971a). *Ley No 1899. Ley de Migración*. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CEAM/Ecuador/Ley%20No.%201899%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>
- Presidente de la República del Ecuador. (27 de diciembre de 1971b). Decreto Supremo No 1900. *Reglamento de la Ley de Migración*. Recuperado de <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Decreto%20N%C2%BA%201900%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>
- Presidente de la República del Ecuador. (17 de enero de 2011). Decreto Ejecutivo 632. Ministerio Interior asume representación legal judicial de Policía. Registro Oficial, 372. Recuperado de <https://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/Decreto-Ejecutivo-No.-632-17-enero-de-2011.pdf>
- Ramírez, J. (16 de febrero de 2018). Los nuevos rostros de la inmigración. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/columnistas/1/los-nuevos-rostros-de-la-inmigracion>

- Redacción Plan V. (10 de abril de 2018). 6 mapas para entender lo que pasa en la frontera norte de Ecuador. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/6-mapas-entender-lo-que-pasa-la-frontera-norte-ecuador>
- Redacción Plan V. (29 de abril de 2019). “La trata ante el espejo”, el informe que ocultó el gobierno de Correa. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/la-trata-ante-el-espejo-el-informe-que-oculto-el-gobierno-correa>
- Rouquié, A. (1982). *L'État militaire en Amérique Latine*. París: Éditions du Seuil.
- Rouquié, A. (2011). *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz, M.C., y Velasco, S. (2016). *Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las políticas públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador (2004-2016)*. Quito: FLACSO y Save The Children.
- Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. (1979). *Ley de Seguridad Nacional No. 275/79*. Recuperado de [http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Ecuador/EC\\_Ley%20de%20Seguridad%20Nacional.pdf](http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Ecuador/EC_Ley%20de%20Seguridad%20Nacional.pdf)
- Shixue, J. (2017). La inversión china en América Latina: características, mitos y prospectos. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 267–292). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Stepan, A. C. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press.
- Teleamazonas Ecuador. (2019). Ecuador y Estados Unidos firman acuerdo de cooperación militar [YouTube]. De [https://www.youtube.com/watch?v=SC2k\\_zY59kM](https://www.youtube.com/watch?v=SC2k_zY59kM)
- Tickner, J.A. (1995). Re-visioning security. En K. Booth y S. Smith (Eds.), *International Relations Theory Today* (pp. 175–196). Oxford: Polity Press.
- UNASUR. (11 de marzo de 2011). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Recuperado de <https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>
- UNASUR. (3 de diciembre de 2014). UNASUR apuesta a la construcción de la ciudadanía suramericana. Recuperado de <http://www.unasursg.org/es/node/118>

Vélez, R. (14 de marzo de 2019). Ecuador abandona la UNASUR, tras una larga agonía del bloque. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-abandona-unasur-lenin-moreno.html>

Vera Rojas, S., y Llanos-Escobar, S. (2016). Ecuador: La democracia después de nueve años de la “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36(1), 145–175. doi: 10.4067/S0718-090X2016000100007

Villacís, D., y Alejandra, D. (2017). *Análisis de la protección de derechos y resolución de casos de las personas en condición de apatridia en el Ecuador*. Quito: IAEN. Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4748>

# Cambios globales, balances de poder y problemas de la seguridad en una época de desequilibrios: una interpretación desde Bolivia

Franco Gamboa Rocabado\*  
José F. Rocabado Sánchez\*\*

---

## Introducción

La posibilidad de lograr un orden internacional más armonioso, posiblemente tiene un trasfondo moral y, al mismo tiempo incierto, sobre todo si evaluamos la terrible descomposición de todo el sistema social, económico y político en Venezuela y Haití, así como las múltiples crisis del Estado en países como El Salvador, Honduras o Guatemala. Esta situación de desequilibrios y dudas en torno a la subsistencia de los sistemas democráticos y las ilusiones para lograr una mejor integración regional, nos conduce una vez más a la necesidad de retomar las reflexiones sobre los balances de poder, dejando de lado los viejos temores sobre una dependencia latinoamericana subordinada a los poderes hegemónicos localizados en Estados Unidos y Europa occidental. Hoy en día existe la necesidad de comprender el carácter y la profundidad de nuevos tipos de confrontación donde los intereses de cualquier Estado tienden a ser protegidos desde políticas de seguridad y defensa, afincadas en la fortaleza militar (Lake y Powell, 1999).

En el siglo XXI, se comprueba una vez más que no será posible limitar fácilmente la carrera armamentista, sino es por medio del rediseño de nuevos balances de poder que, eventualmente, puedan fomentar un compromiso en función de la solidaridad, la necesidad de evitar una hecatombe nuclear, así como fomentar

---

\* Sociólogo político, especialista en políticas públicas y experto en el análisis de relaciones internacionales. Actualmente es miembro de Yale World Fellows Program en Yale University. Fue investigador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) donde ganó la beca andina en dos oportunidades (2012-2016).

\*\* 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. Es consultor internacional en asuntos de su especialidad.

una interdependencia constructiva y el cultivo de la paz en forma duradera (Bellamy y McDonald, 2010). Sin embargo, es aquí donde América Latina tiende a rezagarse al no poder enfrentar con mayor determinación una agenda de seguridad y defensa con plena fortaleza de acuerdo con los retos actuales. Al mismo tiempo, tenemos la posibilidad de afrontar una oportunidad para reconstruir nuevas estrategias de integración, con la finalidad de abordar amenazas globales como la destrucción del planeta, el crimen organizado, la penetración del narcotráfico en las estructuras estatales y una contribución más responsable en materia de crisis y ayuda humanitaria (Mathieu y Niño Guarnizo, 2010).

Los procesos de globalización, sus impactos y la necesidad de interpretar mejor el conjunto anárquico de las relaciones internacionales en América Latina, promueven una serie de reflexiones sobre dos aspectos. En primer lugar, la decadencia progresiva del liderazgo hegemónico de los Estados Unidos y de la misma Unión Europea, afectados profundamente por una crisis financiera y por la ausencia de soluciones durables que faciliten el funcionamiento de un orden global armonioso. La persistente guerra civil en Siria, junto a la progresiva insatisfacción sobre cómo atender los campamentos de refugiados y los inmigrantes sirios en diferentes países de Europa, han desactivado casi por completo las alternativas de Estados Unidos para continuar con un liderazgo reconocido, lo cual, al mismo tiempo, aumentó un sentimiento anti americano.

Esta decadencia de liderazgo provocó un estancamiento lamentable en la identificación de soluciones políticas, diplomáticas e inclusive militares en la crisis venezolana. El grupo denominado Mecanismo de Montevideo, iniciativa impulsada por México y Uruguay, no pudo abrir los canales de negociación y aproximación que se esperaban, tanto para evitar una mayor confrontación violenta entre Juan Guaidó y Nicolás Maduro, como para reducir los peligros a los que fue sometida la cooperación humanitaria. En lugar de una solución pactada, surgió con fuerza la presencia de Rusia y China que respaldaron a Maduro, provocando una mayor incertidumbre sobre cómo proteger a la sociedad civil venezolana, en momentos donde la hegemonía estadounidense es cuestionada en el continente mismo donde solía tener una influencia casi incuestionable (Mijares, 2017).

Frente a este desafío continental, los Estados Unidos han planteado un reajuste en su Estrategia de Seguridad Nacional, identificando a Rusia y China como las principales amenazas a la seguridad y la paz en América Latina y el mundo (Freier, 2017). Simultáneamente, la Cámara de Representantes estadounidense aprobó, a finales de marzo de 2019, un proyecto de Ley para reducir substancialmente la amenaza ruso-venezolana, con el objetivo de limitar el acceso de armas para Nicolás Maduro e incrementar la ayuda humanitaria. De cualquier modo, existe una mayor suspicacia respecto a la efectiva capacidad que Estados

Unidos tiene, tanto para encontrar una solución política en Venezuela, como para implementar el impulso de una intervención militar. Estas incertidumbres abrieron el paso para que Rusia y China traten de conquistar un espacio, no solo diplomático, sino también económico-militar en materia de pugnas globales, en función de un reordenamiento multipolar en América Latina (Rouvinsk, 2019). Estados Unidos ha perdido mucho espacio pero, simultáneamente, busca recuperar una hegemonía que es contantemente cuestionada debido a los pésimos resultados obtenidos durante las intervenciones militares en Irak, Afganistán, Libia y Siria.

Hay un resurgimiento de los Estados nación que parecían haber desaparecido por las influencias comerciales y tecnológicas de la globalización; sin embargo, las potencias como India, China y Rusia tratan de expandir su fuerza global, paralelamente a la reivindicación de sus nacionalismos y fronteras territoriales. Ya no existen garantías políticas, económicas o ideológicas para fomentar sociedades globales más liberales y democráticas. Aquí los Estados Unidos también se han rezagado y perdieron credibilidad porque los 40 millones de pobres que luchan por sobrevivir, terminan cualquier ilusión en torno al sueño americano de prosperidad y poder ilimitado que, aparentemente, tenían después de la desaparición de la Unión Soviética (Human Rights Council, 2018). El hundimiento de la hegemonía estadounidense, abrió el paso para los problemas de seguridad mundial como el cambio climático, la migración, el terrorismo, la desigualdad y el rápido cambio tecnológico que aumentan la inseguridad, junto con el regreso del populismo y el autoritarismo (Muggah, 21 de noviembre de 2016).

En segundo lugar se tiene la emergencia de economías que están marcando el horizonte de nuevos balances de poder, como es el caso de la Alianza del Pacífico y el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) que articula a Brasil, Chile, Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay, opacando aún más la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Estos impulsos diplomáticos y comerciales buscan recomponer la correlación de fuerzas en el tablero regional ante el decaimiento de Brasil, cuyas posibilidades políticas y económicas buscaban convertirlo en una fuerza contra-hegemónica latinoamericana. El horizonte discursivo se orientó hacia la coordinación en el Cono Sur de políticas públicas, defensa de la democracia, independencia de poderes, fortalecimiento de la economía de mercado y una adecuada agenda social con sostenibilidad. Sin embargo, la gran pregunta que también surge con fuerza es si un nuevo mapa de los balances de poder podrá desarrollar tratados de cooperación en seguridad y defensa, la apertura de nuevas bases militares con la ayuda de Estados Unidos y la participación en operaciones conjuntas, con la finalidad de establecer un reequilibrio geoestratégico de mayor solidez, frente a la presencia cada vez más fuerte de China y Rusia en la región.

Este artículo analiza las principales tendencias en la readecuación de los balances de poder, donde América Latina sigue estando sometida al vaivén de múltiples contradicciones. No logró reimpulsar sus condiciones de productividad y competitividad, de manera que las crisis económicas han hecho que la desigualdad se expanda constantemente, junto con el retorno de varias formas de autoritarismo. Las promesas de un futuro promisorio gracias a la globalización, tropiezan siempre con el auge económico más sólido de varios países en Asia, la persistencia de la pobreza, la profunda corrupción institucionalizada y la crisis de un Estado latinoamericano que ya no puede controlar sus fronteras, ni tampoco la presión del crimen organizado. Estos fenómenos actúan como las raíces que ponen en duda el optimismo de un avance substancial en materia económica, además de convertir a la región en un escenario de constantes desequilibrios (Kaplan, 2013).

Al mismo tiempo, el impacto de los desequilibrios globales en un país como Bolivia es, por demás, significativo y con consecuencias disímiles. Este país andino adquirió una notoriedad internacional debido a la sorpresiva victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales de 2005. A la fecha cumplió trece años consecutivos en el poder (2006-2019), expresando las contradicciones del sistema internacional, al haber transitado por una carrera política que le debe todo a su liderazgo sindical como jefe de los productores de hoja de coca en la región del Chapare.

Fue la guerra contra las drogas y el circuito de la coca-cocaína que catapultó, en gran medida, a Morales hacia el poder, mientras que las fuerzas de la izquierda política se rearticulaban con un discurso indigenista anti-globalización. La gestión presidencial se ha beneficiado de la economía de mercado, de los precios favorables del gas natural, el petróleo y los minerales. Sin embargo, Bolivia junto a Evo Morales también se relaciona con las incertidumbres sobre cómo posicionarse frente a los nuevos balances de poder. China y Rusia están tratando de instrumentalizar a Bolivia, país que además persiste en la defensa del *comunismo tradicional*, donde la soledad ideológica conduce al anacronismo y a un encierro junto con Venezuela, Nicaragua y Cuba. El artículo trata de interpretar los horizontes contradictorios de estos balances de poder, así como el difícil lugar que le toca ocupar a Bolivia (Jeppesen, 2012).

## **2. Problemas que motivan reflexión y escepticismo**

El contexto internacional latinoamericano del siglo XXI parece replantear los pilares geopolíticos actuales: control de fronteras para las intensas olas migratorias, protección del orden social interno, desarrollo económico de las naciones y fortaleza militar (Tickner y Herz, 2012). De cualquier forma, no debe descartarse el hecho de que cualquier proyecto diplomático y económico siempre tiende a caracterizarse por una doble moral y por tácticas de lucha por los balances de

poder, detrás de los cuales se están enfrentando las principales potencias como Estados Unidos, la Unión Europea, China y Rusia. En este caso, por balances de poder deben entenderse al conjunto de posturas y estrategias de política exterior de una nación o un conjunto de naciones para protegerse de una serie de amenazas en el entorno anárquico internacional. Asimismo, diferentes estrategias permitirían conectar el aumento del poder estatal mediante la carrera armamentista, las redes de influencia económica, la dominación en los mercados globales y las alianzas entre países fuertes, junto con el cálculo de beneficios que pueden ser aprovechados en función de varias previsiones hegemónicas y geopolíticas en diferentes regiones (Griffiths, 1992).

Cuatro factores fundamentales deben motivar un análisis sobre cómo modificar la política exterior y las políticas de seguridad en tiempos de globalización, con el objetivo de fomentar nuevas estructuras de cooperación y solidaridad para enfrentar los problemas más importantes en la segunda década del siglo XXI. El primer factor se relaciona con la trágica evolución de Haití después del terremoto de principios de 2010. La impresionante devastación movilizó inmediatamente millones de dólares y compromisos para solucionar el sufrimiento indescriptible de miles de ciudadanos, así como para reconstruir un país que nunca estuvo en condiciones de generar estructuras estables y sostenibles en su desarrollo, junto a la protección básica de los haitianos en materia de derechos políticos, económicos, sociales y humanos.

América Latina trató de ofrecer recursos y apoyo sistemático, aunque la lentitud de las acciones de intervención complicó la reconstrucción, subsistiendo una vez más la idea de considerar a Haití como un *Estado fallido* y, por lo tanto, irrelevante para el conjunto de mercados globales o prioridades de integración internacionales (Piotrowski, 2010). La cooperación internacional para el desarrollo fracasó casi por completo porque fue innecesariamente burocrática, ineficiente en la logística donde no fue posible privilegiar, antes que nada, las necesidades diarias de los damnificados, al mismo tiempo que rebrotaron las tradicionales previsiones institucionales en cuanto a metas definidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la carrera profesional de influyentes funcionarios, más preocupados por su éxito personal porque se imaginaban a sí mismos como héroes en momentos desastrosos.

Los problemas de la ONU y otros organismos de asistencia, revelaron que Haití se convirtió en un país donde prevalecieron el sometimiento y los intereses políticos de los Estados Unidos que trataron de remodelar un país deshecho, según el formato de las utopías occidentales de una democracia y economía liberales. Así, resultó imposible el ejercicio de la concertación en medio de las calamidades, de manera que los problemas se agravaron con la epidemia del cólera, el rechazo absoluto al trabajo de la ONU y unas elecciones presidenciales

realizadas en noviembre de 2010, donde las exigencias de simple participación consciente fueron sobrepasadas por el agobio para sobrevivir, comer y reducir la violencia urbana.

Las gestiones presidenciales de René Preval (2008-2011) y Michel Martelly (2011-2017) condujeron hacia un callejón sin salida en medio de un inmovilismo institucional donde se demostraba una casi absoluta ineficiencia estatal. El presidente Jovenel Moise (2018-2019) tuvo que enfrentar las acusaciones de un liderazgo débil y corrupto, sobre todo después del escándalo relacionado con la malversación de 3.8 mil millones de dólares con *PetroCaribe* para acceder a petróleo subvencionado desde Venezuela (Fauriol, 15 de febrero de 2019).

Los principales vecindarios de Puerto Príncipe continúan inundados de miedo sobre el futuro, desconfianza hacia la cooperación internacional y rabia reprimida hacia el liderazgo de los Estados Unidos que también está naufragando en su propia reconstrucción económica, pues ni el gobierno de Barak Obama (2009-2018), ni el de Donald Trump (2018) lograron retomar el control para incrementar las fuentes de empleo en forma sostenida y modificar el caos de la desregulación financiera en *Wall Street*. Los balances de poder parecen intentar un realineamiento en la geopolítica pero también atraviesan por una crisis institucional donde el sistema democrático no está respondiendo adecuadamente para impulsar la equidad, contrarrestar la pobreza y la incertidumbre hacia las posibilidades de efectividad que supuestamente tiene la democracia, en una época donde la inseguridad ciudadana y el temor a las explosiones sociales constantes, deshacen los basamentos más profundos de la confianza en un futuro mejor.

Los modelos socio-políticos sustentados en la economía de mercado y la democracia presidencial que los Estados Unidos y América Latina vinculan con un régimen de libertades benefactoras, dejaron de ser creíbles y, en algunos casos, resultaron ser inclusive contraproducentes, sobre todo para Haití que, a pesar del dinero recaudado en materia de cooperación para el desarrollo, sigue postrado en la desilusión. Esto estaría desmoronando la buena fe de los cooperantes para el desarrollo, quienes tendrían que abandonar la doble moral de decir una cosa prometiendo maravillas y hacer otra, completamente distinta debido al excesivo poder de los intereses políticos y burocráticos que viene con los países que ayudan.

Los organismos de cooperación de Europa Occidental buscan aplicar sus modos de hacer las cosas, sus formas de ser democráticos y, ante todo, buscan dominar con un mismo molde político, cuyos intereses expresan un balance de poder realista que despierta el escepticismo en torno a la solidaridad internacional y la cooperación pacífica e incondicional. Es por estas razones que el eje de los

problemas de la seguridad en América Latina, radica una vez más en los programas sujetos a *condicionalidades* donde destaca, casi con frecuencia, un abuso de poder de las misiones de cooperación que actúan con un alto sentido paternalista y autoritario (Chomsky, 2007). Una de las manifestaciones contradictorias de los procesos de globalización se expresa en el espíritu más localista de las potencias globales como Europa y Estados Unidos, debido al resurgimiento inusitado del nacionalismo con fuertes características discriminatorias, al mismo tiempo que se disemina un discurso universalista de occidentalización, globalismo de valores y de una aparente ciudadanía global (Mignolo, 11 de mayo de 2018).

La elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos ha puesto al mundo, en palabras de los expertos como Sachs, Lee y Ben-Ghiat (2019), en total “riesgo”, producto de las alucinaciones racistas sobre la supremacía blanca que solamente estimuló los crímenes de odio, de manera que el liderazgo estadounidense ingresó en un deterioro fatal, al mismo tiempo que se están socavando las raíces de la democracia como aspiración global de convivencia y equilibrio político saludable. Ya nada sería creíble cuando se reivindicaban la democracia y un enfoque global de seguridad afincado en balances de poder más justos, si Trump continúa estimulando abiertamente la xenofobia y el odio hipernacionalista.

Los organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo están reestructurando sus políticas en función de nuevas lógicas de condicionalidades, donde la seguridad se presenta como un pre-requisito geopolítico fundamental: los vientos soplan hacia la necesidad de cumplir ciertas metas en materia de lucha contra el narcotráfico, combate al terrorismo, estabilidad macroeconómica, reducción del tamaño del Estado, control de las migraciones internacionales y compromiso con el apoyo a la democracia representativa. América Latina se alinea alrededor de esta dinámica geoestratégica, aunque de por medio están las dudas sobre la subsistencia del sistema democrático, en medio de los riesgos que, como afirma Francis Fukuyama (13 de diciembre de 2016), conlleva el temor de convertirse en un Estado fallido, incluidos los Estados Unidos, debido a una degradación de la democracia a favor de los más ricos y en detrimento del aumento constante de las desigualdades sociales y económicas, lo cual agrava las tensiones sobre la inseguridad y el desorden político.

Es aquí donde la experiencia boliviana se convierte en un segundo factor de análisis, ya que emergió como un raro ejemplo de éxito relativo de las reformas de mercado y, posteriormente, como un fenómeno de resistencia y condena en contra de los efectos del neoliberalismo en América Latina. Bolivia puso en práctica todas las recomendaciones del denominado *Consenso de Washington* durante los años noventa, llevando a cabo la reducción del tamaño del Estado,

las políticas de privatización y desarrollando una confianza excesiva en torno a las bondades de los efectos de derrame del mercado, como la receta privilegiada del crecimiento económico. Sin embargo, dicho crecimiento no llevó a una convergencia de ingresos entre las clases sociales donde predominó la discriminación, desigualdad, exclusión y los patrones de racismo<sup>1</sup>. Estos problemas desembocaron en la desconfianza absoluta hacia el modelo de “desarrollo neoliberal”, imposibilitando una reducción substancial de la desigualdad. Bolivia mostró que no era suficiente el crecimiento económico sobre la base de una economía de mercado global, sino que también era necesaria la activación de varias políticas públicas enmarcadas dentro del Estado de Bienestar. Las ofertas populistas de Evo Morales y los detractores de la globalización, rápidamente se convirtieron en el caldo de cultivo para un retorno del Estado como actor económico y en una crítica mordaz hacia la democracia representativa.

El presidente Evo Morales, desde muy temprano en su gestión gubernamental, difundió una estrategia internacional denominada “diplomacia de los pueblos”, mediante la cual apoyó la doctrina del socialismo del siglo XXI, alineándose con Hugo Chávez en Venezuela, Raúl Castro en Cuba y Daniel Ortega en Nicaragua. De esta manera se materializó el giro a la izquierda que representó un rechazo a la democracia liberal, en nombre del socialismo. Esta posición fue expresada como una visión antimperialista y defensora de la soberanía a cualquier precio, al interior de la Organización de Estados Americanos (OEA). Bolivia apoyó de manera ambigua la Carta Democrática Interamericana, reforzando así las críticas de izquierda antidemocráticas que empezaban a calar hondo en varios sectores de la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> La experiencia boliviana en materia de erradicación de la pobreza es decepcionante. Aún a pesar de los esfuerzos para modernizar el aparato productivo y articular la economía al sistema global, junto con la ejecución de reformas de mercado, los indicadores de pobreza siempre fueron preocupantes. Entre 1999 y 2005, el porcentaje de la población pobre llegaba al 63%, lo cual significaba cerca de 5.512.721 de personas pobres. Con la llegada al poder de Evo Morales, el Producto Interno Bruto (PIB) saltó de 9.574 millones de dólares en 2005, a 40.500 millones de dólares para 2018 (un aumento de 4,5 veces), aunque no hubo una reducción significativa de la desigualdad y la pobreza. Para 2011, la pobreza se redujo a 46% (4.880.631 pobres). La desigualdad, desde el punto de vista del Coeficiente Gini que mide el grado de concentración de la riqueza, mostró cifras alarmantes: 0,63 para 1999; 0,70 para el año 2000; 0,65 en 2001; 0,59 en 2005 y 0,47 para 2012 (Molina Tejerina, 2016). Esto significa una reducción lenta, inestable y precaria de la desigualdad, aún a pesar del crecimiento económico. Este deterioro e incertidumbre sobre el mercado y los desafíos del mundo globalizado, hicieron que la sociedad busque diversas salidas para remontar la desigualdad, como las formas de sobrevivencia de la economía informal, donde destaca el narcotráfico, el contrabando y la erosión de las instituciones estatales para escapar a cualquier regulación.

