

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

POLICY PAPER N°3

Diciembre / 2019

ISBN: 978-9972-671-64-7



LA REGIÓN FRENTE A LOS CAMBIOS GLOBALES EN MATERIA DE SEGURIDAD

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

2019

www.idei.pucp.edu.pe

www.kas.de

ISBN: 978-9972-671-64-7

La región frente a los cambios globales en materia de Seguridad

1ª ed., diciembre de 2019
ISBN N° 978-9972-671-64-7

- © Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
Telf.: (51-1) 626-6170
URL: <www.pucp.edu.pe/idei>
<www.facebook.com/ideipucp>
- © Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: <www.kas.de/peru>
Telf.: (51-1) 416-6100
URL: <www.kas.de/peru/es>
<www.facebook.com/kasenperu>

Autores:
Sebastien Adins
Jaime Baeza Freer
Juliano Cortinhas
María Cristina Escudero Illanes
Franco Gamboa Rocabado
Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Pérez Henríquez
Antonio Jorge Ramalho
José F. Rocabado Sánchez
Diego Vera Piñedos

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

Diciembre, 2019

LA REGIÓN FRENTE A LOS CAMBIOS GLOBALES EN MATERIA DE SEGURIDAD

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción
2. Sudamérica frente a los desafíos de la seguridad internacional.
Perspectivas desde Brasil
Antonio Jorge Ramalho
Juliano Cortinhas
3. Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) al gobierno de Iván Duque (2018-2019)
Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Vera Piñeros
4. La agenda 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
5. Problemas globales de la seguridad en el Ecuador. Una reflexión desde los vacíos y tensiones globales, regionales y locales
Daniela Célleri Endara
Diego Pérez Enríquez
6. Cambio globales, balances de poder y problemas de la seguridad en una época de desequilibrios. Una interpretación desde Bolivia
José F. Rocabado Sánchez
Franco Gamboa Rocabado
7. El Perú frente a las nuevas configuraciones de seguridad regional y global
Sebastien Adins

1

Introducción

En 2015, el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), constituyó la Red de Política de Seguridad, que está conformada —además del IDEI— por académicos y especialistas de universidades de los cinco países vecinos del Perú, esto es, de la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Esta red tiene como propósito difundir y fortalecer el conocimiento en el ámbito de la seguridad en nuestros respectivos países, así como realizar planteamientos para colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas en esta materia.

En su quinto año de conformada, 2019, la Red ha producido una nueva publicación titulada *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad*, en la cual se analiza cómo los cambios que vienen ocurriendo en el escenario internacional, tendrán un impacto en la agenda de seguridad de nuestros países y asimismo sobre cuáles serán las políticas que estos asumirán frente a las referidas transformaciones. 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. Precisamente a continuación, se presenta una breve síntesis de los estudios que componen la referida obra.

2 Sudamérica frente a los desafíos de la seguridad internacional. Perspectivas desde Brasil

*Antonio Ramalho
Juliano Cortinhas*

Frente a los cambios intensos y acelerados en el contexto geopolítico global, la gestión del presidente Bolsonaro viene aportando transformaciones profundas en la conducción de la política exterior y en la política de seguridad pública brasileñas. Brasil, desde el inicio de 2019, redefine su inserción internacional en el ámbito de la seguridad, con énfasis en aspectos regionales de sus políticas de defensa y seguridad interior. Tales cambios no tienden a mejorar la acción del Estado brasileño en estos campos.

Internacionalmente, la creciente inestabilidad entre las potencias globales, sumada al desmonte del multilateralismo, son fenómenos negativos para los países sudamericanos. Además, estas potencias vienen ampliando su influencia en el continente en los ámbitos político, económico y geoestratégico. Tan serio es el tema que ya se habla abiertamente de la posibilidad de que ocurra una *proxy war* en Venezuela.

Opciones inadecuadas en el ámbito regional también contribuyen para el aumento de la inseguridad en América del Sur, en especial la decisión de abandonar el más exitoso experimento de cooperación regional en materia de seguridad hasta ahora: la UNASUR. Justamente cuando el contexto mundial se tornó más peligroso, inestable y arriesgado, cuando era más necesario ampliar la capacidad de actuación conjunta, los gobiernos sudamericanos se han dejado llevar por convicciones ideológicas e intereses electorales inmediatos, desperdiciando la oportunidad de mantener la región relativamente aislada de las tensiones geopolíticas globales.

La crisis venezolana resultó, ella misma, producto de una mezcla de omisión y ausencia de liderazgo regional. Al abandonar el foro que habían constituido precisamente para promover el diálogo, la cooperación y la concertación política en pro de la seguridad regional, los gobiernos de los países sudamericanos se han eximido de sus responsabilidades en mantener la tradición de paz y cooperación asociada a la región. Diferencias políticas que podrían haber sido arbitradas se han radicalizado.

Peor aún, existe la posibilidad de que esta crisis se prolongue por mucho tiempo, con riesgo de que se amplíe y generalicen actos de violencia en Venezuela y en países vecinos. La frustración del pueblo colombiano por la imposibilidad de atender a las expectativas creadas por el acuerdo de paz, junto con la reorganización de la delincuencia transnacional en el vacío creado por la ausencia de las FARC, aportará amenazas aún más complejas, que ya empiezan a trasladarse hacia los países vecinos.

Frente a estos desafíos, la radicalización de las posiciones de gobiernos sudamericanos evidencia una polarización creciente en la región. Como resultado, cada vez más, la solución de esta crisis está en manos de EE.UU., Rusia y China, con la posible intromisión en este proceso de actores como Turquía, Siria e Irán. Obviamente, para ellos esto constituye apenas una oportunidad de realizar sus propios intereses, lo que hará de nosotros una especie de moneda de cambio, quizás un juguete, en sus interacciones.

Brasil parece ignorar las complejidades y oportunidades presentes en este contexto. El gobierno Bolsonaro ha promovido cambios que generan temor en los vecinos y disminuyen la capacidad brasileña de contribuir a la paz y estabilidad regional. Su política exterior gradualmente dilapida un patrimonio de credibilidad y confianza construido por el Estado brasileño en los últimos 100 a 150 años y pierde una oportunidad magistral: en un momento de ataques al multilateralismo y de retorno a la *realpolitik*, la *expertise* diplomática de Brasil era ideal para que el país defendiera la igualdad de los Estados ante el derecho internacional y contribuyera a un orden internacional basado en normas e instituciones. Además de éticamente apropiada, la defensa del multilateralismo también puede servir a los intereses del país, fortaleciendo su posición en el concierto de las naciones.

Con relación a la seguridad interior, los cambios son también negativos. Se desarticuló la cooperación con los vecinos y se promueven cambios normativos que no tratan el tema de manera sistémica. Las soluciones propuestas son insuficientes para resolver el problema.

De hecho, la sensación de inseguridad afecta profundamente a la población brasileña. En términos absolutos, Brasil es el país donde se registran más muertes violentas en el mundo; así, en proporción de la población,

ocupa el puesto 13. En 2017, los números oficiales registraron más de 60.000 homicidios, es decir, hubo más muertes que en cualquier conflicto internacional en la actualidad.

Entre las diferentes causales para los elevados índices de violencia, están, además de la ineficaz distribución de competencias entre las autoridades constituidas, la baja renta per cápita, la desigualdad social, la elevada proporción de jóvenes en la población, los insuficientes efectivos policiales, las elevadas tasas de encarcelamiento, la amplia difusión de drogas ilícitas, del alcohol y de armas de fuego, y la mala gestión de los recursos públicos.

Obviamente, cualquier política pública que se base solo en la represión y no considere ofrecer mejores condiciones sociales será insuficiente, pudiendo caer en el populismo. Las autoridades no están justificando las soluciones que proponen en el examen de las causas profundas del sentimiento de inseguridad de la población brasileña, prefiriendo afirmar que la amenaza de sancionar con creciente rigor a los criminales les hará desistir del crimen. Hasta ahora, esto ha contribuido más al agravamiento que a la solución del problema. Según la orientación política actual, esto no importa. El mensaje está claro: si la violencia no funcionó hasta ahora, es porque ha sido poca.