De acuerdo con el Latinobarómetro, la conocida encuesta de opinión pública anual aplicada en 18 países de la región, la confianza en los gobiernos cayó de 45% en 2009 a 22% en 2018, mientras que la cantidad de personas descontentas con la democracia aumentó de 51% a 71%, junto con la acentuación del miedo a la violencia, la inseguridad y una mayor desconfianza hacia las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y la Policía (Corporación Latinobarómetro, 2018). Estas características hacen que sea mucho más difícil que América Latina impulse una sólida estrategia de seguridad con criterios de cooperación y ambiciones más definidas en la globalización, debido precisamente a que el proyecto sobre un exitoso orden liberal internacional prácticamente habría fracasado, producto de la vulnerabilidad a la corrupción, la inestabilidad económico-política y una retórica liberal que oculta prácticas constantemente autoritarias. Estas condiciones desembocan en un tipo de relacionamiento ambiguo con China que, en múltiples casos, es vista como una tabla de salvación para preservar la soberanía estatal, o fomentar un nuevo tipo de imperialismo a través de la introducción de su monopolio económico; mientras que en otros casos, China es juzgada con desconfianza y temor (Long, 2018).

El tercer factor de problemas y anarquía internacional tiene que ver con la lógica del balance de poder desarrollado por China, India, Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia en materia de control de armas nucleares. Ninguno de estos países hace algo definitivo para moderar los riesgos de una crisis y confrontación bélica, sobre todo cuando se analizan los conflictos entre Corea del Norte y el Sur, Siria, Irak, Irán o las permanentes tensiones militares en Osetia. Los conflictos en Venezuela han hecho que China afiance sus instalaciones para el rastreo de satélites en la Base Aérea Capitán Manuel Ríos. A esto se agrega que Rusia también tenga una tecnología cibernética instalada en la Base Naval Antonio Díaz Bandi en La Orchilla, una isla al norte de Caracas.

El efecto desestabilizador que emana de Venezuela se articula con Nicaragua, Cuba y Bolivia. De hecho, la situación boliviana es clave en el apoyo a Venezuela, tanto para el reforzamiento de un discurso ideológico que identifica a los Estados Unidos con la única causa del desastre económico-político venezolano, como para atraer la influencia de otras potencias que compitan con la hegemonía americana. Si bien el viejo esquema de la Guerra Fría, de choque entre el mundo liberal democrático y el mundo comunista desapareció, países como Bolivia reivindican una aparente idea anti-imperialista para replantear los problemas de la dependencia, desde el punto de vista de una soberanía irrenunciable de los Estados latinoamericanos (Ceppi, 2014).

Este discurso, convincente para la gran mayoría de las masas de poca educación sobre la *soberanía estatal*, es aprovechado por China, Rusia e inclusive por Irán para tener una mayor influencia en América Latina. Bolivia, como cófrade de

Venezuela, no agrega mucho al rediseño de los balances de poder, ni tampoco afianza la ideología comunista; sin embargo, refuerza una percepción anticolonialista de no intervencionismo y relativa autonomía que todavía es muy fuerte en la región (Mignolo, 2012). Bolivia fue el país que con mayor vehemencia se opuso a que la OEA emita cualquier pronunciamiento negativo o sanción en contra de Nicolás Maduro; asimismo, condenó toda crítica de la OEA en contra de la reelección indefinida de Evo Morales.

Bolivia también estuvo cultivando relaciones exteriores con Irán desde el año 2009, de manera que se abrieron algunos canales de cooperación económica con el financiamiento de plantas industrializadoras de leche, aunque de por medio está la posibilidad del suministro de material radiactivo como uranio (Martínez, 2010). El objetivo sería socavar, a cualquier precio, el cada vez más deteriorado liderazgo hegemónico estadounidense (Lavie, 26 de mayo de 2009). Los acuerdos de cooperación entre Bolivia e Irán llegan a 1.100 millones de dólares, mientras que China se convirtió en uno de los más importantes acreedores para el Estado boliviano, llegando a colocar una deuda de 5 mil millones de dólares, además de conseguir grandes privilegios para obtener contratos con el Estado en materia de explotación minera, construcción de carreteras y asesoramiento para mejorar la seguridad interna con la Fuerza Pública boliviana (Ellis, 2016). La triangulación entre Rusia, China e Irán sería un programa secreto que Bolivia tiene para recuperar cierta capacidad de acción en contra los Estados Unidos, en la medida en que Venezuela y Cuba estarían ingresando en un estancamiento político en el ámbito global.

Los peligros provenientes del contrabando de materiales nucleares, armamento y tecnología para la guerra, hicieron que las embajadas de China, Estados Unidos y Rusia, enlacen lo más importante de su política exterior a los intereses de defensa que ponen en vilo al conjunto de la humanidad. Las embajadas mezclan constantemente las tácticas geopolíticas, con las previsiones de no proliferación de armas nucleares, aunque al mismo tiempo intentan mantener un único fin: un balance de poder favorable y eficaz a sus intereses económicos que segmenta el orden internacional con países de primera calidad y otros de segunda. De hecho, a los pocos días de haber sido elegido Jair Bolsonaro como presidente de Brasil, en octubre de 2018, se dio a conocer que existiría la posibilidad de negociar con Estados Unidos el acceso a una parte del territorio brasileño para instalar una base militar.

Aquí es donde Bolivia ha ganado cierto terreno a su favor, con el argumento de superar la dependencia e injerencia de los Estados Unidos, expulsando a la *Drug Enforcement Administration* (DEA) y reorientando la cooperación internacional de la lucha contra el narcotráfico hacia la Unión Europea. El país andino considera que la soberanía boliviana habría vencido el prejuicio de ser tratada como

una nación mendiga, sometida a la supremacía anti-imperialista. Sin embargo, la economía de la coca, difícilmente ha superado uno de sus principales obstáculos: el problema de los circuitos de producción de cocaína que han logrado conquistar importantes núcleos de poder, lo cual agrava múltiples aspectos de la seguridad internacional en la guerra contra las drogas de Sudamérica (The Economist, 18 de agosto de 2018).

Bolivia está tratando de mantener un difícil equilibrio entre una relación distante con los Estados Unidos, y la apertura flexible con aquellos países que promueven una globalización multipolar, aunque en materia de narcotráfico y trata de personas, las acciones bolivianas muestran resultados ambiguos: erradicación de cultivos de coca en medio de conflictos políticos y debilidad institucional para controlar situaciones donde las fuerzas policiales neutralizan una acción más decidida para castigar la trata de personas, sobre todo por las vinculaciones entre algunos efectivos policiales y el crimen organizado.

La apuesta de política exterior boliviana se alineó con Cuba y Venezuela, sut poniendo que esta estrategia vendería mejor la imagen de Evo Morales como el gran líder indígena que acaudillaba un verdadero “proceso de cambio”. Sin embargo, esta estrategia fue solo un intento incompleto por romper con los Estados Unidos. Cuando Bolivia expulsó al embajador estadounidense, Philip Goldberg en 2008, así como cuando cortó todo lazo con la Agencia de Cooperación al Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la postura boliviana giró en torno al multilateralismo, impulsando el debate de problemáticas que son parte de la política doméstica al interior de las Naciones Unidas, como: la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, la lucha contra la privatización de los servicios básicos y la despenalización de la hoja de coca. La ruptura con Estados Unidos fue ambivalente y parcial porque el mismo gobierno de Morales está consciente de que la inversión extranjera directa y la posibilidad de integración amigable con la hegemonía estadounidense, favorecerá la estabilidad económica y algunas ventajas comerciales en el mediano plazo.

Al enfrentarse con los Estados Unidos, Bolivia articuló sus balances de poder con China, Rusia, Venezuela y Cuba, aunque nunca estuvo claro cuánto podía ganar efectivamente en términos económicos, militares y en materia de seguridad. Los intercambios comerciales son mínimos pero la ideologización antioccidental y antiamericana ha ido creciendo, junto con el deterioro de la democracia institucionalizada. Aquí, Bolivia intenta convencer a sus seguidores nacionales e internacionales que la alternancia en el poder y la no reelección de Evo Morales, son solamente criterios occidentalizados y contrarios a los intereses de las grandes masas y de la nación que debe seguir enfrentando las amenazas del imperialismo (Brandon y Gray, 2015).

La no proliferación de armas nucleares, la violencia de la guerra contra las drogas y las pugnas geopolíticas que están impulsando China y Rusia en América Latina, tiene un trasfondo geoestratégico bien definido: no abandonar el balance de poder donde los intereses de cualquier Estado son protegidos a partir de la fortaleza militar (WMDC, 2006). El hecho de no renunciar o no limitar toda carrera armamentista, tampoco facilita un control más eficaz de los productos nucleares, del narcotráfico y del crimen organizado, sino que fomenta una concepción utilitarista y pragmática de las potencias como Estados Unidos, China o Rusia, poniendo en duda un sistema internacional más igualitario y pacífico.

En el área andina, Bolivia tiende a ser el país que de alguna manera ha posibilitado una presencia más notoria de China e Irán. El objetivo se concentra en debilitar la hegemonía estadounidense, antes que en la posibilidad de construir una nueva red de cooperación e integración multipolar. El discurso antiestadounidense favorece la reducción de cualquier influencia para el control de las plantaciones de hoja de coca, así como para desafiar la presencia de Europa y el Occidente, calificada como neocolonialista. Bolivia logró explotar muy bien las relaciones comerciales con China, Irán y Rusia, pero solamente para limitar al máximo las influencias americanas en la guerra contra las drogas.

Lo mismo puede decirse de las actuaciones bolivianas al interior de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y UNASUR, donde primó un enfoque ideológico de férrea defensa del socialismo del siglo XXI y, posteriormente, de protección de Venezuela y el chavismo, como estructura política para preservar la lucha de balances de poder a favor de una supuesta confrontación que tenga el propósito de resistir la dependencia del neoliberalismo y los efectos perversos de la globalización económica. Estas acciones colocaron a Bolivia en una situación delicada cuando le tocó presidir UNASUR en el periodo 2018-2019. Hubo una salida masiva de países que en algún momento prometían un tipo de integración importante. Al final, Bolivia se quedó sola con Surinam, Guyana, Uruguay y Venezuela.

El presidente Evo Morales, al no poder recomponer la estabilidad de UNASUR, viajó a Caracas en enero de 2019, tanto para expresar su apoyo a Nicolás Maduro, como para reunirse con el ministro de Defensa iraní, Amir Hatami. Frente a la crisis venezolana, los desequilibrios y balances de poder han estado expresándose por medio del reclamo para la penetración más decisiva de los intereses chinos, rusos e iraníes. La política exterior boliviana, sin embargo, muestra un devaneo pragmático para encontrar aliados que ratifiquen la destrucción de la hegemonía americana en la región (Morales, 2016).

### **3. Bolivia y su demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ)**

Si bien el refrán “no hay mal que dure cien años, ni cuerpo que lo resista” es muy conocido, tiene que reformularse para analizar el conflicto entre Bolivia y Chile sobre el problema marítimo. Desde que Bolivia perdió la guerra del Pacífico en 1879, el conjunto de diversos tratados para recuperar un acceso al mar ha caído en un sinnúmero de callejones sin salida. La invasión chilena fue injusta, sangrienta y arrastró una cadena de animadversiones que se prolongan hasta el siglo XXI.

Con la demanda marítima presentada ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para reencauzar las negociaciones, Bolivia abrió un escenario interesante pero no por ello exitoso. Todavía resta mucho camino por recorrer y, de buenas a primeras, no se pudo convencer que el escenario de los balances de poder actuales debían “obligar a Chile” a negociar. Tampoco se pudo generar un entorno internacional favorable a la posibilidad de ceder territorio porque hay una enorme probabilidad de hostilizar demasiado el futuro de los acercamientos diplomáticos.

De hecho, Chile rechazó siempre la demanda marítima, primero cuestionando la competencia de la CIJ para reflexionar y actuar sobre el conflicto relacionado con la salida al mar con soberanía para Bolivia; y segundo, ejerciendo presión porque las relaciones con Chile son muy desiguales, tanto desde el punto de vista económico, como militar. Bolivia está frente a un dilema muy complejo y la demanda ante la CIJ tuvo consecuencias de doble filo. La CIJ falló a favor de Chile y dejó a Bolivia con un trago amargo, sin poder reaccionar frente a los balances de poder desiguales. China, Irán, Rusia y Venezuela tampoco se expresaron claramente para dar un apoyo estratégico, ni para ofrecer alternativas comerciales o financieras que hagan menos traumática la derrota boliviana ante la CIJ.

La efectividad de una negociación internacional siempre se mide sobre la base de los resultados logrados con miras hacia una solución aceptable para las partes en disputa. En el caso de Bolivia y Chile, los problemas se complejizaron demasiado con los resultados del Referéndum sobre el Gas de 2004. Este hecho marcó una señal muy fuerte en la mentalidad chilena, en términos de un nacionalismo boliviano que se negaba a considerarlos como opción bilateral confiable. Bolivia se negó a la exportación de gas por Chile, creando una resistencia inmediata que despertó mayores susceptibilidades.

¿Cuáles fueron las reacciones chilenas durante el proceso judicial en la CIJ y luego de ganar el fallo a su favor? Las autoridades chilenas se mostraron triunfalistas; Chile se sabe fuerte, protegió su soberanía territorial y consideró a Bolivia como un enemigo “latente” que le cierra las puertas por medio de presiones con la venta del gas y el acceso a otras fuentes de energía como el agua.

A pesar del fallo de la CIJ, las posibilidades de negociación bilateral entre Chile y Bolivia no se agotaron, aunque continúan las frecuentes fricciones. Sin embargo, una reorientación útil y estratégica para las reivindicaciones bolivianas es, precisamente, el análisis de los impactos y las recomendaciones que los diplomáticos chilenos identificaron luego del referéndum de 2004.

El problema del sistema hídrico Silala, que pertenece a Bolivia, reabre otro frente de batalla donde los estrategas bolivianos se mostraron demasiado suaves y condescendientes en el periodo 2014-2018. Probablemente ahora debe incorporarse otro conjunto de paquetes de información relacionados con la “crisis energética” chilena, especialmente la demanda de agua. Bolivia tendría que ser más exigente con Chile respecto al Silala. Sin embargo, tampoco se puede dejar de lado otras formas de cooperación y acercamiento, por ejemplo en materia de recursos humanos.

Bolivia y Chile podrían tranquilamente intercambiar profesionales con la finalidad de ir mejorando, progresivamente, las relaciones a través de la construcción de canales multidisciplinares de comunicación intercultural, científica, técnica y experiencial. Esto no significa que deban implementarse formas sutiles de espionaje, sino todo lo contrario: aprovechar las buenas condiciones de educación de alta calidad que, por ejemplo, Chile posee, lo cual también serviría para fortalecer a los profesionales bolivianos. Por contrapartida, la apertura de puertas en Bolivia para mejorar la imagen de los chilenos en el territorio nacional, representaría una opción cooperativa necesaria.

En el periodo 2004-2010, la negociación bilateral fue ineficiente y con altas dosis de incoherencia. Una pauta realista fue observar cómo Bolivia comenzaba algunos conflictos abiertos, incentivando la opinión pública nacionalista. La declaración del presidente Evo Morales en marzo de 2011 para iniciar un proceso contencioso ante la CIJ, con el fin de forzar una solución a la demanda marítima, no fue sorpresiva para Chile que utilizó dicha noticia como un dato más de ruptura en la construcción de los procesos de confianza.

Es probable que el “relacionamiento cooperativo” de mutua convivencia y reconocimiento: de chilenos hacia Bolivia y de bolivianos hacia Chile, vaya reduciendo los bloqueos mentales hipernacionalistas. Así, el constante acercamiento construirá puentes históricos de respeto y reconocimiento. El conflicto marítimo desde 1879 es uno de los pocos en el mundo donde el nacionalismo terminó convirtiéndose en la neurosis de los individuos: reacciones intolerantes y ambiguas que cultivan la intolerancia, distorsionando el análisis de soluciones con justicia.

El 1 de octubre de 2018 se produjo el fallo de la CIJ. Fue como un balde de agua fría en contra de Bolivia. No se pudo lograr una resolución del conflicto

marítimo en términos pacíficos y justos, aunque predomina un sistema internacional donde destaca la interdependencia. Chile depende de Bolivia, así como Bolivia depende de Chile. Por lo tanto, la visión debería concentrarse en enfrentar el conflicto desde la perspectiva del reconocimiento de mutuas responsabilidades internacionales, dejando de lado la demagogia, el egoísmo, la electoralización del problema y, sobre todo, reposicionando la alternativa del canje territorial.

La demanda presentada ante la CIJ fue una decisión estratégica que movilizó intensamente a todo Chile y a los mismos bolivianos porque puso de manifiesto que era posible llevar el conflicto histórico a un ámbito internacional donde Bolivia se arriesgaba, primero a tensionar las relaciones con Chile, sabiendo que los acercamientos podrían complicarse, y segundo, Bolivia pensó en obtener un fuerte apoyo internacional, ganando un espacio que ningún otro gobierno previo se atrevió a lograr.

Sin embargo, desde un primer momento, la opinión pública y la sociedad boliviana tenían dudas sobre la efectividad real del proceso judicial después de la presentación de la demanda. En el momento en que esta fue aceptada por la CIJ, colocándose por delante de Chile que impugnó la competencia de la CIJ para aceptar dicho juicio, entonces la confianza de la población boliviana aumentó hasta ser muy bien utilizada por Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS), con la finalidad de fortalecer el liderazgo presidencial y otras previsiones electorales en el corto plazo.

Al mismo tiempo, la sociedad civil siempre se preguntó ¿por qué el gobierno de Evo Morales presentó la demanda y no otros? ¿Cuáles fueron las razones por las que otros presidentes y gobiernos no tomaron similar iniciativa? Al responder esta pregunta hay un sinnúmero de argumentos que, precisamente por esto, agrandaron la imagen de Evo Morales, aunque existen dudas sobre si la idea de presentar una demanda nació del presidente o solamente fue un momento de envalentonamiento que terminó en un éxito relativo cuando la demanda fue finalmente aceptada por la CIJ.

Después de cinco años (2013-2018) se puede evaluar cuidadosamente todo el proceso. Desde la aceptación de la demanda, no hubo un mejoramiento en el diálogo y acercamiento con Chile, aspecto que es negativo, en la medida en que tanto Bolivia como Chile deben, necesariamente, negociar en igualdad de condiciones, buena fe y voluntad para encontrar algunas alternativas de solución duraderas. La derrota de Bolivia, le exige persistir en un acercamiento, inclusive a pesar de lo indigno que representa el hecho de doblegarse ante el más fuerte en medio de los balances de poder.

Tanto Bolivia como Chile llevaron adelante el proceso en medio de una serie de cálculos políticos que no necesariamente beneficiaban a la posibilidad de un acuerdo negociado. Ambos países exaltaron el nacionalismo y un exitismo exagerado, sobre todo cuando pusieron de por medio el concepto y la eficacia política de la “soberanía”. Este aspecto es central: llámese acceso al mar para Bolivia con soberanía, o defensa del territorio chileno con plena integridad territorial, sin ceder ni un solo milímetro.

En consecuencia, ni Bolivia ni Chile utilizaron el proceso ante la CIJ para reconducir sus relaciones hacia un rumbo más cooperativo y auspicioso. Actualmente, es posible que haya mayor desconfianza entre uno y otro país, junto con el reforzamiento de la intolerancia. El proceso ante la CIJ abrió una nueva era para las relaciones entre Bolivia y Chile, algo que estos países ya no podrán cambiar y, por lo tanto, deberán estar listos para demostrar a la comunidad internacional que es posible una salida madura e históricamente emblemática para terminar un conflicto secular que en el siglo XXI, inevitablemente deberá resolverse.

Bolivia recibió un golpe duro con la sentencia de la CIJ que favorece a Chile. Este no está obligado a negociar nada sobre el acceso al mar, pero Chile aún debe responder con mayores ventajas para la exportación de las mercancías bolivianas por los puertos chilenos. El problema de la soberanía no será resuelto, esto está claro. Al mismo tiempo, el fallo es un antecedente para evitar que la demanda presentada por Bolivia sea utilizada en el futuro como un caso de jurisprudencia, donde es posible modificar tratados y conflictos limítrofes a través de juicios donde la publicidad y la discusión internacional se conviertan en una alta voz muy influyente.

El resultado negativo para Bolivia evitó también que este no sea manipulado con una excesiva politización. Evo Morales utilizó la demanda marítima, en función de fortalecer su liderazgo para asegurar su reelección indefinida como presidente. Los balances de poder internacionales, fueron interpretados por Morales como si fuera un recurso cortoplacista, en función de sus intereses políticos domésticos. El fallo de la CIJ a favor de Chile obliga a mirar el largo plazo y las responsabilidades históricas para las nuevas generaciones, en función de hacer justicia y ejercer la práctica de la equidad entre dos democracias que pacíficamente negociarán soluciones. Entre estas aún está vivo el probable canje territorial y la mutua interdependencia para que Bolivia y Chile puedan complementarse.

Un aspecto sí es definitivo. El fallo de la CIJ mostró que ningún régimen internacional podrá nunca decir que Chile devuelva lo que fue el litoral boliviano y, por lo mismo, Bolivia sigue atada a un país mucho más poderoso. Depende de Bolivia persuadir a Chile para reabrir espacios de diálogo y, eventualmente,

negociación, sin la CIJ, de manera que la demanda, en resumen, no debería tener la trascendencia que inicialmente se había pensado porque es Bolivia y su propia fuerza estatal, quienes tendrán que jugar un papel fundamental en un nuevo proceso de acercamiento con Chile después de la demanda presentada en La Haya.

#### **4. Globalización e inseguridades persistentes**

La proliferación de intensas revueltas sociales que van desde Santiago de Chile, Atenas, Madrid, Nueva York, Caracas, Río de Janeiro, hasta El Cairo o Trípoli, junto con la completa insatisfacción de los jóvenes ante el desempleo, la falta de oportunidades de vida y una jerarquización internacional de economías exitosas y mercados emergentes, demanda una nueva estructura universal de armonía e integración con solidaridad en el ámbito global.

Tanto China como Estados Unidos tendrían que contribuir a la integración y a la negociación pacífica de Corea del Norte, a su desarrollo y a la eliminación de la zozobra reduciendo, por igual, todos los arsenales nucleares en Oriente y Occidente. La comprobación vergonzosa de la inexistencia de armas de destrucción masiva en Irak, debió servir como lección para impulsar nuevas formas de negociación con Irán, reconociendo que la mayoría de los países árabes advierten el peso iraní como determinante, tanto para el éxito económico del mundo islámico, como para construir diferentes tendencias de integración político-religiosa en el Medio Oriente.

Una probable invasión militar en Irán para dismantelar su programa nuclear, rompería cualquier posibilidad de Estados Unidos para preservar su imagen como una potencia benevolente y liberal-democrática, de tal manera que su política exterior resultaría demasiado dura, con lo cual su poderío también seguiría decayendo. El escenario actual se complejiza todavía más, debido a que las decisiones del presidente Donald Trump están fomentando mayores riesgos de intervenciones militares, a partir de visiones que apuntan hacia una globalización más inestable en materia de seguridad y nacionalismo occidental blanco-americano (Seligman, 19 de noviembre de 2018).

El éxito económico alcanzado por China, la colocó por encima de EE.UU. y Europa; por lo tanto, ahora será fundamental un aporte chino al restablecimiento de los equilibrios en Corea del Norte y al aumento de iniciativas con mayor fraternidad internacional, en materia de comercio justo y compromisos para preservar el medio ambiente o los esfuerzos para combatir el calentamiento global. Pero la represión y el autoritarismo del sistema político en China, constituyen una hegemonía de viejo cuño, totalmente contradictoria con las perspectivas de apertura económica e integración globalizada con criterios de una mayor equidad.

Pensar en un conjunto de cambios necesarios en los balances de poder, tiene que ver con el surgimiento de nuevas estrategias de justicia socio-económica y un orbe internacional más pacífico. Aquí destacan con fuerza la erradicación de la pobreza y las Metas del Milenio. El África Subsahariana y varios países de América Latina como Bolivia, Haití, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, probablemente no lograrán alcanzar algunas metas para reducir la mortalidad materna e infantil hacia el año 2030, o el establecimiento de armazones económicos cuyo objetivo sea mantener fuentes de empleo estables, ligadas al incremento de los niveles de ingreso digno (ONU, 2015).