La política del presidente es coherente con las promesas del candidato Bolsonaro. En su campaña electoral, él proponía como solución el aumento de la represión y que la población tenga mayor libertad para adquirir armas. El candidato logró crear la impresión de ser el más apto para enfrentar el problema.

Las estadísticas de violencia mejoraron marginalmente, como consecuencia de las políticas implementadas en el gobierno de Temer, pero las propuestas del gobierno Bolsonaro para el área de seguridad están distantes de lo que podría considerarse una política multidimensional y efectiva para el área. Las evaluaciones hechas y las soluciones propuestas no parten de una base conceptual clara y, de ser implementadas, pueden agravar la violencia en la sociedad.

El riesgo que el aumento de las armas en circulación puede traer a la seguridad de la población brasileña es de difícil medición, pero es sabido que las actividades represivas del Estado se concentran en comunidades pobres. La tendencia es que los grupos poblacionales que más sufren con la violencia sean también los más afectados negativamente por la flexibilización de las exigencias para la posesión de armas. También es cierto que ante la violencia de la policía, la respuesta de las víctimas puede fortalecer el crimen organizado, como pasó con el PCC.

En síntesis, la multipolaridad tornó el ambiente internacional más inestable y peligroso. Las amenazas tradicionales se han tornado más intensas y riesgosas, como resultado de la adopción por las grandes potencias de políticas unilaterales y nacionalistas. Volvimos al mundo de la *realpolitik*, que ahora se hace sentir en Sudamérica. En este contexto, el despliegue entre un orden internacional marcado por la profunda interdependencia socioeconómica y el progresivo deterioro en las condiciones de gobernabilidad global genera crecientes tensiones entre los gobiernos. Por su parte, las bandas criminales organizadas han logrado integrarse de manera sistemática y efectiva, valiéndose de las nuevas tecnologías y de los ingresos resultantes de actividades ilícitas.

Este contexto torna más relevante y urgente fortalecer instrumentos de cooperación internacional en Sudamérica. Sin embargo, en los últimos años hemos caminado en la dirección contraria y las iniciativas del nuevo gobierno brasileño en sus primeros meses de gestión apuntan en el sentido de profundizar y fortalecer el movimiento en esta dirección equivocada.

Con relación a la seguridad interna, tampoco se verifica una visión sistemática y articulada para promover soluciones a partir de una estrategia que combine el desarrollo socioeconómico y la creación de oportunidades de inclusión social con mecanismos de desincentivo a la delincuencia y represión respetuosos de la dignidad de los ciudadanos. El énfasis está puesto exclusivamente en la punición más violenta de los criminales: una apuesta en la que el miedo debe disuadir a otros individuos a seguir el mismo camino.

Recomendaciones

Nuestra recomendación es que hay que cambiar ambas políticas:

- a. En el ámbito regional, se debe adoptar una posición más cercana a las tradiciones de no intervención combinada a la intensificación del diálogo y de la cooperación con los vecinos sudamericanos; ello sirve más a los intereses brasileños en el campo de la seguridad y defensa que el aparente alineamiento incondicional al gobierno de Trump.
- b. Con respecto a la promoción de la seguridad interna, los cambios normativos propuestos solo tendrán eficacia en el largo plazo en un contexto marcado por un ambiente más próspero y respetuoso de los derechos humanos y de las necesidades de inclusión socioeconómica.



Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) al gobierno de Iván Duque (2018-2019)

*Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Vera Piñeros*

En este documento se propone discutir cómo ha orientado el Estado colombiano su agenda de seguridad entre los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque.

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, como el narcotráfico y el crimen organizado transnacional (COT). Sin embargo, la diplomacia de la seguridad ha tendido a politizarse y a hacerse más informal por la percepción presidencial de la crisis de Venezuela. Varios fenómenos internos siguen priorizándose en medio de las presiones de la administración de Donald Trump contra los cultivos ilegales (coca, amapola), aunque en una situación de declive material y político de EE.UU. que le impide ofrecer incentivos como los hubo bajo el gobierno de George W. Bush y el Plan Colombia.