La lucha contra la pobreza, en medio de un sistema internacional de equilibrios inestables y aspiraciones globales a un aumento de la riqueza mundial, expresa un nuevo tipo de exigencias. No se puede condicionar el hecho de vencer la pobreza, a otras políticas o intereses estratégicos para doblegar gobiernos, sino que se necesitan, en todo caso, mayores esfuerzos de cooperación (Clark, 2012; Ellis, 2016).

De cualquier manera, en América Latina los balances de poder relacionados con los Estados Unidos, buscan siempre destruir la economía de plantaciones de coca, a cambio de mercados para distintos productos de Bolivia, Perú y Colombia. Asimismo, la integración latinoamericana está dividida, debido a la probable invasión militar y el elevado número de víctimas civiles que podría tener lugar en Venezuela. Aquí, las promesas de una modernidad occidental ligadas a mejores condiciones económicas de cooperación para el alivio a la pobreza presentan un arma de doble filo: por un lado, una mayor subordinación de Venezuela a los Estados Unidos, y por otro, la permanencia de tensiones en toda la región, debido a que América Latina ganaría mucho más si impulsa una concepción de interdependencia y apertura hacia el Asia (sobre todo China e India).

Las tendencias de una probable explosión demográfica en el África e India para el año 2050, además de la reducción de fuentes de abastecimiento de agua, campos fértiles para la agricultura intensiva y las consecuencias negativas del cambio climático —cuyos efectos serán catastróficos en caso de no reducirse la cantidad de emisiones de gases con efecto invernadero— exigen que cualquier discusión sobre los balances de poder, sea reorientada hacia un orden internacional más humanizado. La guerra contra el terrorismo, el militarismo desde una diplomacia preventiva y la preservación de concepciones neocolonialistas, son siempre demasiado violentas, costosas y autodestructivas (Krasner, 1999).

El comienzo de una segunda década en el siglo XXI demanda transformar la doble moral y el predominio de estructuras hegemónicas represivas, con la finalidad de lograr una visión orientada hacia el cultivo de una sociedad internacional, capaz de contrarrestar las amenazas de su extinción por indiferen-

cia, irresponsabilidad y por políticas exteriores que desprecian la solidaridad junto con la cooperación (Buzan, 2004). El sistema internacional en América Latina tendría que evolucionar más allá de las luchas entre *hegemonías intransigentes* que hasta el momento siguen reproduciendo Estados Unidos, China, India y Rusia.

En el caso de Bolivia, el régimen de Evo Morales se presenta como el ejemplo del giro a la izquierda que, aparentemente, sobrevivió en mejores condiciones, a diferencia de Venezuela y Nicaragua. Promocionó muy bien su modelo de desarrollo de “economía social comunitaria y productiva” que, básicamente, se sustentó en la economía extractiva del gas natural, petróleo y minerales. Los precios internacionales de estas mercancías sirvieron a Morales como el combustible para implementar políticas sociales por medio de la entrega de bonos, el aumento del gasto público en infraestructura de todo tipo y la fundación de empresas estatales que van desde la producción de hidrocarburos, hasta fábricas de papel, azúcar, miel, almendras y hierro. Sin embargo, su economía del conocimiento es débil y anacrónica, debido a una débil estructura educativa, tanto en las escuelas como en universidades.

Paralelamente, Bolivia vendió una imagen como víctima del capitalismo y el neoliberalismo, pero no logró abrir un horizonte internacional de negociación más flexible, pluralista y condescendiente con varios actores. El sectarismo ideológico comunista, hizo que Bolivia optara por Irán, Venezuela, Cuba, Turquía y China, incluso sabiendo que estas relaciones iban en contra de la tradición democrática expresada por Bolivia desde 1982.

En la actualidad, los balances de poder están aislando al país andino, cuya economía es tan pequeña que las inversiones y proyectos con China o Irán, se caracterizan por la explotación y abusos de la fuerza de trabajo, así como por la erosión de las instituciones estatales debido a la corrupción. China, después de conocer el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en contra de Bolivia, prefirió utilizar un realismo absoluto, al escoger a Chile como un punto de nodal (*hub*) para iniciar negocios, inversiones y apertura de mercados de gran escala en toda América Latina (Reuters, 25 de abril de 2019).

La lucha internacional por defenestrar a los Estados Unidos, está inevitablemente ligada a la guerra contra las drogas. Si bien creció un consenso en torno al fracaso de esta estrategia (Global Commission on Drug Policy, 2011), Bolivia generó importantes acuerdos para despenalizar la hoja de coca, calificada como un símbolo y recurso ancestral que merece ser protegido de las formas de dominación neocolonial. Al expulsar a la DEA estadounidense, Bolivia consiguió la cooperación de la Unión Europea, organismo que no ha sido tan exigente ni violento como las fuerzas americanas. Sin embargo, la ideologización de la de-

fensa ancestral de la hoja de coca se convirtió en una cortina de humo, muy bien aprovechada para politizar todavía más este problema dentro de los balances de poder. Venezuela utilizó las redes de articulación entre la producción de coca, cocaína y penetración política de influencias como el Hezbolá iraní, según atestigua el diario *The New York Times*, expresando una directa vinculación entre el ex vicepresidente de Venezuela, Tareck El Aissami, y algunos cárteles de la droga junto con grupos de Hezbolá (Casey, 2 de mayo de 2019). Estos elementos generan un conflicto muy difícil de afrontar y enreda mucho más la resolución de la crisis venezolana, debido a que Rusia está aliada con Irán para liquidar cualquier intervención de los Estados Unidos.

### **5. Reformas inciertas y posneoliberalismo en América Latina**

América Latina confronta una disyuntiva: continuar impulsando la integración hacia los mercados mundiales, o reestructurar sus prioridades políticas en función de una agenda caracterizada por la resistencia y las exigencias de mayor justicia, similares a las críticas del movimiento antiglobalización. Esto es lo que condujo a la región hacia los debates en torno al posneoliberalismo puesto que otro de los problemas que la globalización hizo rebrotar es la polarización de los pobres contra los ricos, lo cual revitalizó el denominado populismo, así como las pugnas entre las posiciones políticas de izquierda versus derecha, sobre todo por el desprestigio y la desconfianza hacia la economía de mercado que América Latina experimentó en los comienzos del siglo XXI (Klein, 2008).

El mercado agrandó la concentración de la riqueza en manos de las élites económicas y políticas, sembrando el terreno para la intervención de liderazgos mesiánicos que ofrecieron revoluciones socio-políticas como las campañas desafiantes de Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia. Este tipo de líderes fueron transformándose en la bandera de lucha para cuestionar lo poco que se había construido en materia de cambios productivos, competitividad y estabilidad de la democracia (Stiglitz, 2012). En estos casos, el populismo funcionó como un tipo de carisma movilizador de las masas enardecidas por la desigualdad, generándose fuertes demandas para tener políticas redistributivas. Las discusiones sobre el postneoliberalismo, han hecho que la economía de mercado sea equiparada con una maldición global, frente a la cual existirían pocas alternativas de cambio (Metcalf, 18 de agosto de 2017). Actualmente, el continente parece encaminarse hacia una época donde los esfuerzos por llevar adelante diferentes tipos de reformas, se encuentran frente a un futuro lleno de incertidumbres.

Si reflexionamos con cuidado cuáles fueron las condiciones de reinstalación de la democracia en América Latina a principios de los años ochenta, tenemos que destacar cinco aspectos. Primero: el fin de las dictaduras de ninguna manera

rompió completamente con la cultura autoritaria, ni tampoco con la debilidad institucional de los Estados. Segundo: la modernización económica por medio de las políticas de libre mercado, tuvo resultados abiertamente contradictorios en su relación con la democracia, debilitándola en unos casos, o simplemente impulsando una relación negativa entre el sistema democrático y la persistente desigualdad (Collins, 4 de abril de 2019). En tercer lugar, la situación particular de Centroamérica muestra una fragmentación política donde el final de las guerras civiles y la implementación del ajuste estructural, tampoco dieron origen a un modelo específico de consolidación democrática. Cuarto existe un gran déficit de liderazgo donde los partidos tradicionales o nuevos, e inclusive las organizaciones de la sociedad civil, no pueden mostrar el impulso de líderes jóvenes con plena vocación democratizadora. Finalmente, el quinto factor se relaciona con la imposibilidad de construir una “gran teoría” en América Latina para comprender la sociedad como un todo o para identificar opciones de transformación política, económica y cultural.

La descomposición de los gobiernos dictatoriales al final de los años ochenta vio el agotamiento de un tipo de Estado autoritario que había dejado de responder a las necesidades del desarrollo, manteniendo en la pobreza a millones de personas y fracasando en la construcción de un nuevo orden social y político para tener Estados fuertes o plenamente soberanos. Las diferentes dictaduras en Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay y Brasil señalaban que era imposible seguir adelante sin la existencia de nuevos procesos de legitimidad, participación de la sociedad civil pero sobre todo, sin la posibilidad de regresar a un escenario con pacificación para llevar adelante los sueños de la modernización y el desarrollo económico.

El modelo dictatorial de la modernización, vigente entre los años sesenta y ochenta, desapareció aunque permaneció impasible un conjunto de aspiraciones al desarrollo, todavía ligadas con factores autoritarios; es decir, patrones de conducta que trataban de imponer las decisiones por la fuerza, considerando que la movilización violenta es una constante del orden político (Passi Livacic y Martínez Belieiro, 2018).

Desde una mirada puesta en el siglo XXI, el final de las dictaduras no significó exactamente la fundación de sociedades verdaderamente democráticas, razón por la cual el análisis de las reformas políticas y el éxito económico, todavía plantean los siguientes problemas: ¿por qué persiste el autoritarismo y las debilidades en el Estado para ser respetado como institución soberana, tanto dentro de los países como en el contexto internacional de la globalización?

El concepto mismo de reformas políticas tuvo una evolución que fue transformándose desde una óptica estrictamente pragmática: terminar con las dicta-

duras y ejecutar elecciones, hasta avanzar a situaciones más complejas donde es fundamental reformar las prácticas políticas, las instituciones estatales en su funcionamiento cotidiano, e inclusive reformar los horizontes de cambio en el largo plazo, donde la democracia como un conjunto de procedimientos o la función privilegiada de los partidos políticos, debe enfrentar otras opciones de reforma, destacándose la democracia semidirecta y la renuncia a los patrones de poder que fortalecen solamente a las élites políticas, empresariales, profesionales o culturales.

La preocupación central de las reformas ejecutadas en el periodo democrático 1985-2010 consistió en encontrar una nueva lógica para el orden político, concentrándose en la modernización institucional y la necesidad de mantener constantes los procesos electorales. De cualquier manera, las reformas olvidaron vincular aquella modernización institucional con la generación de un horizonte de sentido y transformación claros, lo cual exigía tener un orden democráticamente estable para la cultura y el propio Estado. Los múltiples conflictos e insatisfacciones desde la sociedad civil obstaculizaron las reformas o las suspendieron indefinidamente, como por ejemplo, los fracasos en el combate a la corrupción y la ineficiencia en los Poderes Judiciales (Méndez, O'Donnell, y Pinheiro, 2002).

Gran parte de las reformas políticas, especialmente aquellas pensadas para cambiar profundamente los Poderes Judiciales, mejorar la cooperación entre el Poder Ejecutivo y los Parlamentos, así como todos los esfuerzos para implementar políticas sociales de alivio a la pobreza con criterios de impacto universal, perdieron la posibilidad de convertirse en catalizadores de cambio. En la mayoría de los casos, se generaron burocracias que manipularon los proyectos de reforma, pensando únicamente en objetivos electoralistas.

Las reformas no fueron consideradas como estructuras de comunicación entre los líderes reformistas, la sociedad civil y las instituciones estatales eficientes, con el fin de asegurar cadenas de efectos duraderos, independientemente de las visiones de corto plazo o los intereses políticos, restringidos a ciertos partidos y liderazgos. Esto hizo que las reformas pierdan poder, credibilidad y, sobre todo, fueran neutralizadas por diferentes sectores de la sociedad que rechazaron la implementación de una serie de esfuerzos reformistas, al constatar la inexistencia de beneficios materiales directos que cambien los códigos de conducta diarios dentro de una democracia eficiente y con la capacidad de otorgar oportunidades de vida.

**Tabla 1**  
**Tendencias de las reformas en América Latina**

Países	Tipo de reformas 1990-2005	Evaluación de posibles impactos e incertidumbres
Argentina	- Reformas económicas de mercado: privatizaciones y repliegue de las intervenciones del Estado en la economía.	- Crisis de representatividad los partidos políticos.
Bolivia	- Reformas político institucionales: de partidos políticos, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial	- Problemas de independencia y conflicto de poderes.
Brasil	- Reformas electorales.	- Recurrentes conflictos violentos que marcan ingobernabilidad.
Colombia	- Reformas en materia de políticas sociales: alivio a la pobreza e incertidumbre sobre la desigualdad.	- Inseguridad ciudadana y debilidad institucional de la policía y las Fuerzas Armadas.
Ecuador	- Ajustes o reducción del tamaño burocrático y administrativo del Estado.	- Deslegitimación del sistema democrático por crisis de rendimiento.
México	- Reformas institucionales, sobre la base de una <i>imitación</i> a las propuestas de modernización provenientes de Estados Unidos y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).	- Rechazo a la democracia por sus constantes <i>deudas sociales</i> en el modelo político y económico.
Perú		- Diferencias medibles entre los ideales de reforma y los <i>países reales</i> donde persisten la corrupción, discriminación, desigualdad y abusos de poder.
Venezuela		

Fuente: Elaboración propia.

La democratización del sistema político y la modernización de los partidos políticos junto con los sistemas electorales, significó un trabajo e inversión enorme en toda América Latina. Sin embargo, las explosiones de violencia constante en la sociedad civil muestran que diferentes clases sociales, pueblos indígenas y otros grupos de interés no se apropiaron legítimamente de una agenda de modernización democrática. Los linchamientos para hacer justicia con las propias manos, la violencia urbana y la resistencia a obedecer los lineamientos institucionales del Estado en los ámbitos de la gigantesca economía informal, plantean serios vacíos y acciones inconclusas de democratización en la sociedad civil y el conjunto del sistema social (Vilas, 2007).

¿Qué es la sociedad civil en tiempos de globalización y por qué persisten el patrimonialismo y las prebendas, que van caminando en una *continuum* entre la sociedad civil y el Estado, o viceversa? La sociedad civil latinoamericana es una

gran campana de resonancia que tiende a alentar las prebendas, como reacción directa y supervivencia dentro de una serie de mecanismos egoístas de acción colectiva. La heterogeneidad social y la desigual distribución de autoridad impiden defender una cultura cívica. La democracia se oscurece en la vida diaria de la violencia intrafamiliar y la inseguridad ciudadana. Una característica del posneoliberalismo consiste en una fuerte interpelación de la sociedad civil que cuestiona las reformas de mercado, reclama una mayor democratización pero reproduce, peligrosamente, una violencia soterrada donde las mayores víctimas son las mujeres, las minorías sexuales y los indígenas, quienes sufren en carne propia la discriminación y los déficits de las reformas sociales para precautelar sus derechos.

La reproducción casi incontrolada de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) hizo que diferentes segmentos de profesionales e intelectuales destruyan las posibilidades de acción independiente y participativa de la sociedad civil. Las instituciones de desarrollo social y las ONG no representan a todas las esferas problemáticas de la sociedad civil, lo cual exige un análisis sobre estos ámbitos en materia de reformas, aplicadas desde las bases sociales de la autodeterminación y la democracia directa en América Latina.

El concepto de reforma política cambia desde los perfiles de la sociedad civil, convirtiéndose en un foco de atracción para los movimientos sociales, e inclusive en ambiciones mayores donde las reformas se convierten en una posibilidad de ruptura constante con las relaciones de dominación.

Una revisión de los ajustes estructurales para colocar a todo el aparato productivo y competitivo en la región, dentro del cauce de la economía de mercado desde comienzos de los años noventa, trae necesariamente a la discusión aspectos pendientes. Los contradictorios procesos de privatización, el consecuente desenvolvimiento de los modelos político-empresariales y la apertura de los Estados hacia los mercados globales, ocasionaron, al mismo tiempo, una pérdida de soberanía política en beneficio del comercio internacional, generándose efectos disímiles en América Latina. Las privatizaciones debilitaron la infraestructura del poder estatal, fomentaron en muchos casos la corrupción y distorsionaron la toma de decisiones, que tiende a ocultar las relaciones poco claras entre los organismos multilaterales de desarrollo, las transnacionales, los partidos políticos, la lógica de élites y la reproducción de los pobres en la región (Chong y López de Silanes, 2005).

Chile se presenta como un ejemplo exitoso en este proceso, aunque las consecuencias de la dictadura militar dejaron intactos muchos aspectos cruciales como la transición del autoritarismo hacia el fortalecimiento del presidencialismo y la formación de coaliciones donde germinaron resistencias al cambio

y a una mayor participación de la sociedad civil. Chile todavía es un país dividido entre aquellos que apoyan las estrategias autoritarias de desarrollo y modernización, contra otros sectores que esperan mayor pluralismo y un sistema político que vaya más allá de la plutocracia. Al mismo tiempo, posee un lastre muy profundo que evita su crecimiento económico de manera más fluida; según Ricardo Hausmann, director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, el principal problema de Chile es la incapacidad de las empresas para abrirse a nuevos negocios y crear las condiciones que permitan a los empleados independizarse y emprender negocios productivos propios (Guzmán, 2015).

Cuando se habla de crecimiento, Hausmann (2015) centra su análisis en cuánta innovación poseen los procesos productivos con el objetivo de expandirla dentro de la economía. Chile tiene un grave problema de crecimiento que no se origina en la incertidumbre frente a las reformas laborales o tributarias, sino en la cultura empresarial extremadamente cerrada. El ambiente empresarial y de negocios es excluyente porque se asemeja a una especie de club elitista casi con los mismos apellidos; si bien se publicitó el cartel de Chile neoliberal y exitoso, también es muy evidente que no puede competir con otras economías del Asia debido a la ausencia de innovación y porque los extranjeros y chilenos talentosos con otro origen, son excluidos. El nacionalismo autoritario heredado de la dictadura bloquea, tanto las perspectivas de consolidación democrática, como un futuro económico caracterizado por la innovación y las debilidades en cuanto a una economía de los conocimientos.

Los mismos dilemas pueden expresarse en la agenda de reformas para América Latina porque sigue siendo una incertidumbre si la vía democrática profundizará el desarrollo, o por el contrario, es la fuerza y la violencia impuesta verticalmente lo que traerá mejores tiempos para el Estado y la economía (Lee Bravo y Ciro Jaramillo, 2013).

Otros países —como Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina— tuvieron graves problemas que se expresaron en crisis políticas y económicas, cuestionando profundamente el modelo de economía de mercado, abriendo el paso a la expresión de alternativas como los movimientos sociales, partidos políticos de una supuesta nueva izquierda antisistema y nuevos caudillismos, aunque tampoco se despejó el terreno en términos de una mejor calidad de la democracia.

El escenario boliviano surgió como una probable alternativa posneoliberal cuando Evo Morales fue elegido presidente en 2005. De manera inmediata cambió la Constitución Política y trató de cercenar en la raíz, el conjunto de las reformas de libre mercado, por medio de políticas de nacionalización de los sectores estratégicos de la economía: hidrocarburos, energía eléctrica, minería y teleco-

municaciones. Las reformas parecían reacomodarse hacia el desarrollo de una tupida red de protección social para los grupos más pobres, lo cual dio como resultado un régimen populista bastante exitoso; sin embargo, la ineficiencia en el manejo de los fondos públicos, la corrupción y las amenazas del narcotráfico, hicieron que este nuevo modelo político post-neoliberal, también presentara serias deficiencias e inestabilidad.

Los escándalos de corrupción al interior de la Policía boliviana representan una profunda crisis institucional que destruye las mejores perspectivas de las reformas políticas en una democracia. Desde el año 2009 estallaron por lo menos 24 hechos de corrupción e irregularidades que involucraron a más de 100 policías. Los hechos más tremendos están ligados a las relaciones delincuenciales de los jefes de la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC) y los llamados zares antidrogas, con bandas del crimen organizado y el negocio del narcotráfico. Aquí destacan los casos del coronel Gonzalo Medina (2019), el general René Sanabria (2011) —condenado en los Estados Unidos por traficar 144 kilos de cocaína— y el general Oscar Nina (2015), ex comandante de la Policía que fue detenido por narcotráfico y otros sucesos banales de delitos por robo, extorsión, violación y torturas. Estos hechos erosionan enormemente el sistema judicial y agravan la ingobernabilidad en los problemas de seguridad (Keefer y Loayza, 2010).

Los esfuerzos invertidos para llevar adelante las reformas políticas y económicas, tropezaron también con la desinstitucionalización de las FF.AA. En treinta y siete años de democracia (2019-1982), las FF.AA. en Bolivia tienen muchos problemas de institucionalidad y falta de compromiso con la estabilidad democrática. ¿Qué quiere decir esto? Significa que existe un lento proceso mediante el cual las normas y conductas de las instituciones militares todavía no reconocen ni aceptan las enormes exigencias democráticas en términos del respeto de derechos y el cuidado de la estabilidad política a cargo del poder civil.

Con Evo Morales en el poder (2006-2019) tampoco se logró una mayor legitimidad y reconocimiento de autonomía institucional para mejorar la relación entre las FF.AA. y la defensa de la Constitución, o el respeto de la sociedad civil hacia la institución militar como entidad que defiende la soberanía estatal con plena confiabilidad. Aunque no es nada sorprendente, los militares son quienes violan de manera más sistemática y de forma impune los derechos humanos, junto con las instituciones policiales, aprovechando al mismo tiempo un montón de ventajas como una jubilación bastante holgada y un tratamiento privilegiado en términos de cargos, solamente porque podrían ayudar al presidente a mantenerse en el poder por razones estrictamente autoritarias y pragmáticas, destruyendo cualquier convicción democrática.

En la actualidad no existen propuestas de reforma político-institucional para identificar un conjunto de nuevos roles militares y una mejor profesionalización de las FF.AA. Más bien, Evo Morales delegó a estas otras funciones como controlar el contrabando y ser parte de la seguridad pública, lo cual no resuelve su crisis de institucionalidad, sino que agudiza sus problemas de organización que afectan, no solo a los militares sino también a su misma funcionalidad dentro del sistema político.

Existe un grave déficit de institucionalidad y problemas de modernización dentro de las FF.AA., sobre todo por la violencia que se practica en los cuarteles y el abuso de poder en las tareas de lucha contra el contrabando o el narcotráfico. Estos abusos son parte de un escenario pre-moderno y, por lo tanto, las FF.AA. están casi totalmente desprovistas de capacidades para reformarse desde adentro. La pregunta central es: ¿cuáles son los problemas de institucionalidad que se encuentran profundamente enraizados dentro de las FF.AA. bolivianas? La desinstitucionalización repercute en la inestabilidad política de diferentes gobiernos, generando permanentes escenarios de violencia que destruyen los valores básicos de la democracia (Pion-Berlin y Trinkunas, 2010).

Con carácter hipotético se puede afirmar que la carencia de una institucionalidad en las FF.AA. impacta en la aparente instrucción integral que se imparte a los conscriptos en los cuarteles del país bajo el nombre de servicio militar obligatorio, creándose patrones de autoritarismo impune y determinando una incapacidad de adaptación de la institución militar a los requerimientos de un sistema de derechos. Eso acelera las situaciones de ingobernabilidad, incrementa las amenazas de corrupción y rompe con las posibilidades de construir mayores reformas democráticas en un escenario de balances de poder desiguales y pretorianos (El-Shimy, 2016). Por estas razones, Bolivia se identifica mucho más con los regímenes autoritarios de China, Rusia y Venezuela, desechando las tradiciones liberales y republicanas.

Los constantes vacíos en la construcción de una institucionalidad dentro las FF.AA., vienen desde la instauración de la democracia en 1982, debido a la falta de claridad e interés de los legisladores y militares de alto rango para abordar temas como su modernización y formación profesional, provocando así condiciones de violencia en los cuarteles y en la intervención de los militares en los momentos de manutención del orden político interno. Estos problemas crean una enorme incertidumbre respecto a los principios democráticos que las FF.AA. deben obedecer en Bolivia. La democracia, una vez más, está en constante peligro.

En el marco de los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes, debe abrirse la alternativa para realizar un servicio civil y dejar de lado el servicio

militar obligatorio. El Estado también debe garantizar que la realización del servicio militar sea uno de los ejes para el total respeto de los derechos fundamentales y para la reforma del Estado. Es oportuno sugerir que el servicio militar tienda progresivamente a desaparecer o, en todo caso, pueda combinarse con el servicio civil, de tal manera que los ciudadanos optemos por una u otra modalidad, con el único propósito de rendir honores hacia la soberanía del Estado y aplicar una gama de valores cívicos.

El telón de fondo se sitúa en estos valores cívicos y en la necesidad de recomponer los esfuerzos para respetar y sacrificarse por la nación, lo cual no pasa necesariamente por las FF.AA. porque estas, junto con su desinstitucionalización, se han desprestigiado como núcleo de la defensa cívica de la nación. Los altos jefes de las FF.AA. tienden a acumular dinero fácil y a no rendir cuentas cuando abusan a su propia gente o a los ciudadanos de a pie. En consecuencia, parece que llegó la hora de abandonar el servicio militar obligatorio, así como reformar las FF.AA. en Bolivia para evitar que estas acaben nuevamente con la democracia.

Por otra parte, es fundamental reflexionar sobre la conformación de partidos y el nacimiento de líderes donde el debate entre las fuerzas de izquierda revolucionaria versus las posiciones neo-liberales o de mercado, marcan las fronteras de una democracia inestable pero, simultáneamente, de regímenes democráticos más pluralistas donde tienen lugar la fuerza participativa de los movimientos indígenas, la equidad de género, los movimientos ambientalistas y las constantes exigencias para tener un Estado protector, en términos de políticas sociales eficientes, solidarias y universales que traten de erradicar la pobreza.

En Centroamérica, las discusiones todavía giran en torno a la reconciliación luego de las guerras civiles de las décadas de los años ochenta y principios de los noventa. Si bien cualquier movimiento armado dejó de interpelar a las masas para actuar en política, la violencia permanente desde los procesos de desmovilización, presenta la necesidad de estudiar con cuidado el papel del Estado como estructura plenamente institucionalizada para guiar las decisiones sobre modernización o su progresiva destrucción, fruto de las amenazas y el desafío al orden político que detentan diferentes grupos violentos al rechazar la legitimidad estatal.

En el sistema político centroamericano no está plenamente resuelto el problema de la solidez y validez de lo que significa un Estado nacional. Asimismo, el final de las guerrillas aún no pudo canalizar un nuevo modelo de desarrollo por medio de los tratados de libre comercio, ya que este tampoco es totalmente homogéneo e incuestionable. En varios casos, las élites empresariales reforzaron las condiciones autoritarias para profundizar la economía de mercado,

instrumentalizándola en el contrabando, la erosión de marcos regulatorios y el peligro ascendente del narcotráfico que se erige como amenaza global. Posiblemente, la excepción sea Costa Rica donde hay una concatenación positiva entre la eficiencia en el funcionamiento del Estado, una burocracia pequeña pero profesional, la provisión de servicios, el crecimiento económico y la estabilidad política democrática.

En realidad, Centroamérica concentra las contradicciones políticas de otros países en la región donde el debate para establecer zonas de mercado libre, impulsar el desarrollo económico en condiciones de inversión extranjera e intentar una combinación sin conflictos entre democracia política y estructuras de mercado globales, resulta en una crisis de identidad socio-cultural. Esto ha ocasionado la emergencia de fuertes demandas sociales para posibilitar el desarrollo de un Estado que unifique a las clases sociales y culturas, antes que utilizar sus capacidades estatales, únicamente como un conjunto de instituciones subordinadas a la acumulación de capital.

Asimismo, casi todos los Estados centroamericanos han fracasado en su búsqueda de preservar los mínimos estándares de seguridad, debido a que la violencia urbana y el crimen organizado generaron tal desequilibrio, que seis de cada diez migrantes de Centroamérica prefieren lanzarse hacia los Estados Unidos en las peores condiciones, antes de permanecer sofocados por la posible desaparición, en medio de un Estado con anomia que pacta su funcionamiento con las bandas de jóvenes vinculados al narcotráfico y la trata de personas (Arguiano Téllez y Villafuerte Solís, 2016).

## **6. Conclusiones**

En su conjunto, América Latina está, una vez más, frente a múltiples vías de transición: primero, transita hacia una modernización plena donde las economías fuertes de México, Colombia, Perú y Brasil específicamente, marcan diversas oportunidades. Segundo, se presenta una transición difícil y desigual en múltiples niveles hacia una democracia de baja calidad y posible derrumbe donde aún existen más de 186 millones de pobres, amenazas de desmantelamiento del orden político, destrucción del sistema de partidos, el regreso de golpes de Estado como el de Guatemala en abril de 2009 y el de Paraguay en junio de 2012, así como la instrumentalización de varias reformas políticas y constitucionales para favorecer las reelecciones de caudillos presidenciales en Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Ecuador e inclusive Colombia (CEPAL, 2017). Este panorama hace que los conflictos de seguridad y los peligros internacionales de crisis ingobernables tiendan a aumentar.

Una vez más, está pendiente aquella transición hacia la integración con plena autodeterminación, pues América Latina sigue fragmentada y, por lo tanto,

constantemente debilitada frente a otras fuerzas hegemónicas como los Estados Unidos, la Unión Europea y el peso específico de China en el contexto internacional (Kaplan, 2016).

La descentralización del Estado en la región, junto con una mirada desde los gobiernos municipales, presenta varias incertidumbres porque los problemas de carácter nacional se han reproducido en una dimensión local como la apropiación ilegal de fondos públicos, el patrimonialismo, la ineficacia institucional y el bajo rendimiento en términos de decisiones políticas para viabilizar un desarrollo municipal duradero y con efectos positivos hacia los ámbitos nacionales.

Un tema que es muy difícil de ser medido y abordado por los estudios tradicionales de ciencia política, relaciones internacionales, economía y sociología, está referido a los liderazgos para el cambio, sea este revolucionario, institucional o democrático. ¿Cómo se gestan los líderes en el siglo XXI y la sociedad del conocimiento? ¿Cuáles son los obstáculos a superar por los líderes jóvenes y de qué manera es posible construir liderazgos fuertes en el largo plazo, dentro de las instituciones o en los movimientos sociales de la sociedad civil? ¿Por qué se ha desvanecido, casi por completo, en las discusiones políticas y teóricas de hoy, las relaciones entre el desarrollo de liderazgos transformadores, las perspectivas morales de la sociedad y los procesos pedagógicos para llevar adelante el desarrollo de las virtudes en los seres humanos, así como la confianza para forjar un desarrollo con autodeterminación y proyección de futuro?

Estas problemáticas pueden ser naturalmente ampliadas. Sin embargo, también se requiere una delimitación teórica e histórica con el objetivo de precisar y aclarar el lugar en que se encuentran los diferentes países. Esto significa colocar los análisis en una perspectiva pluralista que facilite obtener buena información, pero con una visión global sobre la situación contemporánea de los Estados y las varias manifestaciones de la sociedad civil en la región.

Un aspecto adicional también queda claro. Aún a pesar de que las discusiones teóricas e ideológicas en los últimos treinta años sobre democracia son diversas y con una enorme bibliografía, surge también la constatación de no tener una gran teoría general o ambición de generalización interpretativa sobre América Latina (Centeno y López-Alves, 2000). Este es otro ámbito de insatisfacción, pues desde la academia, la existencia de una sola teoría desde América Latina para comprender la misma, hoy en día prácticamente ha fracasado.

Hacia adelante debe clarificarse cuál es la racionalidad de nuevas reformas políticas, entendidas como procesos de cambio dotados de sentido. Toda reforma política impulsada con un sentido de racionalidad significa un diseño observando las circunstancias específicas a reformar pero con el regreso de utopías y en-

foques de futuro. Las reformas no pueden carecer de utopías porque esto implica vaciarlas de racionalidad. Las utopías políticas tienen que regresar al debate ideológico del cambio porque especifican dos elementos: dirección y contenido.

Las reformas políticas se reorientarán mejor, rechazando los abusos del poder y ratificando una confianza en la razón como guía de nuevas conductas democráticas y morales. Aun así, las posibilidades de éxito son inciertas cuando la razón se aplica al cambio político, pero es importante optimizar el papel de las élites, los procesos de legitimación social y el liderazgo de las reformas. La economía tampoco representa una razón absoluta de orientación y éxito en la región, al haberse convertido, en todo caso, en un tipo de conocimiento que reforzó la irracionalidad de las desigualdades y la desazón respecto al futuro (Zacaria, 2019).

Las reformas tampoco fructificarían sin un liderazgo y conocimientos para otorgarles sentido. Por lo tanto, repensar las reformas políticas en América Latina exige adicionar, necesariamente, un sentido de transformación que siempre especifique sus fundamentos, que tenga unidad como racionalidad viable e imagine una finalidad como objetivo futuro y un horizonte alternativo.

Los procesos complejos hacen que sea cada vez más dudoso tener un solo marco interpretativo y, por ello mismo, las ventajas de la teoría democrática en el continente deben descansar en las múltiples visiones, la irrenunciable crítica y la reflexión sobre varias posibilidades donde puedan preverse otras perspectivas para una sociedad mejor, facilitando el regreso de utopías políticas esperanzadoras. Estas todavía son caminos opcionales hacia un mundo más humano y noble desde América Latina, como un continente expuesto a su autodeterminación y también vigilante de su propia consciencia colectiva. Asimismo, uno de los objetivos cruciales descansa en la necesidad de contrarrestar cualquier estrategia hegemónica donde la violencia tienda, por la fuerza, a homogeneizar las democracias, los Estados y las sociedades.

## Referencias bibliográficas

- Arguiano Téllez, M.E., y Villafuerte Solís, D. (Coord.). (2016). *Migrantes en tránsito a Estados Unidos. Vulnerabilidades, riesgos y resiliencia*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Bellamy, A., y McDonald, M. (2010). Securing International Society: Towards an English School Discourse of Security. *Australian Journal of Political Science*, 39(2), 307-330. doi: 10.1080/1036114042000238537
- Brandon, J.M., y Gray, D.H. (2015). Iran's foothold in Latin America: striking back at the United States. *Global Security Studies*, 19-30. Recuperado de <http://globalsecuritystudies.com/Brandon%20Iran%20AG.pdf>
- Buzan, B. (2004). *From International to World Society. English school theory and the social structure of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Casey, N. (2 de mayo de 2019). Los documentos secretos de Venezuela sobre el ministro Tareck El Aissami. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/02/venezuela-tareck-el-aissami-narcotrafico/?fbclid=IwAR09kroJ-mC-FNHocZkL6vuHlmg2-2CZG0rFoRwgXS5OIElBhbLUtItLPaM>
- Centeno, M.Á., y López-Alves, F. (2000). *The other mirror. Grand theory through the lens of Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina. (2017). Estudio económico de América Latina y el Caribe. La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Ceppi, N. (2014). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, 16(1), 125-151.
- Chomsky, N. (2007). *Failed states. The abuse of power and the assault on democracy*. Nueva York: Metropolitan Books, Henry Holt and Company.
- Chong, A., y López de Silanes, F. (Comp.). (2005). *Privatization in Latin America. Myths and reality*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, Stanford University Press.
- Clark, H. (7 de noviembre de 2012). Nuestro mundo en 2050, ¿más sostenible y equitativo... o menos? Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/speeches/2012/11/07/helen-clark-our-world-in-2050-more-equitable-and-sustainable-or-less-.html>
- Collins, C. (4 de abril de 2019). A cure for excessive wealth disorder. Inequality. Blogging our great divide. Recuperado de <https://inequality.org/great-divide/cure-excessive-wealth-disorder/>

- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro Informe 2018*. Santiago de Chile. Recuperado de [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Ellis, E. (2016). Chinese Engagement with Bolivia. Resources, Business opportunities, and strategic location. *Air & Space Power Journal*. Recuperado de [http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-s/2016/2016-2/2016\\_2\\_03\\_ellis\\_s\\_eng.pdf](http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-s/2016/2016-2/2016_2_03_ellis_s_eng.pdf)
- El-Shimy, Y. (2016). *A model of Praetorian States*. Cambridge: Harvard Kennedy School & Belfer Center for Science and International Affairs.
- Fauriol, G. (15 de febrero de 2019). Is Haiti unraveling? *Global Americans. Smart news & research for Latin Americans changemakers*. Recuperado de <https://theglobalamericans.org/2019/02/is-haiti-unraveling/>
- Freier, N.P. (2017). *At our own peril: DoD risk assessment in a Post-Primacy World*. Carlisle Barracks: US Army War College Press.
- Fukuyama, F. (13 de diciembre de 2016) America, the failed state. *Prospect Magazine*. Recuperado de [https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/america-the-failed-state-donald-trump?fbclid=IwAR0hDHLv6OTNq8XEvClOPR80tERcaEETMzj92B3Bfz5cUZfTgTUdLd02\\_v4](https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/america-the-failed-state-donald-trump?fbclid=IwAR0hDHLv6OTNq8XEvClOPR80tERcaEETMzj92B3Bfz5cUZfTgTUdLd02_v4)
- Global Commission on Drug Policy. (2011). *War on drugs. Report of the Global Commission on Drug Policy*. Recuperado de [https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_English.pdf](https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf)
- Griffiths, M. (1992). *Realism, idealism and international politics. A reinterpretation*. Nueva York: Routledge.
- Guzmán, J.A. (20 de octubre de 2015). Académico de Harvard desmenuza la cultura empresarial chilena que frena el crecimiento. Santiago de Chile: CIPER - Centro de Investigación Periodística. Recuperado de <https://ciperchile.cl/2015/10/20/academico-de-harvard-desmenuza-la-cultura-empresarial-chilena-que-frena-el-crecimiento/>
- Hausmann, R. (31 de mayo de 2015). The education myth. *Project Syndicate. The world's Opinion Page*. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/education-economic-growth-by-ricardo-hausmann-2015-05?barrier=accesspaylog>
- Human Rights Council. (2018). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on his mission to the United States of America*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://socialprotection-humanrights.org/resource/report-of-the-special-rapporteur-on-extreme-poverty-and-human-rights-on-his-mission-to-the-united-states-of-america-a-hrc-38-33-add-1/>

- Jeppesen, A.M.E. (2012). Global discourses, local meanings: indigenous and nationalistic responses to neoliberal globalization. En M. Nilsson y J. Gustafsson. (Eds.), *Latin American responses to globalization in the 21st Century* (pp. 96-114). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kaplan, S.B. (2013). *Globalization and Austerity Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaplan, S.B. (2016). Banking unconditionally: the political economy of Chinese finance in Latin America. *Review of International Political Economy*, 23(4), 643-676. doi: 10.1080/09692290.2016.1216005
- Keefer, P., y Loayza, N. (Eds.). (2010). *Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs*. Washington D.C.: World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/144831468154466729/Innocent-bystanders-developing-countries-and-the-war-on-drugs>
- Klein, N. (2008). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty. Organized hypocrisy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lake, D., y Powell R. (Eds.). (1999). *Strategic Choice and International Relations*. Nueva Jersey: University Press.
- Lavie, M. (26 de mayo de 2009). Venezuela y Bolivia envían uranio a Irán, según informe secreto del gobierno israelí. *El Nuevo Herald*. Recuperado de <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article1995847.html>
- Lee Bravo, H.I. y Ciro Jaramillo, J. (2013). Democracia y desarrollo: el caso de la República de Corea. *Online Journal Mundo Asia Pacifico*, 2(2), 33-48. Recuperado de <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/map/article/view/2087>. doi: 10.17230/map.v2.i2.03
- Long, T. (2018). Latin America and the liberal international order: an agenda for research. *International Affairs*, 94(6), 1371-1390. doi: 10.1093/ia/iiy188
- Martínez, E. (2010). *Relaciones peligrosas: el eje Teherán-Caracas-La Paz*. Santa Cruz: El País.
- Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (Eds.). (2010). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.
- Méndez, E.J., O'Donnell, G. y Pinheiro, P.S. (Comp.). (2002). *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Metcalfe, S. (18 de agosto de 2017). Neoliberalism: the idea that swallowed the world. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/news/2017/aug/18/neoliberalism-the-idea-that-changed-the-world>

- Mignolo, W. (2012). The role of BRICS countries in the becoming world order: "humanity," colonial/imperial differences, and the racial distribution of capital and knowledge. Documento presentado y discutido en la reunión de la Academia de la Latinidad y la Universidad de Tsinghua. Beijing, 23-25 de mayo.
- Mignolo, W. (11 de mayo de 2018). The Mirage of universalism behind European localism. Public Seminar. In the spirit of The New School for Social Research, informing debate about the pressing issues of our times. Recuperado de [http://www.publicseminar.org/2018/05/the-mirage-of-universalism-behind-european-localism/?fbclid=IwAR2\\_RPjiAT351N0wuklZvXYCMQCFgBWrWvCnBbBpiih\\_QQkLNzrr1lH9sWU](http://www.publicseminar.org/2018/05/the-mirage-of-universalism-behind-european-localism/?fbclid=IwAR2_RPjiAT351N0wuklZvXYCMQCFgBWrWvCnBbBpiih_QQkLNzrr1lH9sWU)
- Mijares, V.M. (2017). Soft balancing the titans: Venezuelan foreign-policy strategy toward the United States, China, and Rusia. *Latin American Policy*, 8(2), 201-231.
- Molina Tejerina, O.J. (2016). *Bolivia: más allá de la desigualdad en la distribución del ingreso*. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.
- Morales, W. (2016). Bolivia's foreign policy toward the Middle East (2000-2015): Promoting a populist and radical agenda abroad. En K. Tawil Kuri. (Ed.), *Latin American Foreign Policies towards the Middle East* (pp. 179-200). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Muggah, R. (21 de noviembre de 2016). El dominio de Estados Unidos ha terminado. Para el 2030, tendremos un puñado de potencias mundiales. World Economic Forum. Recuperado de <https://es.weforum.org/agenda/2016/11/el-dominio-de-estados-unidos-ha-terminado-para-el-2030-tendremos-un-punado-de-potencias-mundiales/>
- ONU – Organización de Naciones Unidas. (2015). *Transforming our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
- Passi Livacic, G. y Martines Belieiro Jr., J.C. (2018). Análisis de la teoría del Estado Burocrático Autoritario. De la comparación de los casos de Brasil y Chile en el debate de la posibilidad de un lugar común de desarrollo. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 26(2), 80-101. Recuperado de <https://revistaep.e.UTEM.cl/articulos/analisis-de-la-teoria-burocratica-del-estado-burocratico-autoritario-de-la-comparacion-de-los-casos-de-brasil-y-chile-en-el-debate-de-la-posibilidad-de-un-lugar-comun-de-desarrollo/>
- Pion-Berlin, D., y Trinkunas, H. (2010). Civilian praetorianism and military shirking during constitutional crises in Latin America. *Comparative Politics*, 42(4), 395-411. doi: 10.5129/001041510X12911363509990

- Piotrowski, C. (2010). Earthquake in Haiti: a failure in crisis management? *Organization Development Journal*, 28(1), 107-112.
- Reuters. (25 de abril de 2019). Chile to China: Let us be your business hub in Latin America. *Reuters, Business News*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-chile-china/chile-to-china-let-us-be-your-business-hub-in-latin-america-idUSKCN1S12DO?fbclid=IwAR14AgTsMkzPSkxAjRkaYdEvJmfNyKwa1pRi5TpnSLgc1jooZg6ovA9WETs>
- Rouvinsk, V. (2019). *Russian-Venezuelan relations at a crossroads. Latin American Program*. Washington D.C.: Kennan Institute & The Woodrow Wilson Center for Scholars. Recuperado de [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/russia-venezuela\\_report\\_rouvinski\\_final.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/russia-venezuela_report_rouvinski_final.pdf)
- Sachs, J.D., Lee, B.X., y Ben-Ghiat, R. (25 de marzo de 2019). The Trump contagion. Project Syndicate. *The World's Opinion Page*. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/five-steps-to-counter-trump-by-jeffrey-d-sachs-et-al-2019-03?fbclid=IwAR2lOsgbujnmUnJbi3pu15HrU17T3ULYBthUGlerwhplBanhg-W9IKEAgH4>
- Seligman, L. (19 de noviembre de 2018). U.S. military targets growing Russian and Chinese influence in Latin America. *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2018/11/19/us-military-targets-growing-russian-and-chinese-influence-in-latin-america/>
- Stiglitz, J. (2012). *The price of inequality. How today's divided society endangers our future*. Nueva York: Norton and Company Inc.
- The Economist. (18 de agosto de 2018). Disrupting the air bridge. Peru and Bolivia are unlikely allies in the war on drugs. *The Economist*. Recuperado de <https://www.economist.com/the-americas/2018/08/18/peru-and-bolivia-are-unlikely-allies-in-the-war-on-drugs>
- Tickner, A.B., y Herz, M. (2012). No place for theory? Security studies in Latin America. En A.B. Tickner y D.L. Blaney. (Eds.), *Thinking internacional relations differently* (pp. 92-114). Chippenham, Wiltshire: Routledge, Taylor and Francis Groups.
- Vilas, C.M. (2007). Linchamientos y conflicto político en Los Andes. *Revista Folios*, 25, 3-26. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3459/345941355001.pdf>
- WMDC – Weapons of Mass Destruction Commission. (2006). *Weapons of terror. Freeing the world of nuclear, biological and chemical arms*. Estocolmo: EO Grafiska.
- Zakaria, F. (2019). The End of Economics? *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/gt-essay/the-end-of-economics-fareed-zakaria/>

# El Perú frente a las nuevas configuraciones de seguridad regional y global<sup>1</sup>

Sebastien Adins\*

---

## 1. Introducción: El contexto global y regional

Pese a que ya han pasado tres décadas desde la caída del Muro de Berlín, los especialistas aún manejan el término pos Guerra Fría para referirse al orden internacional actual. Lo cierto es que se vive una era de transición que podría inaugurar un nuevo orden bipolar (Estados Unidos-China), multipolar (un concierto de potencias tradicionales occidentales y emergentes no occidentales), unimultipolar (Huntington, 1999), apolar (Haass, 2008), heteropolar (Tokatlian, 2015), pos-Occidental (Stuenkel, 2016) o “multiflex” (Acharya, 2018). Más allá del carácter llamativo de estos conceptos, a nuestro juicio, el actual orden internacional se caracteriza por tres principales características.

En primer lugar, se observa un reacomodo de poder (*power shift*) entre las principales potencias del mundo, con un declive relativo de las potencias europeas, Japón y Estados Unidos, a favor de la emergencia (y no solo económica) de potencias del Sur; principalmente China, India y, se espera, Indonesia y Brasil. Rusia, actualmente considerada una gran potencia, podría mantener este estatus en el futuro. Como en otras etapas históricas, dicha reconfiguración conlleva tensiones geopolíticas, algunas de las cuales terminan en conflictos armados, del tipo de “nuevas guerras” (Kaldor, 1999), mayormente en regiones de gran peso estratégico (el Gran Medio Oriente, Europa Oriental o Asia Meridional). La referida inestabilidad, sumada a una mayor movilidad de personas, a su vez ha resultado en el flujo de refugiados más grande desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (casi 70 millones de personas<sup>2</sup>).

Segundo, el mundo actual se encuentra en una era de cuestionamientos. Así, la mega-narrativa sobre la globalización, muy popular durante los años noventa, dejó de atraer a millones de ciudadanos, tal como demuestra el éxito electoral de agrupaciones nacionalistas/proteccionistas, líderes populistas y, de modo más general, la polarización que caracteriza el actuar político actual. Su contraparte en el sistema internacional, los *power politics*, explica parte de la crisis del

---

<sup>1</sup> La estructura del presente texto corresponde a los criterios establecidos por la Red de Política de Seguridad.

\* Profesor, investigador y coordinador de la Especialidad de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>2</sup> Para mayor información véase: <https://www.unhcr.org/ph/figures-at-a-glance>

multilateralismo y los regionalismos en el mundo. Del mismo modo, la escasa disposición de las potencias occidentales para considerar los reclamos de las emergentes. Por otro lado, aunque con raíces en los años noventa, se presenta un cuestionamiento del modelo económico actualmente vigente y responsable de tasas preocupantes de desigualdad, así como un deterioro sin precedentes del entorno ecológico. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, podría acercarse un declive en la presente ola democratizadora, al menos así lo ilustran algunos países como Filipinas, Hungría, Polonia, Turquía o Venezuela.