Durante la gestión de Duque, se vienen delineando algunas diferencias frente a Santos en un entorno global de turbulencias y multipolarización crecientes. Fricciones que han ido en aumento durante el gobierno de Trump y que han terminado reflejándose en el hemisferio occidental, notoriamente, en las posturas de algunos países frente a la crisis venezolana. El debilitamiento del multilateralismo en la ONU se agudiza con la política exterior de la Casa Blanca, la cual agrade a sus propios aliados, apela al unilateralismo y juega peligrosamente con la idea de una intervención militar.

Se suma el deterioro del regionalismo latinoamericano con el virtual fin de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la incapacidad de la Organización de Estados Americanos u otro organismo regional para contribuir a mitigar la crisis política y migratoria, y más importante que ella, las tensiones crecientes entre Venezuela y Colombia. En algunos aspectos, se perfilan como detonantes para un conflicto interestatal. Es compleja la injerencia de países como Cuba, Rusia y China, socios principales de Caracas, así como los presuntos vínculos entre funcionarios del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y grupos armados ilegales de Colombia. No se trata de un retorno a la “Guerra Fría”, pero la rivalidad de las potencias, las posturas internacionales del PSUV y los problemas de la construcción del posconflicto en Colombia han aumentado la inestabilidad regional.

Este escenario resulta negativo para Colombia considerando que enfrenta problemas difíciles, como:

- a. el aumento de la presencia militar de Rusia en Venezuela,
- b. el aumento drástico de la migración venezolana,
- c. el incremento en Venezuela de la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de sus acciones violentas en Colombia,

- d. el “relanzamiento” desde Venezuela de las Fuerzas Armadas Revolucionarias 2.0 (FARC) o de la estructura desertora del proceso de justicia transicional para la paz,
- e. el aumento de la producción nacional del narcotráfico, ligado a estructuras reincidentes o que se apartaron de los procesos de desmovilización, desarme y reintegración de grupos armados diversos (EPL, FARC, AUC) y nuevas mafias, muy descentralizadas, operando en redes con Brasil, Venezuela, Perú y México, y,
- f. el alto impacto que generan la minería y tala ilegales y la trata de personas en conexión con redes de COT.

Santos procuró una externalización de los roles de las Fuerzas Militares 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. También inició un intercambio de estándares con la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la disposición de los recursos militares del país para participar de operaciones de vigilancia marítima con la Unión Europea (Atalanta) y de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Ese tema recibió una elevada prioridad en la ejecución presupuestal de la política exterior, por encima de otros como la no proliferación de armas de destrucción masiva, el narcotráfico o incluso las migraciones.

Sus posturas domésticas e internacionales con respecto a la revisión del enfoque de combate frontal al problema de las drogas ilegales dieron algo de libertad a Colombia frente a los parámetros de Washington en el marco del proceso de paz en Colombia con las FARC. Procuraron una armonización parcial entre las agendas interna y externa de seguridad pensando en un eventual posconflicto. De esta forma, tendió a dessecuritar una parte de la estrategia contra las drogas ilegales, sin eliminar la erradicación forzada, 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 grupos insurgentes, COT y otras estructuras armadas criminales. Son directivas que 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 ilícitos con problemas de diseño y grandes limitaciones presupuestales.

Por el momento, el gobierno de Iván Duque ha intentado darle continuidad a la diplomacia de la cooperación en seguridad y defensa, a la ofensiva militar y a la búsqueda de acciones conjuntas contra el COT, así como a la “óptica integral” de la estrategia antidroga, combinando instrumentos represivos y estímulos socioeconómicos. Ha preservado la sustitu-

ción voluntaria y la construcción de mejores condiciones institucionales, de infraestructura y de mercado para las poblaciones y territorios más vulnerables, aunque en una situación de crecimiento económico reducido (declive de los *commodities*), presupuesto muy limitado y debilidad monetaria frente a los cambios bruscos del dólar (guerra comercial EE.UU.-China).