En tercer término, la tendencia de difusión del poder, en marcha desde los años setenta, continúa. Tanto el debilitamiento de los Estados (impulsado por el paradigma neoliberal, la descentralización y la gobernanza multilateral/regional), como los avances tecnológicos han generado oportunidades para el empoderamiento de actores no estatales, algunos de estos ilegales, tal como sucede con el crimen organizado transnacional (COT) o grupos armados organizados (GAO)<sup>3</sup>. Si dichas nuevas amenazas o desafíos originaron una redefinición de la seguridad internacional (por ejemplo, a través de la “seguridad humana” del PNUD o la “seguridad multidimensional” de la OEA), la *securitización* de algunos temas políticos, económicos o sociales, no está exenta de riesgos.

En comparación con otras regiones en el mundo, América del Sur se ha encontrado relativamente alejada de los principales focos de tensión geopolítica a nivel global. Además, el *power shift* que caracteriza al actual orden internacional, por ahora, ha tenido una expresión principalmente económica, ante el declive relativo de Estados Unidos, tanto en las inversiones extranjeras directas como los flujos comerciales de la región, mayormente a favor de China y la Unión Europea. Más allá de la cuestión de la mediterraneidad boliviana o el caso de la Guyana Esequiba, América del Sur tampoco cuenta con mayores hipótesis de conflicto y, desde los ochentas, se han realizado marcados esfuerzos para establecer regímenes de seguridad, fomentando medidas de confianza entre los vecinos. Así las cosas, las principales preocupaciones de seguridad en la región están vinculadas con algunas “nuevas amenazas”, como el narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado, el aumento de homicidios, así como el estrés ecológico producido a partir del cambio climático y una gestión deficiente de los recursos naturales. Por cierto, la crisis venezolana parece haber alterado dicho panorama regional, al menos por cuatro razones: la migración masiva que está trayendo dicha crisis, los nexos entre algunos sectores del régimen chavista y el crimen organizado, los intereses encontrados entre las potencias Estados Unidos —histórico *hegemón*—, Rusia y China en el país caribeño y, vinculado con lo anterior, una hipótesis de conflicto entre Caracas y Bogotá.

---

<sup>3</sup> Según el *Global Terrorism Index*, el año 2014 entró a la historia como el más sangriento como consecuencia de atentados terroristas (principalmente de tendencia *jihadista*), con 32.658 víctimas mortales reportadas (Institute for Economics and Peace 2018).

## 2. El Perú frente a la (in)seguridad global y regional

En términos relativos, el Perú se presenta como uno de los países sudamericanos que menos invierte en defensa. Luego de que el gasto militar había pasado a menos del 2% del PBI en 1999, se acercó al 1% en 2017, representando una suma de dos mil millones de dólares, aproximadamente (SIPRI, 2019a). Como referencia, en el mismo año, Brasil llegó al 1,4%, Bolivia a 1,8%, Chile a 1,9%, Ecuador a 2,4% y Colombia a 3,1% (SIPRI, 2019a). A nivel de la importación de sus armas, el Perú ha mantenido su política de diversificación, vigente desde 1968. Es evidente que la superación de todas las disputas territoriales con los vecinos, principalmente Chile y Ecuador (las denominadas “hipotecas fronterizas”), ha contribuido con esta tendencia.

En cuanto a los nuevos desafíos y amenazas de seguridad, sobresalen el narcotráfico, los crímenes medioambientales, la trata de personas, el contrabando, la falsificación de productos de marca (y divisas), así como la corrupción. Tal como se observará en las siguientes líneas, además de la cooperación con los cinco vecinos, el Perú dispone de una amplia red de cooperación (bilateral y multilateral) en el terreno de la seguridad y defensa, con varias potencias extrarregionales. Sin embargo, de lejos el principal socio del país en la materia, sigue siendo Estados Unidos. En otros términos: si la multipolaridad comercial y económica ya es una realidad en el Perú, en el mundo de la seguridad y la defensa, aún predomina una lógica unipolar.

### 2.1. Interactuación con las potencias

#### a. Estados Unidos<sup>4</sup>

Luego de un periodo en la política exterior peruana que Bruce St John (1999) denominó “la búsqueda de autonomía” (1962-1990)<sup>5</sup>, el Perú se ha perfilado como uno de los países sudamericanos más alineados con Estados Unidos. De esta manera, pese a la diversificación mostrada en la compra de armas —que se ha mantenido a partir de 1990 (véase más adelante)—, Washington sigue siendo, de lejos, el principal socio de Lima en temas de la seguridad. Esto se

---

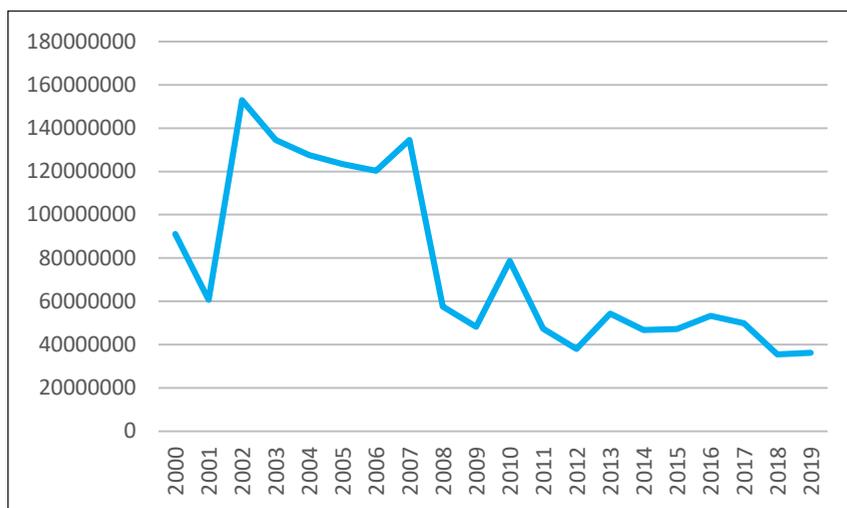
<sup>4</sup> Pese a la intensidad de la agenda bilateral a nivel de defensa, hay relativamente pocos acuerdos suscritos entre ambos Estados. Solo se menciona el principal, el Convenio Bilateral de Ayuda Militar de 1952, así como el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de las Relaciones Político-Militares de 2012, el cual institucionalizó un mecanismo de consultas político-militares bienal de cancilleres. Además, hasta 2014 se negoció un Acuerdo sobre la Cooperación en materia de Seguridad y Defensa, pero no se llegó a determinar su suerte. Por otro lado, sí hay una gran cantidad de convenios que regulan la lucha antidroga, varios de estos basados en el Convenio para Combatir el Uso indebido y la Producción y el Tráfico ilícito de Drogas de 1996.

<sup>5</sup> Se considera que dentro de este periodo solo hubo dos episodios de muestras reales de autonomía: la primera etapa del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1975) y el primer gobierno de Alan García Pérez (1985-1990).

demuestra en cuatro dimensiones fundamentales: la asistencia militar, el entrenamiento, los ejercicios militares conjuntos y la política antidrogas llevada a cabo por el Estado peruano.

A nivel de la asistencia militar y policial, entre 2000 y 2018, el Perú recibió más de 1.500 millones de dólares por parte de Estados Unidos, convirtiéndose así en el tercer receptor de la región, luego de Colombia (10 mil millones) y México (3.265 millones) (Security Assistance Monitor, 2019). Sin embargo, desde 2008, se ha observado una fuerte caída en el financiamiento estadounidense (véase Gráfico 1), una tendencia que también se expresó en el resto de la región (y el mundo)<sup>6</sup>. Como es de esperar, la mayor parte de esta asistencia se dirige a la lucha contra el narcotráfico: para 2019, por ejemplo, de un presupuesto de 33.8 millones de dólares, 32 millones estarán destinados a esta política (Security Assistance Monitor, 2019). Incluso con la mencionada disminución de la asistencia estadounidense, la potencia estadounidense claramente se posiciona como el primer donante en el ámbito de la seguridad y defensa, muy por encima de la Unión Europea o Alemania.

**Gráfico 1**  
**Asistencia militar y policial de Estados Unidos al Perú**  
**2000-2019**



Fuente: Security Assistance Monitor, 2019. Elaboración propia.

<sup>6</sup> Además de haber sido una tendencia en toda región, la mencionada caída también resultó del robusto crecimiento económico del Perú desde inicios de la década pasada, así como el malestar entre algunos funcionarios de Estados Unidos por el gran número de “narco-indultos” realizados durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011) (Forsyth, 2017).

También en el tema de entrenamiento y capacitación de militares y miembros de la policía, Estados Unidos sigue siendo un socio clave para el Perú. Así, entre los años 2000 y 2017, unos 15 mil peruanos recibieron entrenamiento en Estados Unidos, posicionando al país andino en el tercero de la región, luego de Colombia (con casi 105 mil) y México (con 34 mil) (Security Assistance Monitor, 2019). Un 40% de los enviados participó en cursos, conferencias o *workshops* en el marco del programa “Sección 1004” (asistencia anti-droga) y un 24% en Centros Regionales de Estudios de Seguridad, siendo el último enfocado en temas como la seguridad territorial y marítima, amenazas asimétricas y gestión de defensa.

El tercer componente de la relación con Estados Unidos en el ámbito de la seguridad refiere a los ejercicios militares conjuntos patrocinados por Washington, siendo los más importantes: UNITAS (bajo el marco del TIAR), RIMPAC (el ejercicio aeronaval más grande del mundo), Cruz del Sur (CRUZEX), *Bold Aligator* y PANAMAX. Los ejercicios mencionados involucran, principalmente, a la Marina de Guerra del Perú y, con la excepción del último (que busca garantizar la seguridad en una zona de suma importancia estratégica para Estados Unidos, el Canal de Panamá), procuran aumentar la inter-operacionalidad, confianza y cooperación entre los participantes, sobre todo en el ámbito de la asistencia humanitaria. A la vez, constituyen una herramienta principal de socialización al manejar la terminología propia de la OTAN, para así consolidar la doctrina militar de Estados Unidos en su tradicional zona de influencia. Aunque no en el marco estricto de los ejercicios, también cabe mencionar las visitas regulares de embarcaciones estadounidenses a puertos peruanos<sup>7</sup>, así como de militares, algunos de ellos en el marco de programas de acción cívica —siendo Nuevos Horizontes el más conocido en el Perú—, y otros para labores de entrenamiento a tropas nacionales en zonas críticas como el VRAEM.

Finalmente, el Perú sigue siendo un país subordinado a las políticas antidrogas proyectadas desde Estados Unidos en las últimas décadas y basadas, principalmente, en la reducción de la *oferta* de las drogas. Por ello, el énfasis puesto en la erradicación de los cultivos de hoja de coca, la *securitización*/militarización de la lucha antidroga, la criminalización de los sectores más vulnerables de la cadena del narcotráfico, la interceptación de la droga, así como la promoción de cultivos alternativos. Pese a los intentos, durante los primeros meses del gobierno de Ollanta Humala, para llegar a una política antidroga más autónoma y capaz de reconocer el impacto negativo de la política tradicional, la presión

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el portaviones USS George Washington, con más de 3 mil militares a bordo, en el 2015.

ejercida por la embajada estadounidense hizo que para inicios del 2012, el Perú retornara a su política de “seguidismo”<sup>8</sup>.

En este sentido, Lima no ampara la tendencia reformista manifiesta en la región durante la última década, mediante el reconocimiento del problema de las drogas como uno de salud pública, las propuestas sobre la despenalización de la posesión y el consumo de drogas o los llamados a favor de una política anti-droga más multidimensional y con plena responsabilidad compartida. Tampoco la disminución en la asistencia estadounidense —ampliamente recompensada por el financiamiento propio— ha originado algún tipo de cambio en la política antidroga peruana. Finalmente, como consecuencia de la falta de autonomía del Estado peruano en este terreno, se le ha otorgado un papel clave a la DEA en la formulación de la política y permitido su despliegue (a través de helicópteros, pilotos y radares) por varias bases policiales ubicadas en zonas sensibles (algunas semi-fronterizas) de la Amazonía peruana, entre otras: Loreto (Santa Clotilde), San Martín (Santa Lucía), Junín (Mazamari), Ayacucho (Palmapampa) y Puno (Mazuco). Paralelamente, el establecimiento de pequeños Centros de Operaciones de Emergencias Regionales<sup>9</sup> en aras de organizar ayuda humanitaria o respuestas a desastres naturales, justifica la presencia periódica de uniformados estadounidenses en el territorio<sup>10</sup>.

Luego de haber mencionado los cuatro principales ejes de la agenda bilateral de seguridad entre el Perú y Estados Unidos, pasamos a las prioridades del último respecto al país andino que, a partir de la documentación disponible, se dejan resumir en las siguientes tres. Primero, “alentar” a las Fuerzas Armadas peruanas a abandonar la hipótesis de guerra con Chile, para así poder especializarse en tareas domésticas y/o “humanitarias” (por ejemplo, a través de operaciones para el mantenimiento de la paz) y servir como ejemplo del desarme en el resto de la región; segundo, apoyar al Perú en su combate contra las organizaciones criminales transnacionales (a partir de su doctrina de seguridad multidimensional); tercero, fomentar el liderazgo sub-regional del Perú, altamente conver-

---

<sup>8</sup> Al llegar al poder, el entonces presidente Humala nombró a Ricardo Soberón, un conocido crítico de la política de drogas de Estados Unidos, como director de Devida. Sin embargo, luego de fuertes presiones ejercidas por la misma embajadora de entonces, Rose Likins, a los cinco meses, Soberón fue reemplazado (Forsyth, 2017).

<sup>9</sup> Oficialmente, hay 15 de estos COER en el territorio peruano, cofinanciados por el Programa de Asistencia Humanitaria del Comando Sur de EE.UU. véase: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-peru/>

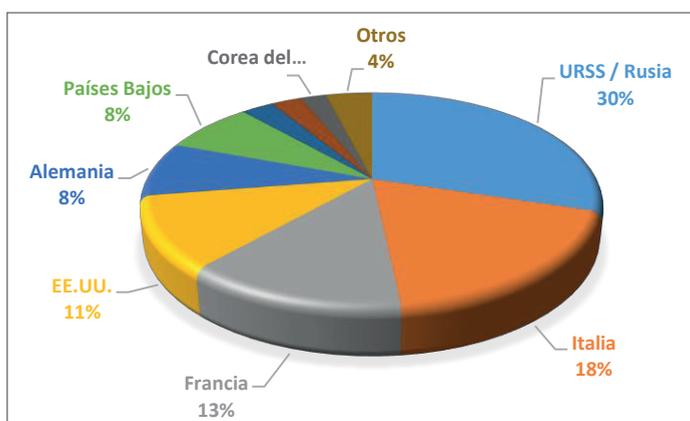
<sup>10</sup> Según datos oficiales de marzo de 2019 del Defense Manpower Data Center (DMDC) del Departamento de Defensa de Estados Unidos, el personal militar en el Perú sumó 56 personas: 19 de la *Navy*, 16 *marines*, 9 civiles (APF), 7 del Ejército y 5 de la Fuerza Aérea. De esta manera, el país se posicionó detrás de Colombia (84), México (77) y Brasil (63). Véase: [https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp\\_reports.jsp](https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp)

gente con la política exterior de Washington (Fonseca y Tulchin, 2010; U.S. State Department, 2019)<sup>11</sup>.

*b. Europa (Francia, Italia y la Unión Europea)*

Tal como se ha mencionado líneas arriba, a partir de 1968, las Fuerzas Armadas peruanas iniciaron un programa de diversificación a nivel de sus proveedores de armamento (véase Gráfico 2). En este marco —sobre todo— la Marina de Guerra del Perú empezó a mirar hacia Europa como principal origen de sus submarinos (Alemania), fragatas (Italia) y corbetas (Francia).

**Gráfico 2**  
**Origen armas importadas por el Perú**  
**1968-2018**



Fuente: SIPRI, 2019a. Elaboración propia.

\*Incluye la importación de armas desde la URSS hasta 1991 y Rusia, Bielorrusia y Ucrania desde 1992.

Sobre todo, Francia es un país considerado como un (histórico) socio militar del Perú, a partir de las misiones militares que arribaron luego de la Guerra del Pacífico<sup>12</sup>. Además, actualmente constituye el único país europeo que cuenta con un mecanismo de Ronda de Conversaciones con el Comando Conjunto de

<sup>11</sup> En cuanto al último punto, no solo se refiere a la política de alineamiento hacia Estados Unidos en su política de seguridad o su postura frente a Venezuela, sino también a algunos gestos como la votación a favor de la Resolución 68/262 (condenando la anexión rusa de Crimea) en el marco de la Asamblea General de la ONU en 2014; la expulsión del embajador norcoreano en 2017 o el no re-establecimiento de relaciones diplomáticas con Irán, a nivel de embajadas.

<sup>12</sup> Luego de la Guerra del Pacífico, el Estado peruano suscribió varios contratos con Francia a fin de recibir misiones militares en la Escuela Militar de Chorrillos (1896; la octava misión terminó en 1939), la Escuela Naval del Perú (1906) y la Escuela de Oficiales de la FAP (1919).

las Fuerzas Armadas peruanas, así como un Diálogo Estratégico<sup>13</sup>. Sobre todo, durante el gobierno de Ollanta Humala se llegaron a suscribir varios acuerdos en el ámbito de defensa y seguridad, siendo el más importante el Acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa de 2013, que no solo prevé la transferencia de tecnología, sino también la formación y capacitación del personal castrense. Durante la misma gestión, también se realizó la compra del primer satélite de observación terrestre (2014) y se dio la segunda visita de Estado de un presidente francés al país (2016), durante la cual, nuevamente, se suscribieron varios convenios y declaraciones conjuntas, una de ellas sobre “la lucha contra los grandes desafíos actuales: el terrorismo, el cambio climático y el narcotráfico” (Andina, 23 de febrero de 2016).

En lo que concierne a Italia, es el país que más armamento ha vendido al Perú desde 2000 (por un valor de, aproximadamente, 790 millones de dólares)<sup>14</sup>. Paralelamente a estas transferencias, se suscribieron dos memoranda de entendimiento entre ambos Estados (2002 y 2010), estipulando el intercambio de información, el entrenamiento de personal militar peruano, así como el establecimiento de una Comisión Mixta de Defensa y Seguridad (2010), que ya ha tenido siete reuniones hasta la actualidad (Watson, 3 de noviembre de 2018). Una parte de las labores de capacitación ha ocurrido en el marco de las operaciones de desminado humanitario en la frontera norte del país. Por otro lado, se ha producido la visita de altos funcionarios italianos al Perú, entre otros el ministro de defensa, Mario Mauro (2013), y el entonces premier, Matteo Renzi, en 2015, con quien también se abordó la cooperación en defensa. Cabe mencionar que la Marina de Guerra peruana ha manifestado su interés para la adquisición de fragatas que podrían ser retiradas de la marina italiana en los próximos años, o la construcción en las instalaciones de la estatal Servicios Industriales de la Marina (SIMA Perú) de una nueva generación de fragatas (Watson, 3 de noviembre de 2018)<sup>15</sup>.

Además de Francia e Italia, el Perú también ha suscrito acuerdos sobre cooperación en materia de seguridad y defensa con el Reino Unido (2013: cooperación en defensa, inteligencia militar y lucha contra amenazas no convencionales), Alemania (2016), España (1999 y 2019), Polonia (2008), Ucrania (2011) y Bielorrusia (2011). En cambio, a nivel de asistencia de la lucha antidroga peruana, se presentan Alemania, Reino Unido y Bélgica como principales contribuyentes.

---

<sup>13</sup> Para mayor información véase: <http://www.ccffaa.mil.pe/labor-internacional/rondas-de-conversaciones/>.

<sup>14</sup> Se trata de la adquisición de cuatro fragatas Clase Aguirre “Lupo” de segunda mano, pero modernizadas, cuatro aviones de transporte Alenia “Spartan” y cuatro radares para la modernización de las fragatas Aguirre (SIPRI, 2019b).

<sup>15</sup> Vale recordar que dos de las cuatro fragatas adquiridas en los años setenta también fueron ensambladas en el SIMA.

En cuanto a la cooperación entre el Perú y la Unión Europea en temas de seguridad, la lucha contra el narcotráfico claramente domina la agenda. Es menester indicar que, durante varios años, el bloque europeo, en su afán de aplicar la idea del interregionalismo, optó por una política de cooperación antidroga a través de la Comunidad Andina (CAN). Por otro lado, es conocido que la mayor parte de cocaína peruana se dirige hacia el mercado europeo, un destino con un creciente número de consumidores de la referida droga. Sin embargo, el apoyo financiero europeo recién llegaría a partir de 2003 —anteriormente sí hubo apoyo europeo al desarrollo alternativo en zonas cocaleras— y hasta la actualidad representa una suma muy inferior a la asistencia estadounidense<sup>16</sup>. Sin constituir un apoyo directo, la entonces Comunidad Europea sí estableció en 1990, un Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Producción y el Tráfico de Drogas (SGP-Drogas) dirigido a los países andinos, que contemplaba una reducción arancelaria a los países andinos, como un apoyo por sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico (Novak y Namihás, 2016). El tema además ha sido tratado en el marco del mecanismo de consultas bilaterales, convocado por primera vez en 2011. Alejado del tema de la lucha contra el narcotráfico, se menciona la coordinación periódica entre el Perú y la UE en el seno de la ONU en temas como el mantenimiento de la paz, el cambio climático o la lucha contra el terrorismo. Con todo, está claro que, más allá del tema de las drogas, la denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, de modo específico, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) del bloque europeo, no percibe a América Latina —y, por tanto, al Perú— como una prioridad. Al ser la dimensión más “flaca” de la integración europea, esta dimensión externa de la Unión Europea se concentra más en (el impacto que genera) la gran inestabilidad de sus vecinos directos en el Magreb, el Medio Oriente, Europa Oriental o regiones como la África subsahariana y Asia Central.

### c. Rusia

Hasta 1968, el Perú solo tuvo dos principales proveedores de armamento —siendo la mayoría, material de segunda mano—: Estados Unidos y Reino Unido<sup>17</sup>. Esta tendencia cambió, primero, con la compra de los *Mirage-5* a Francia y, en el mismo año, con la llegada al poder del GRFA, cuando el Perú empezó a diversificar por completo sus compras militares. En este sentido, tanto el Ejército como la Fuerza Aérea del Perú se inclinaron por la adquisición de una gran cantidad de material proveniente de la Unión Soviética, Estado con el cual re-

<sup>16</sup> Una excepción en este sentido fue el último convenio importante suscrito entre ambas partes en este ámbito, el cual refirió al programa de apoyo a la estrategia nacional de lucha contra las drogas para el periodo 2012-2016, por un valor de más de 32 millones de euros.

<sup>17</sup> Además, en la década de los cincuenta, se compraron cantidades más pequeñas de material a Canadá (aeronaves pequeñas “Beaver” y “Twin Otter”) y Francia (tanques ligeros “AMX” y helicópteros ligeros “Alouette”) (SIPRI, 2019b).

ción en 1969 se establecerían relaciones diplomáticas a nivel de embajadas. Tal como se puede observar en el Gráfico 1, a lo largo de los últimos cincuenta años, según cifras del SIPRI, aproximadamente un 30% por ciento de las importaciones peruanas de material militar ha procedido de la URSS o —a partir de la disolución de la misma en 1991—, la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania<sup>18</sup>.

Con este antecedente, durante el gobierno de Alejandro Toledo se suscribió un convenio técnico-militar (2004) a fin de repotenciar y modernizar el stock ya adquirido. Asimismo, a partir del segundo gobierno de Alan García y, más aún, de Ollanta Humala, se volvieron a comprar varios lotes de helicópteros de transporte (principalmente, Mi8MT/Mi-17), sobre todo por las ventajas técnicas que presenta este tipo de aeronave en un marco geográfico accidentado, como el peruano, y el *offset* ofrecido por la contraparte rusa (Adins y Rooney, 2019). Así, entre otras condiciones, Rusia se comprometió a construir un Centro de Mantenimiento Aeronáutico en La Joya (Arequipa), así como un Centro de Servicio de Mantenimiento, de helicópteros, en Lima. Pese al interés inicial, no se llegó a la compra de los tanques T-90 o algún tipo de avión caza en el referido periodo.

Un segundo vínculo entre el Perú y Rusia concerniente a la seguridad pasa por la cooperación técnica brindada por el último, tanto a militares como a policías. A nivel militar, mayormente se trata de becas (se estima, entre 20 y 30 por año) para recibir capacitación en escuelas militares rusas, entre otros temas, en el empleo, mantenimiento y reparación del armamento (Adins y Rooney, 2019). Un mecanismo clave en este terreno es la Comisión Intergubernamental Técnico-Militar, que ya tuvo seis reuniones desde su creación en 2012. A raíz de la profundización de vínculos entre las fuerzas armadas de ambos Estados, se suscribieron dos acuerdos (2013/2017) sobre la protección mutua de la propiedad intelectual e información clasificada.

La otra dimensión de la cooperación técnica peruano-rusa refiere a la lucha antidroga, ya propuesta en el seno del mecanismo de Diálogo Político y de Cooperación entre la CAN y Rusia (2001) y materializado a partir de 2013, con la firma de un protocolo de cooperación entre la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y el Servicio Federal de Control de Drogas (FSKN) ruso. Este instrumento facilita el intercambio de información, la transferencia de tecnología y, sobre todo, el envío de personal policial peruano a cursos sobre estrategias y tácticas de resistencia a las amenazas del narcotráfico (Adins y Rooney, 2019). Rusia no solo tiene un gran *expertise* en este campo, por constituir un país de tránsito y consumo de drogas, sino que también considera

---

<sup>18</sup> En el caso de las últimas dos repúblicas soviéticas, se trata de la compra realizada por los gobiernos de Alberto Fujimori (en el marco del conflicto contra Ecuador) de los aviones de ataque MiG29 y un conjunto de misiles a Bielorrusia y de los aviones de carga *Antonov* a Ucrania en 1993 (SIPRI, 2019b).

este tipo de cooperación como una fuente de poder blando. Por otro lado, dicho gesto ruso podría ser interpretado como la manifestación de una política “toma y daca”, ejercida por Moscú frente a Estados Unidos, más aún en un terreno tan sensible en la tradicional zona de influencia de la superpotencia.

#### *d. China*

Como es de amplio conocimiento, a nivel económico, China ya constituye un principal socio para el Perú. Además de figurar como el primer socio comercial desde 2014, le tocó al Perú “recibir” las dos primeras inversiones masivas realizadas por China en América Latina, en los años 1992 (Marcona) y 1994 (Talara), respectivamente. Actualmente, inversionistas chinos —generalmente, públicos— ya son protagónicos en los sectores minero (cobre), petrolero y en la producción de harina de pescado. Tanto la suscripción de un tratado de libre comercio (2010), como de una asociación estratégica integral (2014) demuestran la importancia de la relación bilateral. No obstante, a nivel de seguridad, China aún no se ha convertido en un socio de primer nivel para el Perú.

Hasta el día de hoy, los (escasos) convenios suscritos entre ambos Estados sobre seguridad se han referido a donaciones realizadas por la potencia asiática a partir de 2004 —en su momento, la primera donación china de esta magnitud en la región—, y dirigidas al fortalecimiento de la capacidad de las Fuerzas Armadas peruanas para la atención de desastres naturales y el programa nacional de desminado humanitario<sup>19</sup>. Además, se ha firmado un protocolo sobre cooperación antidroga (2002)<sup>20</sup> que permite el intercambio de experiencias y políticas, así como de información más puntual entre ambos Estados. En cuanto a los contactos entre los cuerpos militares, destacan la visita del Jefe de Estado Mayor General del Ejército chino en 2010 y la del Ministro de Defensa peruano a Beijing en 2011, la cual fue aprovechada para suscribir un acuerdo de cooperación tecnológica militar. También en 2010, se presenció la organización de un ejercicio humanitario común denominado “Ángel de la Paz” en el distrito limeño de Villa María del Triunfo, con la participación de 39 uniformados chinos y 50 militares peruanos (Ellis, 2011). Por otro lado, como en el resto de la región, varios oficiales peruanos ya viajaron a capacitarse, entre otros, en el Instituto de Estudios de Defensa del Comando del Ejército de la República Popular. Finalmente, a nivel de transferencia de armas, China solo llegó a exportar mercancías militares no letales al Perú, como el lote de vehículos blindados adquirido en el 2009. Un año después, se mencionó la compra peruana de 100 tanques MBT-

---

<sup>19</sup> El último acuerdo de asistencia militar entre ambos Estados se suscribió el 7 de junio del 2019, por un valor de 50 millones de yuanes (aproximadamente 7 millones de dólares) (Gestión, 8 de junio de 2019).

<sup>20</sup> En cambio, en el acuerdo suscrito en el 2000, para el establecimiento de un mecanismo de consulta política y cooperación entre la República Popular y la Comunidad Andina de Naciones, no se mencionó ningún tema vinculado con defensa o seguridad.

2000 —e incluso el consorcio a cargo de la fabricación (Norisco), ya había enviado cinco ejemplares para participar en el desfile militar del 2010— pero meses después, el entonces ministro Rafael Rey cambiaría de opinión al considerar que la compra de tanques no era prioritaria para la seguridad del país (Mella, 2012).

Con todo, se especula que Beijing no prioriza —aún— la venta masiva de armas chinas o la cooperación militar, propiamente dicha, en países tan claramente alineados con Estados Unidos. Por ello, prefiere enfatizar la cooperación económica, técnica y en esferas como los desastres naturales, la última pensada como una eventual fuente de poder blando. En contraste, es evidente que la diplomacia ferroviaria y portuaria de China, muy activa desde la llegada al poder de Xi Jinping y manifiesta en América del Sur a través de proyectos como la ferrocarril FETAB —si bien cancelado desde 2016, bajo iniciativa del Estado peruano— o el terminal portuario multipropósito de Chancay, pueden ser interpretadas como propias de un proyecto netamente geopolítico hacia Estados como el Perú.

#### *e. Corea del Sur e India*

Luego de Estados Unidos, Europa, Rusia y China, se presentan dos socios asiáticos más recientes del Perú en el ámbito de la defensa y seguridad: Corea del Sur y la India. En cuanto al primer país, la relación bilateral en dicho ámbito recién se desarrolló a partir del viaje oficial del entonces presidente Ollanta Humala —ex agregado militar en Seúl— en mayo de 2012, ocasión aprovechada para el establecimiento de una asociación estratégica entre ambos Estados, cuyo cuarto eje se refiere a la cooperación militar<sup>21</sup>. Un mes antes, con la visita del entonces ministro de Defensa, Alberto Otárola, ya se había llegado a la firma de dos memoranda de entendimiento: uno sobre el intercambio recíproco de estudiantes militares y otro dirigido al intercambio de tecnología y la coproducción de naves o aeronaves. El resultado directo de esta gestión fue la suscripción de un convenio para la compra de veinte aviones de entrenamiento KT1 y cinco patrulleras, por una suma de más de 290 millones de dólares (RPP, 29 de noviembre de 2013) y cuyo ensamblaje ocurrió, casi en su totalidad, en el Perú a través de las empresas estatales Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea (SEMAN) y la mencionada SIMA-Perú<sup>22</sup>. Más allá de las ventajas que esta política ofrece al Perú, Corea del Sur procura convertir al país en un socio estratégico para expandir su mercado militar hacia el resto de América Latina.

---

<sup>21</sup> No obstante, se trata del componente más conciso. La declaración solo estipuló lo siguiente: “[l]as partes decidieron fortalecer la cooperación en los ámbitos militar y de seguridad, así como promover intercambios entre las instituciones pertinentes” (MRE, 2012).

<sup>22</sup> Los últimos ejemplares del KT1 fueron entregados en noviembre del 2016, mientras que ya se presenció el comisionado de cuatro de las cinco patrulleras. Se espera la entrega de la quinta, más otra pedida en 2017, para agosto de 2020 (Marchessini, 7 de marzo de 2019).

Respecto a la India, resalta la suscripción del primer acuerdo de cooperación en el ámbito de la defensa, durante la visita del vicepresidente indio a Lima, Mohammad Hamid Ansari, en 2013. El acuerdo establece, entre otros puntos, el intercambio de información especializada sobre entrenamiento militar, el intercambio de personal, cooperación en la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva y amenazas no tradicionales y colaboración en el equipamiento de defensa (MRE, 2013). Si bien es cierto, la India sigue siendo, principalmente, un importador de material militar; cuenta con un gran *know how* tecnológico, una experiencia enorme en el mantenimiento de la paz y se perfila claramente como una de las principales potencias en el Indo-Pacífico para las próximas décadas. También cabe mencionar que se trata de una de las potencias con la cual más ha crecido el comercio peruano en el último lustro<sup>23</sup>.

## 2.2. El papel peruano en la gobernanza regional y global de seguridad

Tal como se mencionó en la introducción, varias expresiones del multilateralismo (tradicional) se encuentran en crisis desde hace unos años. Entre otras causas, esta tendencia resulta del predominio de los *power politics* en el mundo actual y de la escasa disposición de las potencias establecidas a ceder poder ante los países emergentes. A esto se suma el problema estructural del regionalismo latinoamericano que refiere a la superposición y duplicación de iniciativas, tanto en los ámbitos del comercio, la concertación política y la seguridad, así como la presente falta de un país dispuesto a asumir el costo asociado al liderazgo en dichos regionalismos. En el presente acápite se hace mención al papel del Perú en tres mecanismos regionales —la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN) y UNASUR/PROSUR<sup>24</sup>— y su relación respecto al sistema de Naciones Unidas.

### a. La Organización de Estados Americanos (OEA)

El sistema interamericano (siendo su máxima expresión, la OEA), aunque debilitado desde inicios del presente siglo, continúa siendo el único régimen de

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, por el lado de las exportaciones, India pasó del puesto 26 en 2011 al quinto en 2017, como destino de los envíos peruanos (FMI, 2019).

<sup>24</sup> Aunque existen varias propuestas orientadas a dotarle a la Alianza del Pacífico, un mayor perfil político y de seguridad (por ejemplo, en la lucha contra el narcotráfico o la migración ilegal), por ahora solo existe cooperación entre sus integrantes respecto a la reciprocidad de información financiera, para así combatir la evasión fiscal, el blanqueo de dinero o el financiamiento de actividades del crimen organizado. De la misma manera, se ha visto la inclusión de algunos temas vinculados con la seguridad en las Cumbres de las Américas, por ejemplo, durante la Cumbre de Cartagena en 2012. Finalmente, se decidió no incluir al Grupo de Lima una iniciativa netamente peruana, entre los mecanismos de gobernanza regional de seguridad por ser un foro de concertación y referido a una crisis política particular, la venezolana.

seguridad hemisférica. En línea con su política de alineamiento hacia Estados Unidos, el Perú prioriza su participación en dicho organismo; tanto en su dimensión política (vg. frente a la crisis venezolana), como en su expresión militar (vg. con el envío de personal militar a capacitaciones). Más allá de los mecanismos orientados a cuestiones de seguridad tradicional, principalmente la Junta Interamericana de Defensa (JID)<sup>25</sup> y el —cuestionado— Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)<sup>26</sup>, la OEA ha tenido un principal impacto en el proceso de redefinición de la seguridad de pos Guerra Fría en el continente americano. En este sentido, las cumbres de Santiago (1995)<sup>27</sup>, Bariloche (1996) y, sobre todo, México (2003) fueron críticas en proyectar no solo una ampliación (más allá de las guerras interestatales), sino además profundización (a nivel de actores; no únicamente el Estado) en la concepción de la seguridad hemisférica. Así, en la cumbre de México se emitió la Declaración sobre Seguridad en las Américas que estrenaría el concepto de “seguridad multidimensional”<sup>28</sup>, señalando la existencia de catorce “nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad”<sup>29</sup>. El Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, publicado en 2005 (y a renovarse por primera vez en lo que queda de 2019) claramente fue

---

<sup>25</sup> La JID mantiene su importancia para la capacitación de militares en la región (por ejemplo, operaciones de desminado), como órgano consultivo y en su función de “secretaría”, por ejemplo, para las conferencias (anuales) de los ministros de Defensa de las Américas.

<sup>26</sup> Como es sabido, en estos últimos años, varios Estados americanos han renunciado al TIAR (primero México en el 2002 y, luego, cinco (ex) integrantes del ALBA en 2012: Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela). El Perú denunció el tratado a inicios de 1990, pero retiró dicha denuncia un año después, ya con Alberto Fujimori como presidente de la república. Uno de los principales ejercicios militares conjuntos, el UNITAS, se realizó en el marco del referido tratado.

<sup>27</sup> En el mismo año, 1995, se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica, organismo coordinador del Sistema Interamericano, a cargo del análisis y la definición de las nuevas amenazas comunes de seguridad y la articulación de los mecanismos cooperativos para afrontarlas.

<sup>28</sup> A su vez, el debate sobre la nueva seguridad en el seno de la OEA se inspiró en las nuevas concepciones académicas sobre la seguridad internacional, presente, por ejemplo, en la Universidad de Copenhague, así como el concepto de “seguridad humana”, estrenada en el marco del PNUD en 1994. Cabe mencionar que, en realidad, dicha definición más amplia de la seguridad no era tan innovadora para las Fuerzas Armadas peruanas. Así, el fundador del CAEM, el general José del Carmen Marín, seguido por el propio presidente Juan Velasco Alvarado, solían referirse a la seguridad integral, basada en cuestiones militares, pero también políticas y económicas.

<sup>29</sup> Los catorce elementos fueron: el terrorismo; la delincuencia organizada transnacional; el problema mundial de las drogas; la corrupción; el lavado de activos; el tráfico ilícito de armas; la pobreza extrema; los desastres naturales; las enfermedades epidémicas; el deterioro medioambiental; la trata de personas; la inseguridad cibernética; el transporte marítimo de sustancias peligrosas y; las armas de destrucción masiva (OEA, 2003).

influenciado por este nuevo discurso hemisférico, lo que demuestra la importancia a nivel de socialización del sistema interamericano.

Además del apoyo que le otorga el Perú al Sistema Interamericano, también ha tenido un rol proactivo en la agenda de la OEA respecto a la democracia. Así, el país fue un participante muy activo en la negociación en 1991 de la resolución 1080 (dirigida a sancionar a Estados miembro que se alejan del régimen democrático) y, una década después, en la redacción de la Carta Democrática Interamericana, apenas un año después de la caída del gobierno de Fujimori (De Zela, 2015). Otra dimensión del interamericanismo, que resulta importante para el Perú, refiere a la Comisión Interamericana contra el Abuso de las Drogas (CICAD), creada en 1986. Este mecanismo, aunque coincidente con el régimen de drogas de las Naciones Unidas, fomenta la cooperación entre Estados del hemisferio —claro está, dentro del marco de la política antidroga estadounidense— y está a cargo de la recopilación de información a través del Observatorio Interamericano sobre las Drogas. En miras a la conferencia UNGASS de 2016, se notaron notables intentos de la sociedad civil y algunos Estados para promover un debate, en el seno de la CICAD, en torno a estrategias alternativas de lucha contra las drogas, pero (por ahora) sin mayor impacto en la práctica.

#### *b. La Comunidad Andina (CAN)*

Además de sus atribuciones comerciales y económicas, la CAN también cuenta con algunas funciones en ámbitos vinculados con la nueva agenda de seguridad, entre otros: la prevención de desastres, la minería ilegal, la lucha contra la corrupción (Decisión 668), la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (Decisión 552), y la lucha antidrogas. Sobre todo, el último tema ha sido desarrollado por el esquema andino de integración, algo natural al saber que los integrantes del bloque —con la notable excepción del Ecuador— cuentan con un virtual monopolio sobre la producción de hoja de coca. Diferente al discurso de la OEA, la CAN ha defendido más los principios de corresponsabilidad, la no condicionalidad, la soberanía e integridad territorial y la priorización del desarrollo alternativo (CAN, 2019). El Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos (Decisión 505) sigue siendo una pieza angular en el régimen andino sobre las drogas, al proponer acciones conjuntas a nivel de intercambio de información, cooperación judicial y para la prevención y control del lavado de dinero, el intercambio de experiencias sobre programas de desarrollo sostenible, así como el desarrollo de una estrategia comunitaria (CAN, 2019). No obstante, el estancamiento y la polarización ideológica del proceso de integración andina originaron escasos avances en dicha política. Por otro lado, la CAN ha tenido cierta relevancia para el Perú en el tema de las drogas, por haber sido el principal nexo con los fondos de asistencia de la Unión Europea. Así, los tres programas andinos más conocidos en la lucha contra el narcotráfico (Precan, Drosican y Pradican) dependieron del financiamien-

to europeo y ocurrieron en el marco del denominado Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de Drogas UE-CAN. Cabe mencionar que, en 2001, en el ámbito exclusivo de seguridad tradicional, la CAN se autodeclaró una zona de paz, entendida como libre de armas nucleares, químicas y biológicas, y equipada con mecanismos para la solución pacífica de controversias y el fomento de la confianza recíproca.

*c. La UNASUR Y... ¿PROSUR?*

Como expresión de la institucionalización de las cumbres presidenciales sudamericanas de inicios de la década pasada, se creó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, sucesora de la efímera Comunidad de Naciones Sudamericanas. Desde su creación, la UNASUR se perfiló como un organismo de cooperación multidimensional, pero con un enfoque predominantemente político —y no comercial— y orientado hacia una mayor autonomía estratégica frente a Estados Unidos<sup>30</sup>. Desde esta perspectiva, se crearon doce consejos sectoriales, de los cuales tres abarcaron temas de la agenda de seguridad: el Consejo Suramericano de Defensa, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Paralelamente se estableció un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), con sede en Buenos Aires, así como un Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres de UNASUR (GTANGRD).

Pese a la duplicación de algunas de sus funciones con el sistema interamericano, sobre todo el primer consejo generó ciertas expectativas, también en el Ministerio de Defensa del Perú. Si bien no se presentó como una alianza militar —algo que países proclives a la política exterior estadounidense jamás hubieran aceptado—, el CSD ofreció potencial para llegar a la formulación de una doctrina militar subregional, el intercambio de *know how* e incluso la co-producción de armamento. En este sentido, el CSD era considerado como el punto de partida hacia la consolidación de Sudamérica como una comunidad de seguridad. Pese a que los diversos gobiernos peruanos no solían considerar a la UNASUR como una prioridad, se recuerda la propuesta del entonces presidente Alan García —parecida a un proyecto de desarme lanzado en los ochenta— de redactar un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación entre sus doce integrantes (Adins, 2015).

Desafortunadamente, por razones como la polarización ideológica en cuanto a la crisis venezolana, la pérdida de interés por parte de Brasil —líder inicial del

---

<sup>30</sup> De alguna manera, las primeras cumbres sudamericanas —auspiciadas por Brasil— buscaron extrapolar el histórico principio de autonomía de la política exterior brasileña, hacia el nivel sudamericano. Dicha búsqueda de autonomía se expresó, primero, con la oposición frente al proyecto ALCA y, en el año 2000, respecto al Plan Colombia.

bloque— y la llegada al poder de varios líderes de la derecha, más inclinados a avanzar con la agenda comercial y escépticos en cuanto a la autonomía estratégica de América del Sur, la UNASUR ha entrado en una crisis existencial. En este momento, solo cinco de los doce países se mantienen como miembros plenos (Bolivia, Uruguay, Venezuela y las dos Guayanas). Además, en vez de reflexionar seriamente sobre una reingeniería del mecanismo, se ha creado otro mecanismo, PROSUR, bajo liderazgo de Chile y Colombia, cuya Declaración de Santiago quedó suscrita por ocho países sudamericanos. Dicho documento (punto 4) se refiere explícitamente a la cooperación entre los miembros a nivel de seguridad: “Este espacio abordará de manera flexible y con carácter prioritario temas de integración en materia de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, prevención y manejo de desastres naturales” (Prensa Presidencia de Chile, 22 de marzo de 2019).

*d. Aportes al sistema de la ONU*

Considerando el gran número de temas tratados por el sistema de la Organización de Naciones Unidas, solo se realizará una breve mención a la postura del Perú frente a las operaciones para el mantenimiento de la paz, su papel —como miembro no permanente— en el Consejo de Seguridad, así como en el marco de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

En cuanto a las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP), el Perú cuenta con una larga trayectoria. Desde 1958 (cuando se materializó el primer despliegue de militares peruanos a una misión en Líbano, UNOGIL) hasta la fecha, el país ha participado en 22 misiones, con más de ocho mil efectivos (Meza-Cuadra, 2017), siendo la participación en la misión de estabilización en Haití (MINUSTAH, 2004-2017) la más importante. Actualmente, el Perú figura en el cuarto lugar entre los mayores contribuyentes de América del Sur a las OMP<sup>31</sup>, con 240 tropas desplegadas en varios Estados de África Subsahariana (oficiales en el Estado mayor y observadores) (UN Peacekeeping, 2019)<sup>32</sup>. Dicha participación, por cierto remunerada por la ONU, no solo permite la socialización con otros Ejércitos del mundo, el aprendizaje de nuevas habilidades o una contribución a la política exterior del país —reafirmando su apoyo al multilate-

---

<sup>31</sup> Luego de Uruguay (955), Argentina (286) y Brasil (276). Del continente americano, se presenta como quinto contribuyente también luego de El Salvador, con 289 tropas. Mayor información en: <https://peacekeeping.un.org>

<sup>32</sup> Actualmente, el Perú participa en MINUSCA (República Centroafricana, de lejos la participación más importante con una compañía de ingeniería), MONUSCO (RDC), UNAMID (Darfur, Sudán del Norte), UNISFA (Abyei) y UNMISS (Sudán del Sur).

ralismo—, sino que también refleja la consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas peruanas<sup>33</sup>.

Lo que concierne al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, actualmente el Perú ocupa, por quinta vez, un asiento no permanente en el órgano para el periodo 2018-2019. Durante esta gestión, el país se ha destacado en varios ámbitos, siendo los más importantes el papel de la juventud (Resolución 2419) y la violencia sexual en los conflictos, la prevención de los conflictos (Resolución 2413) y, en su calidad de presidente del Comité contra el Terrorismo, los vínculos entre el terrorismo y el crimen organizado transnacional. Además, el país se muestra un gran defensor de las reformas emprendidas por el secretario general António Guterres, orientadas hacia la reestructuración del pilar de paz y seguridad del organismo, la descentralización en la adopción de decisiones, la defragmentación de los esfuerzos y una mayor transparencia de la ONU. Por otro lado, desde hace más de una década, Lima apoya las aspiraciones del G4 (particularmente, Brasil y la India) para ingresar al Consejo de Seguridad como miembros permanentes, así como la implantación de restricciones al poder de veto de los P5. Pese a la coyuntura compleja y polarizada en el seno del organismo, se considera que el Perú ha logrado balancear su posición entre, por un lado, los P3 —tampoco siempre unidos— y Rusia y China, por el otro lado.

Finalmente, en relación con la UNODC, la agencia ya coopera con el Perú desde los años ochenta, cuando apoyó la primera puesta en marcha de programas de desarrollo alternativo. En la actualidad, también brinda asistencia a programas de prevención de consumo de drogas, monitoreo de cultivos de hoja de coca, lavado de dinero, combate de la trata de personas, entre otros (UNODC, 2019). Además, auspició la organización en Lima de la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre Desarrollo Alternativo, acaecida en noviembre del 2012. En línea con la política conservadora del Perú en el tema, la resultante “Declaración de Lima”, básicamente, avaló las políticas tradicionales en el terreno. Dicha postura también quedó manifiesta durante la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) del 2016, organizada a fin de organizar un debate plural y abierto sobre la performance global de la lucha contra el narcotráfico (luego de que la UNODC, en su reporte del 2008, había reconocido el impacto negativo de la tradicional política de fiscalización). De esta manera, Lima no solo se distanció de las propuestas más reformistas de algunos países de la región, como Bolivia o Uruguay, sino también de los propios promotores del

---

<sup>33</sup> Tal como lo afirma Sotomayor (2008), no es una coincidencia que los países sudamericanos que más contribuyen a las OMP sean los que más han avanzado en el control democrático sobre los militares (aunque también es cierto que el intento por mejorar el control civil sobre el sector militar motive a varios países a involucrar a sus Fuerzas Armadas en ejercicios internacionales).

evento (Colombia, Guatemala y México). Igual así, el impacto de la UNGASS ha sido reducido, con la reafirmación de los tres instrumentos legales que conforman el régimen global contra las drogas<sup>34</sup> y por el escaso debate que se vio respecto a las propuestas de reforma<sup>35</sup>. Cabe mencionar que este resultado no solo fue el efecto de la rigidez de Estados Unidos en el *dossier*, sino también el reflejo de las visiones altamente conservadoras de otras potencias, como Rusia y China.