No obstante, viene adoptando posiciones resecuritizantes, incluyendo la persecución policial del consumo y las presiones para que la Corte Constitucional permita el regreso de las fumigaciones aéreas de gran escala, discutidas por sus presuntos efectos nocivos para los cultivos alimenticios, fuentes hídricas y poblaciones. Hay apego al multilateralismo y al derecho internacional, pero desde una perspectiva más ideológica y confrontativa, como el enfoque antidroga, la situación de derechos humanos de Venezuela, la mediación histórica de Cuba frente a grupos armados o la presencia rusa en el continente.

Aunque Santos había abierto la puerta a un multilateralismo *ad hoc* y había endurecido parte de su política exterior mediante el Grupo de Lima, la suspensión de la participación en UNASUR y la búsqueda colectiva de acciones contra el presidente Nicolás Maduro, Iván Duque ha tornado más radicales sus posturas contra el gobierno de Caracas. Incluyendo la creación de PROSUR para restaurar la democracia y el aprecio por el libre mercado en Sudamérica, y el apoyo directo a las estrategias disruptivas de la oposición en Venezuela, aunque ha desestimado una injerencia militar y 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 Maduro —impulsada por actividades de opositores al PSUV desde Colombia— están induciendo una mayor vulnerabilidad del país, un alineamiento contraproducente y una “venezolanización” y “renarcotización” de la agenda de seguridad y de la política exterior. Alineamiento que no parece corresponderse con un incremento significativo de la ayuda económica y militar anual de Washington ni por el momento con la transferencia o venta de capacidades disuasivas —en caso de conflicto con Venezuela— y que además atrae fricciones innecesarias con Moscú y Pekín. Potencias principales con las que Colombia no ha sabido cooperar de forma asertiva y duradera. Una eventual compra de aeronaves de combate (p.ej. a EE.UU. o Suecia) podría estarse justificando con base en la necesidad de actualización, pero de fondo queda el interrogante de si es una forma de alimentar el dilema de seguridad con Venezuela.

Más peligrosas que esas potencias externas y la “exportación del socialismo” cubano o venezolano, están siendo la extrema degradación ambiental causada por la minería ilegal pero también la legal, la explotación

laboral y sexual de las personas, sobre todo de migrantes venezolanos — algunos incorporándose a redes criminales—, la proliferación de armas ilegales (y legales para ciudadanos comunes) y el asesinato frecuente de líderes sociales. Muchos perciben que las objeciones presidenciales al sistema de justicia transicional, las trabas puestas por parte del principal partido de gobierno, el Centro Democrático, y el persistente contexto de polarización política con respecto a la paz con las FARC, a pesar de los avances reconocidos por el Consejo de Seguridad de la ONU, son los principales desafíos para la reconciliación nacional, además de las históricas debilidades de construcción de Estado y mercado en la mayor parte del territorio nacional.

Finalmente, la creciente conflictividad por el territorio en zonas como el departamento del Cauca en el sur del país y la subzona del Catatumbo en cercanías a la frontera con Venezuela al oriente, son asuntos que no están recibiendo la debida atención más allá de medidas reactivas de tipo policial y militar, elevando las tensiones y riesgos en las relaciones cívico militares. Lamentablemente, la presión por resultados militares y las dificultades para proteger a los desmovilizados están siendo usadas por algunos sectores para argumentar el “regreso de las ejecuciones extrajudiciales” y la falta de compromiso gubernamental con la paz. Si bien hay más retórica que evidencias, hace un daño considerable a la legitimidad institucional.

Recomendaciones:

- a. Elevar las medidas de protección a desmovilizados y líderes sociales y presionar por el pleno esclarecimiento de los crímenes en su contra.
- b. Propiciar un diálogo amplio, con actores de la sociedad civil y especialmente de las comunidades receptoras y adyacentes a zonas de cultivos ilícitos y zonas de reincorporación de desmovilizados, con respecto a las estrategias antidrogas y los avances de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC.
- c. Fortalecer e incrementar los recursos para los programas de sustitución alternativa de cultivos ilegales.
- d. Mantener y apoyar la presencia de los organismos de la ONU para verificar el estado de los derechos humanos en Colombia y la implementación del Acuerdo de Paz.
- e. Evitar todo escalamiento militar de los conflictos político-diplomáticos con Venezuela y buscar algunos canales de contacto con funcionarios del gobierno vigente, Policía y Fuerzas Militares, por lo menos para compartir información de inteligencia sobre grupos armados ilegales colombianos en ese país.
- f. Apoyar los esfuerzos internacionales en procura del diálogo entre oficialismo y oposición venezolanos.
- g. Complementar la nueva política migratoria con acuerdos bilaterales y regionales y recursos de cooperación internacional diversos en

aras de la atención integral y compartida a los migrantes de Venezuela.