### 3.3. La crisis migratoria venezolana (2017-...)

En los últimos cinco años, cerca de una octava parte de la población venezolana ha abandonado su país, como consecuencia de la dramática recesión económica (una caída del PBI de más del 50% en el último lustro) y la alarmante inseguridad que afecta a la nación caribeña. De estas aproximadamente 4 millones de personas (ACNUR, 7 de junio de 2019), más de 800 mil residen actualmente (junio del 2019)<sup>36</sup> como migrantes o refugiados en el Perú (y diariamente siguen ingresando unos 2000 ciudadanos venezolanos, la gran mayoría por el paso fronterizo de Aguas Verdes) (América Noticias, 6 de junio de 2019). Un 59% radica en Lima Metropolitana, convirtiendo la capital peruana en la ciudad que más venezolanos ha acogido en toda la región, desde el inicio de la crisis migratoria en el 2017 (Alayo Orbegozo, 2019). Según una proyección del Plan de Respuesta 2019 de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, el Perú podría contar con 1,37 millones de venezolanos a fines de diciembre de 2019 (R4V, 2018). Con ello, el Perú se encuentra frente al mayor ingreso migratorio de su historia, un país que hasta 2016 solo albergaba (pequeñas) comunidades de migrantes; sobre todo, colombianos, cubanos y haitianos. A fin de hacerse una idea de la intensidad de la presente ola migratoria; el número de ciudadanos que salió de Venezuela entre inicios de 2017 y fines de 2018 superó la cantidad de peruanos que emigraron durante los veinticinco años comprendidos entre 1990 y 2015 (2.885 millones) (INEI, 2016).

---

<sup>34</sup> Se trata de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

<sup>35</sup> Básicamente, el documento final aportó como principios “nuevos”: la flexibilidad del régimen internacional sobre las drogas (para así permitir las políticas de legalización/despenalización de la marihuana en algunos países y estados de EE.UU.), la importancia de la sociedad civil, los derechos humanos y la soberanía en la política antidroga, la necesidad de una perspectiva de género y en línea con el desarrollo sostenible y el objetivo final de “una sociedad libre del uso indebido de las drogas” (es decir, ya no: “un mundo sin drogas”) (UNODC, 2016).

<sup>36</sup> Circulan varios números sobre migrantes y refugiados en el país para el mes de junio: desde 768 mil (ACNUR) hasta 830 mil (según una de las portavoces de la comunidad venezolana en el Perú, Paulina Facchin).

Entre las principales razones que explican la elección del Perú como destino de los migrantes venezolanos, se menciona: la estructura económica, la política migratoria —comparativamente— solidaria, así como el efecto de “bola de nieve”. En cuanto a la primera dimensión, el Perú ofrece la ventaja de mostrar una considerable estabilidad macro-económica —combinada con un crecimiento promedio superior al 4% desde 1999—, un costo de vida inferior al promedio regional y una alta tasa de informalidad en el mercado laboral —estimada en un 73% de la fuerza laboral nacional (Alegría, 16 de agosto de 2018)—, lo que facilita de empleabilidad —si bien precaria— para el inmigrante. En segundo lugar, el Perú ha sido uno de los países más receptivos de la región respecto al migrante venezolano<sup>37</sup>. Así, desde enero de 2017 hasta diciembre de 2018, los venezolanos podían solicitar el denominado Permiso Temporal de Permanencia (PTP), el cual les otorgó acceso al derecho de trabajar por un plazo de un año (vencido el PTP, se podía tramitar la Residencia Permanente). Casi medio millón de venezolanos regularizaron su estadia mediante este régimen (Alayo Orbezo, 4 de mayo de 2019). Iniciado el año 2019, y ante la imposibilidad de solicitar el PTP, miles de venezolanos han solicitado asilo a fin de poder residir legalmente en el Perú. En comparación, países como Brasil, Argentina y Chile han sido mucho más restrictivos en sus políticas migratorias. También el Ecuador, con su política de “corredor humanitario” (de Rumichaca a Huaquillas), ha brindado apoyo humanitario a la ola de migrantes, pero más como un país de tránsito. Finalmente, se ha presenciado un efecto de “bola de nieve” en la inmigración venezolana en el país. Así, sobre todo en meses recientes, una parte considerable de los migrantes recién llegados son parientes (sobre todo niños y padres) de residentes de nacionalidad venezolana.

Ante un ingreso tan masivo de migrantes, han surgido varias preocupaciones sobre el impacto que este puede generar para el Perú. Además del efecto económico (principalmente: saturación en el mercado laboral y algunos servicios públicos, aumento de la informalidad, pero también una contribución al crecimiento del PBI), se ha observado cómo la percepción de la migración ha pasado desde una sensación de solidaridad hacia la preocupación e incluso la *securitización* del tema<sup>38</sup>. En este sentido, la atención mediática puesta sobre la presencia de prófugos de la justicia y la actividad de bandas de sicarios venezolanos

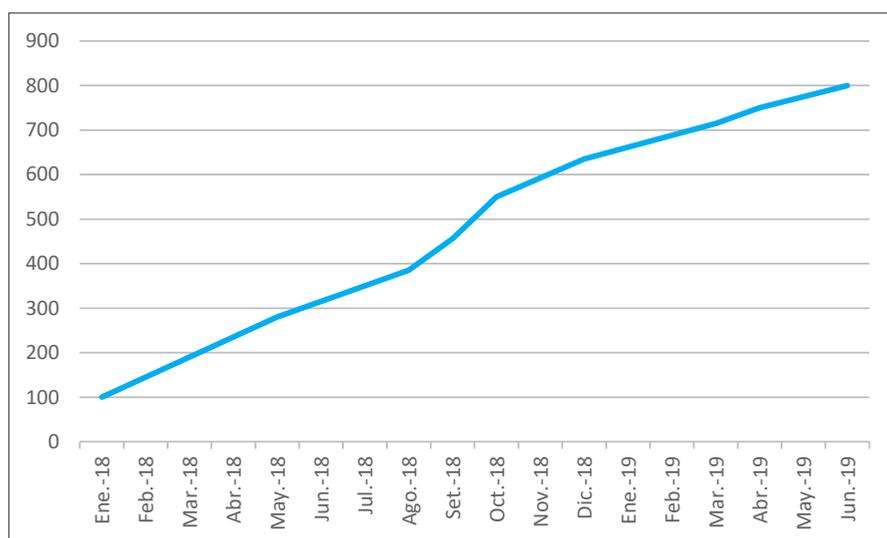
---

<sup>37</sup> Dicha política se ha desarrollado de acuerdo con varias normas y declaraciones internacionales —tales como la Resolución 2/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), la Declaración de Quito (2018), el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular (2018) y varias declaraciones del Grupo de Lima— y en coordinación con la ACNUR y la OIM.

<sup>38</sup> En una encuesta realizada en abril 2019 en Lima, un 67% de los entrevistados se mostró en desacuerdo con la inmigración venezolana, respecto a 43% en febrero 2018 (<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/67-limenos-acuerdo-inmigracion-venezolana-peru-noticia-630720>).

(como “Los Malditos del Tren de Aragua”) en territorio peruano, así como la deportación de unos 140 venezolanos (hasta junio 2019) a su país de origen<sup>39</sup>, no solo originaron expresiones esporádicas de xenofobia, sino también restricciones por parte del Estado peruano, como la exigencia de llevar el pasaporte al momento de ingresar al país —desde consideraciones de seguridad nacional— o el ya mencionado cierre del programa PTP. En junio 2019, el gobierno peruano, como único en América del Sur, incluso llegó a anunciar la implementación de un visado humanitario obligatorio para todos los venezolanos que desearan ingresar al país<sup>40</sup>. Cabe mencionar que el liderazgo que el Perú ha asumido en el Grupo de Lima y sus intentos de presionar al gobierno chavista para que deje el poder —más que de mediar entre el oficialismo y la oposición— se explica, entre otras razones, por la presión migratoria que experimenta desde Venezuela.

**Gráfico 3**  
**Número de migrantes venezolanos en el Perú (en miles)**  
**(enero 2018-junio 2019)**



Elaboración propia basada en varios reportes del diario El Comercio.

<sup>39</sup> En junio 2019, hubo 335 venezolanos presos en el Perú, una cifra relativamente baja en comparación con el número total de migrantes de este país y, además, inferior al número de presos de nacionalidad colombiana (579) (Mejía, 12 de mayo de 2019).

<sup>40</sup> Días después de este cambio de política, el presidente Martín Vizcarra comentó lo siguiente: “Nosotros no estamos restringiendo, en el sentido de que [los venezolanos] ya no puedan ingresar. Estamos pidiendo condiciones mínimas. Después de que les hemos abierto los brazos y han ingresado más de 800 mil venezolanos, creo que es completamente lógico y justificado que pidamos visa para tener un mayor control. [...] solo ingresarán al país personas que quieren trabajar y no, como hemos visto, gente que genera problemas [sic]” (Chunga, 13 de junio de 2019).

## 2.4. Los principales desafíos de seguridad para el Perú

Recientemente, la sensación de inseguridad ha aumentado notablemente entre la población peruana, tal como lo reflejan varias encuestas<sup>41</sup>. Si el terrorismo y el narcotráfico fueron, durante décadas, las principales fuentes de violencia en el Perú, el crimen organizado, con sus ramificaciones transnacionales, constituye un problema más reciente. Sin embargo, es sabido que varias manifestaciones de este crimen —minería ilegal, tala ilegal de madera, contrabando y trata de personas— se encuentran interconectadas con el narcotráfico. Así también lo afirma la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021 de DEVIDA: “Existe una vinculación entre estas economías ilícitas, no solo porque comparten y complementan recursos financieros para el desarrollo de sus actividades y tienen presencia en cuencas amazónicas, sino que se articulan en la defensa de sus intereses con redes de protección política y social” (Devida, 2018).

En efecto, el crimen organizado en el Perú prevalece, más allá de la capital y el principal puerto del Callao, en diversas “zonas marrones” del país (mayormente: el VRAEM, las zonas fronterizas de la Amazonía, los valles del Marañón y el Huallaga y la ceja de selva puneña). Además de generar grandiosas pérdidas de recursos para el Estado y “burbujas” en la economía nacional, también contribuye con la desconfianza sistémica por parte de la población peruana en sus instituciones políticas y el atractivo que genera entre la misma una política de “mano dura”. Finalmente, constituyen un reto para la autoridad por su enorme capacidad de cooptación (léase: corrupción) de miembros, tanto locales como nacionales, de la clase política y las instituciones castrenses del país<sup>42</sup>.

### *a. El narcotráfico*

En líneas anteriores ya se han expuesto algunos de los elementos de la política antidroga del Estado peruano, muy en línea con el régimen internacional de drogas vigente y la política de Estados Unidos en la región. En el presente acápite se procurará dar algunas tendencias de la producción y el tráfico de drogas en el Perú.

Respecto a la producción del principal insumo de la cocaína, la hoja de coca, se ha percibido una tendencia expansionista en el Perú a lo largo de toda la década pasada hasta 2011, cuando se llegó a una superficie de más de 62 mil hectáreas (UNODC, 2018). Un año después, el Perú incluso se convertiría en

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, en la encuesta Barómetro de las Américas de 2017 de LAPOP, el Perú se ubicó en el segundo puesto con mayor cantidad de entrevistados que fueron víctima de algún tipo de acto delictivo (un 33%, solo detrás de Venezuela), aunque —en comparación con otros países— no siempre violento, siendo el hurto la expresión delincuencia más común según el estudio (Carrión, Zárate, Biondi, Zechmeister, 2018).

<sup>42</sup> Según estimaciones de Macroconsult, el narcotráfico en el Perú generaría una renta de 762 millones de dólares anuales.

primer productor de coca del mundo, sobrepasando a Colombia. Luego, con una política más agresiva de erradicación<sup>43</sup> y desarrollo alternativo durante el gobierno de Humala, se vio una disminución de los cultivos hasta un mínimo de 40.300 hectáreas en 2015. Según el último reporte de la UNODC (2018), volvió a incrementar el área a casi 50 mil hectáreas, según la misma fuente, por una reducción en la erradicación. No obstante, por la reciente expansión de los cultivos de coca en Colombia, el Perú redujo su porción en la producción mundial del insumo a un 20% (de un 40% en 2011).

Por otro lado, en los últimos años se está observando un efecto globo, al desplazarse los cultivos de coca de algunas regiones (como el “exitoso” valle del Huallaga) hacia otras, con menor presencia del Estado (sobre todo: Putumayo/Triple Frontera Amazónica, Pichis/Palcazu/Pachitea, Inambari/Tambopata y San Gabán) (UNODC, 2018; Koven y Mc Clintock, 2018). Sin embargo, el VRAEM —una zona muy complicada por la presencia de remanentes de Sendero Luminoso y, además, la mayor productividad de los cultivos en el país— se ha consolidado como principal valle cocalero y productor de cocaína, con un estimado 70% de la producción nacional (Devida, 2018). Por último, respecto a la incautación reportada de clorhidrato de cocaína, el año 2017 cerró de modo positivo, con la intercepción de más de 21 toneladas, en comparación con las casi 14 toneladas durante el año anterior (Devida, 2018).

A diferencia del predominio de carteles transnacionales en la producción y distribución de la cocaína en Colombia y México, respectivamente, el narcotráfico peruano se caracteriza por ser más descentralizado. En este sentido, DEVIDA refiere a la existencia de “firmas nacionales” —en su mayoría clanes familiares o “carteles criollos”, con un alcance regional o nacional (Devida, 2018)— que conforman un tejido de organizaciones criminales dedicadas a determinadas actividades en la cadena de valor de las drogas (producción y acopio de la hoja de coca, procesamiento de la droga, provisión de los insumos o transporte)<sup>44</sup>. Obviamente, ello no significa que no habría un vínculo con el crimen organizado internacional. Así, la exportación de la droga mayormente se encuentra en manos de carteles mexicanos y colombianos y, cada vez más, la producción de coca en Loreto estaría articulándose con la del departamento colombiano de Putumayo. También se sabe de la presencia en territorio peruano de algunas mafias, como la *Ndrangheta* calabresa o mafias balcánicas. Por otro lado, las mencionadas “firmas nacionales” también están activas en ciudades de Argentina, Chile y Brasil.

<sup>43</sup> Desafortunadamente, el desarrollo alternativo en el Perú, frecuentemente, ha sido sinónimo de monocultivos de palma, palmito, café y cacao o de la agro-industria, sin mayor consideración por las comunidades que viven en estas zonas.

<sup>44</sup> En este sentido, López y Vizcarra (2012) refieren a una “cadena de valor fragmentada de la cocaína”.

Finalmente, se ha notado un incremento preocupante en los homicidios en algunas ciudades ubicadas en la ruta de exportación de la droga<sup>45</sup>, como resultado de la competencia entre bandas de narcotraficantes (sobre todo en Callao, Barranca, Chimbote, Trujillo y Tumbes). Sin embargo, en comparación con Colombia, México o los países del Triángulo del Norte, las tasas de homicidios relacionados con las drogas en el Perú son más reducidas. Además, por ahora, pese a ser el segundo productor mundial, el consumo de la cocaína en el Perú, aún no es tan generalizado. Estas dos tendencias, más el alineamiento de su política exterior hacia Estados Unidos, explican gran parte del conservadurismo del país en la lucha antidroga.

*b. La trata de personas y la esclavitud moderna*

Tal como lo menciona el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 (publicado por la Comisión Multisectorial contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes), el Perú es considerado un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas (Mininter, 2017). Según el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, entre los años 2009 y 2017 hubo 5.707 denuncias por trata, involucrando a 7.463 víctimas. Un 85% de ellas fueron mujeres y la mitad, aproximadamente, menores de edad, sobre todo provenientes de zonas rurales o urbano-marginales (Ministerio Público, 2018). Entre las regiones con mayor ocurrencia de este delito, se encuentran Lima, Madre de Dios, Puno y Loreto, siendo las últimas tres regiones también las más afectadas por delitos medioambientales (véase más adelante). En este sentido, regularmente, los medios de comunicación nacionales han denunciado la explotación sexual de menores en denominados “prostibares”, ubicados en la cercanía de asentamientos mineros ilegales en Madre de Dios.<sup>46</sup>

De acuerdo al mismo reporte, un 11% de las víctimas registradas en el periodo 2014-2017, fueron extranjeras (mayormente, ecuatorianas, colombianas y chinas) y en más del 20% de los casos la nacionalidad no había quedado reportada.

---

<sup>45</sup> Tal como se mencionó, la mayor parte de la droga peruana se destina a Europa, sea a través de puertos peruanos, sea por medio de la ruta terrestre hacia Bolivia y Brasil, siendo el último país no solo un *hub* en el narcotráfico mundial, sino también un principal consumidor de la cocaína. Desde Brasil, la cocaína pasa directamente a Europa o a través de países de África Occidental. Los puertos europeos más asociados con la recepción de la droga son Amberes, Rotterdam, Algeciras y Valencia. Aún está por verse si en los próximos años también incrementará el consumo de cocaína en algunas economías emergentes, principalmente de Asia. Por otro lado, la posibilidad de manipular genéticamente la hoja de coca permitiría su producción fuera de su histórico hábitat de los bajos Andes, lo que reduciría la presión generada por el narcotráfico a países como el Perú.

<sup>46</sup> Otro caso indignante refiere a la explotación sexual de más de 4.500 menores de edad en el pueblo minero de La Rinconada, ubicada a 5.500 metros sobre el nivel de mar en la región Puno. (CHS Alternativo, 28 de febrero de 2013).

A raíz de la masiva inmigración de ciudadanos venezolanos, es de suponer que el número de víctimas con esta nacionalidad también habrá aumentado recientemente. En cuanto a los destinos internacionales de la trata de personas en el Perú, el reporte menciona a Argentina, Chile y Corea del Sur. Finalmente, sobre la modalidad de captación, la más mencionada por el Observatorio es el ofrecimiento de un puesto de trabajo, mientras que casi un 60% de casos de trata tuvo como finalidad la explotación sexual (con una tendencia al auge), seguido por un 20% de explotación laboral y un 8% de mendicidad.

Está claro que las cifras mencionadas anteriormente no reflejan plenamente la magnitud de este flagelo, considerando que en pocas ocasiones se llega a denunciar los hechos. Por esta razón se citan las estimaciones del Índice Global de Esclavitud (IGE) 2018 —siendo la esclavitud moderna un problema muy vinculado con la trata de personas—, de la *Walk Free Foundation* y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En el documento, el Perú figura con un número absoluto de 80 mil víctimas, lo que equivale al 2.6 por cada mil habitantes, cerca al 2.7 de México, el país con el mayor número absoluto de esclavos modernos de la región (341 mil) y por delante de Ecuador (2.4), Bolivia (2.1), Brasil (1.8) y Chile (0.8) (Walk Free Foundation, 2018).

### c. Los crímenes medioambientales

El Perú es considerado como uno de los lugares más biodiversos del planeta. Según el ranking sobre la biodiversidad de *Mongabay*, el país ocupa el sexto lugar del mundo y su bosque tropical es considerado el cuarto más extenso del mundo (Butler, 21 de mayo de 2016). Lamentablemente, a lo largo de los últimos años, se ha notado un gran deterioro de esta riqueza a manos del crimen medioambiental, aumentando así la vulnerabilidad ecológica del país<sup>47</sup>. Mientras que la minería ilegal y la tala de madera constituyen las principales amenazas —sin precedentes en la historia nacional— para la biodiversidad amazónica (y, en menor medida, andina), la pesca ilegal y el comercio ilegal en especies (entre otras, aletas de tiburón y caballitos de mar, destinados a China<sup>48</sup>) lo son para el entorno marítimo.

En cuanto a la minería ilegal, sobre todo la aurífera se ha expandido considerablemente a partir del *boom* mundial de este mineral entre los años 2002 y 2012<sup>49</sup>. Siendo el Perú el sexto mayor productor de oro en el mundo, según la ONG *Verité*, alrededor del 28% es producido de manera ilegal (Global Initiative,

<sup>47</sup> Pese a ser uno de los países más biodiversos, también figura como tercer país más vulnerable del mundo ante el cambio climático (Intagri, 2019).

<sup>48</sup> Como ilustración solo entre noviembre de 2018 y febrero de 2019, Aduanas del Perú intervinieron una carga récord de 48 toneladas de aletas de tiburón, correspondiente a 50 mil especímenes únicos (Clancy, 2019).

<sup>49</sup> En 2012, su cotización internacional llegó a los 1.800 dólares por onza.

2016). De lejos la región más afectada es Madre de Dios: de las más de 20 mil denuncias ambientales activas en febrero de 2018, unas 3 mil respondieron a este departamento (Serra Praeli, 23 de febrero de 2018). Hasta un 90% de la explotación aurífera en Madre de Dios se desarrollaría en la ilegalidad, mientras que la misma porción de la población dependería, directamente (entre 50 y 70 mil mineros) o de forma indirecta, de esta actividad. Según el Ministerio del Ambiente peruano, la extracción anual de oro, solo en esta región, sumaría entre 16 y 18 toneladas, destruyendo más de 6 mil hectáreas de bosques al año (Global Initiative, 2016).

Es de público conocimiento la presencia de grupos criminales extranjeros (entre otros, de China, Rusia, Italia y Brasil) en la mencionada zona, así como integrantes del narcotráfico (firmas peruanas y carteles colombianos), al ser la minería ilegal una forma muy lucrativa para lavar el dinero proveniente de esta actividad. Sin embargo, también algunas empresas formales son cómplices con este drama ecológico. Como ilustración, durante ocho años (2010-2012), la empresa suiza *Metalor Technologies* habría procesado oro de dudosa procedencia, por un valor de 3,5 mil millones de dólares (Robbins, 10 de abril de 2019). Finalmente, la minería ilegal también se vincula con algunos países vecinos por conformar el destino del contrabando de oro ilegal: Bolivia y, en menor medida, Brasil para el oro de Madre de Dios y Puno, y el Ecuador para el mineral explotado cerca de la frontera con este vecino (la Cordillera del Cóndor). Cabe mencionar que, al igual que la lucha antidroga, el combate contra la minería ilegal constituye una tarea muy complicada por la dependencia económica de decenas de miles de familias, los vínculos entre la minería ilegal y la clase política (local y nacional<sup>50</sup>), así como la escasa capacidad del Estado peruano para afrontar el desafío en zonas tan alejadas. Aún está por verse si la instalación, en febrero 2019, de tres bases temporales en los alrededores de la Pampa, el principal asentamiento de minería ilegal en Madre de Dios, logra erradicar permanentemente dicha actividad ilícita.

Respecto a la deforestación, se estima que la Amazonía peruana ha perdido más de 2.1 millones de hectáreas desde 2001 —una superficie igual al estado de El Salvador—, con picos en los años 2014 (177 mil ha.) y 2016 (164 mil ha.)<sup>51</sup>. Aunque la tala ilegal de madera tropical no conforme la única causa de la deforestación, constituye un particular desafío por los vínculos que entretiene

---

<sup>50</sup> Varias autoridades locales y regionales, así como miembros de las últimas legislaturas del Congreso de la República han sido denunciados por sus vínculos con crímenes medioambientales.

<sup>51</sup> Se trata de estimaciones basadas en imágenes satelitales, considerando que parte de la deforestación es selectiva, es decir: dirigida a la tala de la madera mejor cotizada en el mercado. En otros casos, se trata de la deforestación total a fin de realizar plantaciones de palma aceitera (San Martín y Huánuco), cultivos como el cacao (por ejemplo, en los

ne con otras actividades ilícitas (sobre todo: narcotráfico, minería ilegal y trata de personas) y los cuantiosos recursos que genera, sin beneficio alguno para la sociedad, y disponibles para corromper a funcionarios del Estado peruano. Según *Global Witness* (17 de enero de 2019), la actividad ilícita genera, anualmente, unos 112 millones de dólares de ganancias. A fin de obtener una idea general de la problemática, por lo menos un 60% de la madera inspeccionada por la agencia fiscalizadora Osinfor en las dos principales regiones productoras de madera, Loreto y Ucayali, durante el periodo 2008-2018, procedía de zonas taladas ilegalmente (*Global Witness*, 17 de enero de 2019). Si bien últimamente se han registrado algunos avances, el comercio de madera ilegal sigue descontrolado en el Perú. Cabe indicar que el poder de bandas criminales dedicadas a la minería y tala ilegal también genera un alto riesgo para movimientos y activistas medioambientalistas: entre 2002 y 2014 se han registrado 57 asesinatos de ecologistas en el Perú. De este modo, el país se ha convertido en el cuarto más riesgoso del mundo para un defensor ambiental, luego de Brasil, Honduras y Filipinas (Prado, 19 de noviembre de 2014).

#### *d. La seguridad ciudadana: realidad y percepción*

América Latina es considerada la región más insegura del mundo, medido en términos de homicidios, no resultantes de un conflicto armado. Por ejemplo, en el ranking de las 50 ciudades más peligrosas del mundo, 43 se encuentran en la región, de las cuales quince en México, catorce en Brasil y seis en Venezuela (ninguna es peruana) (RT, 14 de marzo de 2019). Pese a la sensación de inseguridad que se mencionó anteriormente, el Perú se presenta como un país *relativamente* seguro con 7.8 homicidios por cada cien mil habitantes<sup>52</sup>, una situación muy distante de países como Venezuela (89), Brasil (29.70), Colombia (24) e inferior a otro vecino, Bolivia (8.5) (InSight Crime, 2018)<sup>53</sup>. Sin embargo, se revelan dos tendencias preocupantes. Por un lado, hay un aumento sistemático en las tasas de homicidios a lo largo de los últimos años, tal como se puede observar en el Gráfico 4. Si, en términos absolutos, hubo 1,617 víctimas de homicidio en 2011; para 2017 pasaron a ser 2.487 (INEI, 2018). Por otro lado, a nivel de ocurrencia, hay una clara brecha entre regiones (ambas fronteras) como Madre de Dios y Tumbes, con una tasa de 46.6 y 28.8 respectivamente en 2017, y Loreto y Tacna con “solo” 2.8 y 3.1 homicidios por cada 100 mil habitantes. Es evidente que la problemática del crimen medioambiental en la primera región y la ubicación de la segunda en las rutas del narcotráfico y el contrabando, contribuyen con

---

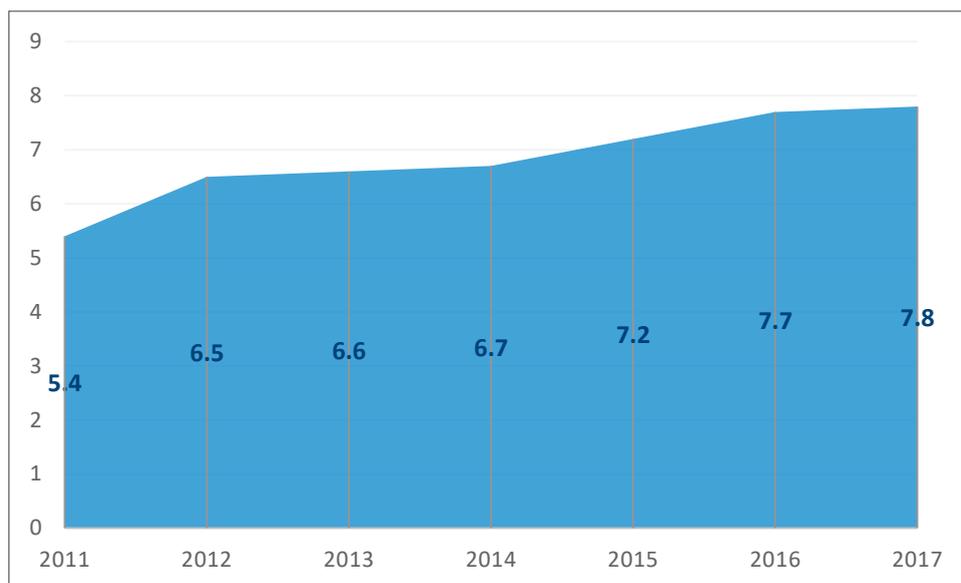
alrededores de Tamshiyacu, Loreto), actividades ganaderas o la generada a partir de la minería ilegal (Madre de Dios) (Amazon Conservation, 2018)

<sup>52</sup> Según la OMS, un país con más de 10 homicidios por cien mil habitantes se encuentra en una situación de epidemia.

<sup>53</sup> En 2017, solo cuatro países de América Latina tuvieron una tasa de homicidios inferior a la del Perú: Chile (3.3), Ecuador (5.8), Argentina (6) y Nicaragua (7) (InSight Crime, 2018).

este panorama. Puno, otra región fronteriza, se presenta además como una de las regiones donde más ha aumentado la tasa de homicidios (de 6.8 en 2015 a 10 en 2017).

**Gráfico 4**  
**Tasa de homicidios (por cada 100 mil habitantes) en el Perú**  
**2011-2017**



Fuente: INEI, 2018. Elaboración propia.

#### e. La corrupción

Aunque no solo constituye una cuestión de seguridad, la corrupción —a la par con la inseguridad ciudadana— es vista como uno de los principales problemas del país por la población peruana<sup>54</sup>. Esta percepción es comprensible, considerando el descubrimiento —y mediatización— de varios casos de corrupción a lo largo de los últimos años: desde la mega-corrupción cometida por el dúo Fujimori-Montesinos en los años noventa, pasando por los *Petroaudios*, los *Narcoindultos*, el caso *la Centralita*, los *Cuellos Blancos del Puerto*, hasta el más reciente capítulo peruano de *Lava Jato*, que involucra empresas constructoras

<sup>54</sup> Por ejemplo, en el Latinobarómetro de 2018, un 19% de los peruanos entrevistados consideró a la corrupción como el principal problema del país, la segunda cifra más alta de la región (luego de Colombia) (Latinobarómetro, 2018). Ante la misma pregunta en la encuesta LAPOP del 2016-17, el Perú se presentó en el primer puesto, con 27,1% (30.4 consideró como principal problema a la inseguridad ciudadana). A lo que concierne la victimización por corrupción, el Perú ocupó el quinto lugar en la región, con un porcentaje de 29,6 (Carrión et al., 2018).

brasileñas (entre otras: Odebrecht, Camargo Correa y OAS), cuatro ex presidentes del Perú, ex candidatos presidenciales, así como gobernadores regionales y alcaldes municipales<sup>55</sup>. Desde una perspectiva más comparativa, en el último Índice de Transparencia (2018), el Perú ocupó el puesto 105 entre 180 países del mundo, en empate con Brasil, y detrás de Uruguay (23°), Chile (27°), Argentina (85°) y Colombia (99°) (Transparencia Internacional, 2018).

Tal como lo ilustró el historiador Quiroz (2008), la corrupción en el Perú constituye una problemática estructural con raíces en la era colonial y expresiones a lo largo de la época republicana. Sin embargo, recientemente se han agregado otros factores que contribuyen con la persistencia de las prácticas corruptas. Sin afán de ser exhaustivos, mencionamos al gran poder ejercido por un número reducido de grupos empresariales en la economía nacional, la deficiente implementación de la descentralización y políticas de fiscalización en el Estado peruano, el financiamiento exclusivamente privado de las campañas electorales, el reciente *boom* (macro-) económico, así como la mencionada proliferación del crimen organizado. De la misma manera como en el caso de la inseguridad ciudadana, la corrupción no solo desafía la tarea de institucionalización del Estado y el desarrollo social del país, sino que también causa un cuestionamiento de los valores democráticos, a favor de liderazgos políticos de estilo populista y propuestas anti-sistémicas.

Aún está por verse si la priorización, al menos discursiva, de la lucha contra la corrupción bajo la actual presidencia de Martín Vizcarra y las muestras de liderazgo regional en el tema —por ejemplo, a través del Compromiso de Lima contra la Corrupción, suscrito durante la Cumbre de las Américas de 2018—, logran constituir un punto de inflexión en la materia. Por otro lado, se espera que la aspiración peruana para ingresar a la OCDE, con sus estándares de transparencia, puede contribuir con una política más eficaz para combatir la corrupción, actualmente presente en todos los niveles del gobierno y la sociedad peruana.

### 3. Conclusiones

Luego de haber considerado los vínculos entre el Perú y las potencias, su papel en la gobernanza regional y global de seguridad y los principales desafíos en esta materia, se llega a las siguientes conclusiones:

*Uno.* Más allá de la diversificación en las adquisiciones de armamento —principalmente en Italia, Francia y Rusia—, de lejos el principal socio de seguridad del Perú entre las potencias, sigue siendo Estados Unidos. Este alineamiento, expresado —por ejemplo— a través de la doctrina de seguridad y la política

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, en julio de 2014, 1.699 de 1.841 alcaldes municipales se encontraban bajo investigación por casos de corrupción (Koven y McClintock, 2018, p. 57).

antidroga en el país, resulta, por un lado, de la línea conservadora que guía la política exterior peruana, vigente desde la década de los noventa. Por otro lado, también contribuye la escasa disposición —sea política, sea en calidad de *pay-master*— por parte de las potencias extra-hemisféricas para “reemplazar” al hegemón. Por cierto, la referida política encuentra mayor apoyo en la Marina de Guerra, tradicionalmente alineada con EE.UU., respecto al Ejército, más proclive a la autonomía del país.

*Dos.* A nivel de la gobernanza de seguridad regional, y en línea con lo anterior, el sistema interamericano constituye el principal régimen para el Perú. En comparación, las políticas de seguridad de la CAN o UNASUR no han generado un impacto significativo. Además —aunque no fue desarrollado con detención en el presente trabajo—, la última década ha mostrado un considerable progreso en la consolidación de un régimen de seguridad en Sudamérica, a partir de la red de acuerdos bilaterales suscritos entre el Perú y sus vecinos, con el potencial de evolucionarse hacia una comunidad de seguridad. Esta situación dista claramente de las crecientes tensiones geopolíticas en otras regiones del mundo y, en general, la crisis del multilateralismo —a favor de *power politics*—.

*Tres.* Entre los principales desafíos y amenazas para la seguridad en el Perú destacan el narcotráfico, la trata de personas y diversos crímenes medioambientales; todas expresiones del crimen organizado interconectadas entre sí, con nexos transnacionales, y equipadas de enormes recursos económicos, que nutren el mantenimiento de prácticas corruptas. Si bien el Perú (aún) no comparte las tasas de violencia epidémica de la mayoría de países latinoamericanos, el crimen organizado claramente ha contribuido con la tendencia al alza de los homicidios en el país. Por otro lado, está claro que la proliferación de los mencionados desafíos resulta de la persistencia de “zonas marrones” a lo largo de la Amazonía y Andes peruanos —varias de ellas ubicadas en regiones fronterizas— en combinación con la creciente interdependencia socio-tecnológica que caracteriza al mundo actual y el *boom* económico experimentado por el país desde la década pasada.

## Referencias Bibliográficas

- Acharya, A. (2018). *The End of the American World Order*. Cambridge: Polity.
- ACNUR – Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (7 de junio de 2019). Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/%20refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>
- Adins, S. (2015). La posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC. En F. Novak, y J. García. (Coord.), *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI. Agenda y Propuestas* (pp. 245-261). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Adins, S., y Rooney, M. (2019). *Las Relaciones entre el Perú y Rusia. Revisión e Interpretación desde las Relaciones Internacionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Alayo Orbegozo, F. (4 de mayo de 2019). El éxodo creciente desde Venezuela: este es el perfil de los migrantes. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/exodo-creciente-venezuela-perfil-migrantes-informe-noticia-632311>
- Alegría, L. (16 de agosto de 2018). Informalidad sigue dominando la creación de empleo en el Perú. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/informalidad-sigue-dominando-creacion-peru-noticia-547252>
- Amazon Conservation. (2018). *Monitoring of the Andean Amazon Project*. Recuperado de <https://maaproject.org/2018/sintesis3>
- América Noticias. (6 de junio de 2019). Tumbes: gobernador alerta sobre ingreso diario de 2 mil venezolanos. Recuperado de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/tumbes-gobernador-alerta-sobre-ingreso-diario-2-mil-venezolanos-n374321>
- Andina. (23 de febrero de 2016). Presidente de Francia Francois Hollande inicia hoy visita oficial al Perú. *Andina – Agencia Peruana de Noticias*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-francia-fran%C3%A7ois-hollande-llega-manana-a-peru-600044.aspx>
- Bruce St John, R. (1999). *La Política Exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.
- Butler, R.A. (21 de mayo de 2016). The top 10 most biodiverse countries. *MONGABAY News & Inspiration from Nature's Frontline*. Recuperado de <https://news.mongabay.com/2016/05/top-10-biodiverse-countries/>

- CAN – Comunidad Andina. (2019). *Temas. Otros Temas. Antidrogas*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=348&tipo=TE&title=antidrogas&padre=343>
- Carrión, J., Zárate, P., Boidi, M.F., Zechmeister, E.J. (2018). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016-2017. Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y LAPOP. Recuperado de [https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17\\_Peru\\_Country\\_Report\\_Final\\_W\\_031918.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17_Peru_Country_Report_Final_W_031918.pdf)
- Chunga, C. (13 de junio de 2019). Vizcarra sobre venezolanos: “Después de abrirles los brazos, es lógico que pidamos visa”. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/piura/martin-vizcarra-venezolanos-despues-abrirles-brazos-logico-pidamos-visa-noticia-ecpm-645037>
- CHS Alternativo. (28 de febrero de 2013). Más de 4500 menores de edad son explotados sexualmente con conocimiento de las autoridades. Una muestra más de la inseguridad ciudadana en el Perú. *Reporte Alternativo*, Boletín 252. Recuperado de [http://www.chsalternativo.org/reportalternativo/contenido.php?v\\_pad=10&v\\_hij=32&v\\_pla=2&v\\_sal=2&v\\_cod=11632&v\\_tip\\_pub=](http://www.chsalternativo.org/reportalternativo/contenido.php?v_pad=10&v_hij=32&v_pla=2&v_sal=2&v_cod=11632&v_tip_pub=)
- Clancy, N. (23 de abril de 2019). Peru Wildlife Agency Eases Export of Illegal Shark Fins. *InSight Crime*. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/news/brief/peru-wildlife-agency-eases-export-of-illegal-shark-fins>
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú. (2019). *Relaciones bilaterales*. Recuperado de <https://www.ccffaa.mil.pe/labor-internacional/rondas-de-conversaciones/>
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro. Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de [www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)
- De Zela, H. (2015). Perspectivas del Perú en la ONU y en la OEA. En F. Novak, y J. García. (Coord.), *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI. Agenda y Propuestas* (pp. 231-244). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Devida. (2018). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021*. Lima: Devida. Recuperado de <https://www.devida.gob.pe/estrategia-nacional-de-lucha-contras-las-drogas>
- DMDC – Defense Manpower Data Center (2019). *Military and Civilian Personnel by Service/Agency by State/Country*. Recuperado de [https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp\\_reports.jsp](https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp)

- Ellis, E. (2011). *China-Latin American Military Engagement: Good Will, Good Business, and Strategic Position*. Carlisle: Strategic Studies Institute. Recuperado de <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2150.pdf>
- FMI – Fondo Monetario Internacional. (2019). *Direction of Trade Statistics. Charts by Country*. Recuperado de <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&slid=1514498277103>
- Fonseca, B., y Tulchin, J. (2010). *Peruvian Strategic Culture*. Miami: Florida International University.
- Forsyth, H. (2017). *Reto diplomático. Relaciones bilaterales Perú-Estados Unidos 2011-2015*. Lima: Fondo Editorial USIL.
- Gestión. (8 de junio de 2019). China donará materiales militares a Perú valorizados en US\$ 7 millones. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/china-donara-materiales-militares-peru-valorizados-us-7-millones-nndc-269584>
- Global Initiative against Transnational Organized Crime. (2016). *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*. Ginebra: Global Initiative. Recuperado de [https://arcominero.infoamazonia.org/GIATOC-OC\\_Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America-3c3f978eef80083bdd8780d7c5a21f1e.pdf](https://arcominero.infoamazonia.org/GIATOC-OC_Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America-3c3f978eef80083bdd8780d7c5a21f1e.pdf)
- Global Witness. (17 de enero de 2019). *El justiciero forestal: Por qué se debe devolver la independencia a OSINFOR y expandir sus poderes*. Recuperado de <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/el-justiciero-forestal>
- Haass, R. (2008). The Age of Nonpolarity. What will follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, 87(3), 44-56.
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 87(2), 35-49.
- INEI. (2016). *Perú. Estadísticas de la Emigración Internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990-2015*. Lima: INEI. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1423/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1423/libro.pdf)
- INEI. (2018). *Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno 2011-2017*. Lima: INEI. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1532/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1532/libro.pdf)
- InSight Crime. (2018). *Homicides*. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/indepth/homicides>
- Institute for Economics and Peace. (2018). *Global Terrorism Index 2018. Measuring and understating the impact of Terrorism*. Recuperado de <http://visionofhumanity.org/indexes/terrorism-index/>

- Intagri. (2019). Perú: Tercer País más Vulnerable al Cambio Climático. Recuperado de <https://www.intagri.com/articulos/noticias/peru-tercer-pais-mas-vulnerable-al-cambio-climatico>
- Kaldor, M. (2013). In Defence of New Wars. *Stability*, 2(1), 1-16.
- Koven, B., y McClintock, C. (2018). Violence in Peru. En J. Rosen y H. Kassab. (Eds.), *Violence in the Americas* (pp. 47-70). Lanham: Lexington Books.
- López, N., y Vizcarra, S. (2012). La cadena de valor de la cocaína: un análisis georreferenciado del VRAE. *Politai*, 3(4), 79-92.
- Marchessini, A. (7 de marzo de 2019). Puesta de quilla de las patrulleras marítimas BAP Río Tumbes y BAP Río Locumba de la Marina de Guerra del Perú. *Defensa.com*. Recuperado de <https://www.defensa.com/peru/puesta-quilla-patrulleras-maritimas-bap-rio-tumbes-bap-rio-peru>
- Mejía, M. (12 de mayo de 2019). Mayoría de venezolanos presos en Perú cometieron robo agravado. *Andina. Agencia Peruana de Noticias*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-mayoria-venezolanos-presos-peru-cometieron-robo-agravado-751108.aspx>
- Mella, R. (2012). 'Fue una vergüenza'. El caso del desfile de los tanques chinos. *IDL-Reporteros*. Recuperado de <https://idl-reporteros.pe/fue-una-vergüenza>
- Meza-Cuadra, G. (2017). El Perú en las Naciones Unidas: el desarrollo sostenible y el sostenimiento de la paz. *Agenda Internacional*, 24(35), 119-135.
- Mininter – Ministerio del Interior del Perú. (2017). *Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021*. Recuperado de <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/PLAN%20NACIONAL%20CONTRA%20LA%20TRATA%20DE%20PERSONAS%202017-2021.pdf>
- MRE - Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2012). *Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de una Asociación Estratégica Integral entre la República de Corea y la República del Perú*. Recuperado de [https://apps.reee.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados\\_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=1282E](https://apps.reee.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=1282E)
- MRE - Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2013). *Acuerdo de Cooperación en el ámbito de Defensa entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de India*. Recuperado de [https://apps.reee.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados\\_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=15ECA](https://apps.reee.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=15ECA)
- Ministerio Público del Perú. (2018). *La respuesta del Ministerio Público frente a la Trata de Personas. Evidencia de Mercados, Uso de Tecnologías y Delitos Conexos*. Recuperado de [https://www.mpfm.gob.pe/Docs/0/files/ofaec\\_informe\\_de\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://www.mpfm.gob.pe/Docs/0/files/ofaec_informe_de_trata_de_personas.pdf)

- Novak, F., y Namihas, S. (2016). *Las Relaciones entre el Perú y la Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- OEA – Organización de Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Recuperado de [http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)
- Prado, E. (19 de noviembre de 2014). El Perú es un país peligroso para los defensores del medio ambiente. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/835168-el-peru-es-un-pais-peligroso-para-los-defensores-del-medio-ambiente>
- Prensa Presidencia de Chile. (22 de marzo de 2019). *Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur*. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=93247>
- Response for Venezuelans (R4V). (2018). *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela*. Recuperado de [https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP\\_Venezuela\\_2019\\_OnlineVersion.pdf](https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf)
- Robbins, S. (10 de abril de 2019). Peru Targets Multinationals Linked to Sale of Illegal Gold. *InSight Crime*. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/news/analysis/peru-targets-multinationals-illegal-gold>
- RPP – Radio Programas del Perú. (29 de noviembre de 2013). Cateriano supervisa en Corea del Sur adquisiciones militares de Perú. *RPP Noticias*. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/actualidad/cateriano-supervisa-en-corea-del-sur-adquisiciones-militares-de-peru-noticia-651271>
- RT. (14 de marzo de 2019). El 'ranking' de las 50 ciudades más peligrosas del mundo (y 43 están en América Latina). Recuperado de. <https://actualidad.rt.com/actualidad/308621-mexico-brasil-paises-violencia-mundo>
- Quiroz, A. (2008). *Corrupt Circles. A History of Unbound Graft in Peru*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Security Assistance Monitor. (2019). *Security Aid. Pivot Table. Peru*. <http://securityassistance.org/data/program/military/Peru/2014/2019/all/Global>
- Serra Praeli, Y. (23 de febrero de 2018). Perú: nuevo juzgado en Madre de Dios y tres mil delitos ambientales en espera. *MONGABAY. News & Inspiration from Nature's Frontline*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2018/02/peru-nuevo-juzgado-en-madre-de-dios/>
- SIPRI (2019a). *SIPRI Military Expenditure Database*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/milex>

- SIPRI (2019b). *Trade Registers*. Recuperado de [http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php)
- Sotomayor, A. (2008). Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 83, 41-83.
- Stuenkel, O. (2016). *Post Western World*. Cambridge: Polity Press.
- Tokatlian, J. (2015). Un ensayo crítico en torno a la coyuntura internacional. En R. Lagos, y E. Iglesias. *América Latina, China y Estados Unidos: perspectivas latinoamericanas de las relaciones internacionales en el siglo XXI* (pp. 68-92). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Internacional. (2018). *Corruption Perceptions Index 2018*. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>
- UN Peacekeeping. (2019). *Troop and Police Contributors*. Recuperado de <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>
- UNODC - Oficina de las naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016). *Documento final del periodo extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas celebrado en 2016*. <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>
- UNODC - Oficina de las naciones Unidas contra la Droga y el Delito.. (2018). *Perú. Monitoreo de Cultivos de Coca 2017*. Lima. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru\\_Monitoreo\\_de\\_Cultivos\\_de\\_Coca\\_2017\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2017_web.pdf)
- UNODC - Oficina de las naciones Unidas contra la Droga y el Delito.. (2019). *UNODC en Perú*. Recuperado de <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/nosotros/unodc-en-peru.html>
- U.S. State Department (2019). *Integrated Country Strategy. Peru*. Recuperado de [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Peru-UNCLASS\\_508.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Peru-UNCLASS_508.pdf)
- Walk Free Foundation. (2018). *The Global Slavery Index 2018*. Recuperado de <https://www.globalslaveryindex.org/resources/downloads>
- Watson, P. (3 de noviembre de 2018). Perú e Italia acercan posturas sobre futuros proyectos navales. *Infodefensa.com*. Recuperado de <https://www.infodefensa.com/latam/2018/11/03/noticia-italia-acercan-posturas-sobre-futuros-proyectos-navales.html>