4

La agencia 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

Chile es un país que participa del orden multilateral de manera activa. Esta participación la hace como una potencia secundaria, es decir, Chile es de aquellos países que están en el segundo nivel de jerarquía frente a la potencia regional, considerando sus capacidades materiales y demográficas. Dada estas características, el país es capaz de tener una identidad que genera un rol propio a la hora de negociar con el poder global, ejerciendo influencia por sobre su tamaño geográfico y capacidad material, la que es reconocida por las grandes potencias, aunque no se le vea como un igual.

En el orden internacional actual, las grandes potencias no actúan en solitario acompañado de Estados más pequeños como meros receptores de las decisiones del centro político. Por el contrario, los cambios en las condiciones globales exigen la participación de más actores, los que pueden ostentar mayores niveles de independencia, amparados en el terreno multilateral. Por otro lado, el Estado dejó de ser el único actor internacional con la potencialidad de impactar los sistemas de seguridad internacional con dinámicas propias y que inciden en el entramado final. Estos cambios se dan en un contexto de establecimiento incremental de una sociedad internacional que permite superar, en parte, las diferencias jerárquicas entre los Estados en pos de relaciones basadas en mayores niveles de igualdad.

En esta estructura, la multiplicidad de factores que constituyen el entramado internacional permite que Chile mantenga, por un lado, una independencia crítica para actuar en un orden liderado por EE.UU. y relacionarse, al mismo tiempo, con potencias que desafían este liderazgo sin temor a represalias. El mejor ejemplo de esto fue la visita a Chile del secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo en 2019 donde este, en una alocución ante más de trescientos invitados, instó a que Chile y el resto de la región no estrechen vínculos con China ni Rusia. Sin embargo, Chile balancea sus relaciones entre el gigante oriental y el liderazgo estadounidense, sin que ello afecte sus vínculos con ninguno de ellos. Pese a querer detener el avance chino y ruso, el interés de Washington es bajo en el Cono Sur comparado con Centro América y Colombia. Esto le permite mayor libertad a Chile para desplegar sus propias estrategias con independencia. Si bien con Rusia hay relaciones normales, no es particu-

larmente fuerte. Por el contrario, con China las relaciones comerciales sí lo son.

Lo anterior no quita que sea una realidad compleja. Por un lado, Chile es un país que políticamente tiene una cercanía con EE.UU. en su aproximación a la región y en su mirada al resto del mundo. Eso no le ha impedido mostrarse en una amistad crítica en una serie de actuaciones que han involucrado a la región. El gran ejemplo fue la negativa chilena de apoyar la guerra en Iraq en 2003. Pese a que fue una tensión importante, no impidió la aprobación del 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 de 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 la metodología de planificación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y más aún, la catalogación de todo el material chileno de acuerdo con el estándar de esta organización. Esto se condice con la historia particularmente estrecha de trabajo conjunto en materia militar con los países de la Unión Europea. Efectivamente, existe una larga cooperación con la región, particularmente con Alemania, España y Francia. Un caso a destacar es la estrecha colaboración entre la Armada de Chile y su par británica, la que data desde la fundación misma de la república sudamericana. Para EE.UU. esta relación con Europa no es problemática puesto que no los ve como competidores, sino como aliados.

Pero la defensa de los intereses de Chile no se diversifica en el mundo solo en razón de cooperación militar, sino en la defensa de sus opciones de apertura comercial. Lo anterior, es particularmente cierto si observamos el 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 EE.UU., Europa y Asia. Sin embargo, hoy el 32,4% tiene como destino a China, que sumado a Japón alcanzan un 41,2% del total de los envíos chilenos. Por su parte, Europa registra el 11,4% (en 1991 era el 34,3%) y EE.UU. el 14,2%. Es decir, independiente de las presiones que se puedan ejercer sobre Chile, la diversificación de su comercio lo obliga a tener redes transversales para defender sus intereses. También es interesante que hoy Chile sea el cuarto usuario mundial del canal de Panamá, (fue el tercero hasta 2016), siendo solo superado tan solo por China, EE.UU. y Japón. Con este panorama, la protección del canal y la presencia en el océano Pacífico es un rol central.

Es decir, Chile participa de una arquitectura global con un espacio determinado occidental, donde EE.UU. 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 cooperación militar ni tampoco en extender la presencia china en el país fuera de lo comercial. Es decir, Chile tiene interés en alcanzar acuerdo en materia de seguridad y defensa en la región, pero enfrenta desafíos y amenazas para las cuales no tienen las capacidades de actuar solo. Para realizar su labor, el país se afirma en la sociedad internacional como concepto de apoyo, que 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. 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 trabajo en el canal de Panamá y el Asia Pacífico.

Chile participa en los organismos internacionales, particularmente en la región de América Latina y busca el desarrollo de una arquitectura multilateral de 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 EE.UU., tampoco será un problema para Chile dado que no tiene relaciones extra comerciales con el gigante asiático y sus relaciones con Rusia no 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.

En suma, 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—, con el respeto de las instancias de resolución de conflicto internacional y con 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 se hace de mostrar el compromiso de Chile 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, el país 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 el 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. Además, pese al fracaso de UNASUR, el país sigue apostando por los acuerdos subregionales como parte de una geometría variable de relaciones, en el entendido que son arquitecturas multilaterales complementarias.

Recomendaciones

- a. Creemos importante que Chile siga manteniendo su participación en el terreno multilateral. En este sentido, perseverar en una arquitectura de geometrías variables de la política exterior chilena, permite estar al mismo tiempo en el orden global y hemisférico, Asia Pacífico, Sudamérica y en contextos subregionales tales como el Cono Sur o la región Andina.
- b. Liderar la inserción del continente en Asia Pacífico en conjunto con el resto de la Alianza construida con el Perú, Colombia y México.
- c. Chile debe mantener la mejor relación posible tanto con EE.UU. como con China. Sin embargo, la comunidad de valores y áreas de cooperación es superior tanto con los estadounidenses como con la Unión Europea. Es por eso que si bien los lazos comerciales con China deben seguir la dirección actual, estratégicamente la prioridad debe seguir siendo occidente.

Problemas globales, balances de poder y problemas de la seguridad en una época de desequilibrios. Una interpretación desde Bolivia

*Daniela Céleri Endara
Diego Pérez Enríquez*

Entre 2017 y 2019 se torna evidente que Ecuador necesita adecuar sus instituciones de seguridad y defensa, dado que el país afronta un escenario inusitado: surgen demandas distintas a las que tradicionalmente guiaron las visiones estratégicas, al tiempo que la estructura decisional del Estado se muestra insuficiente para resolver los problemas, en su dimensión, urgencia y naturaleza. La aproximación tradicionalmente castrense ante los problemas de la seguridad —vigente desde los primeros momentos de la república— se debe redimensionar en el siglo XXI porque las condiciones cambian dramáticamente.

A pesar de los cambios, en Ecuador es evidente que las Fuerzas Armadas mantienen un rol predominante en la construcción de la política de seguridad. La incidencia policial, sin embargo, ha tendido a fortalecerse desde la década de los noventa del siglo XX; la tensión ideológica entre estas se evidencia en la manera cómo se observa la línea divisoria entre seguridad y securitización, así:

- a. Tal línea divisoria 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, 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. 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.
- c. Dentro de los argumentos que expone Ayoob (1995), existen tres elementos que marcan la agenda de seguridad de un país: susceptibilidad 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 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.

En esta reflexión se debe sumar el hecho de que la capacidad para determinar los riesgos y amenazas para el Estado permite determinar las prioridades y la forma de atenderlas. De allí que hacer tales delimitaciones permite establecer qué preocupación reconocer y cómo atenderla desde la perspectiva estatal. En el caso ecuatoriano, la primera respuesta surge en un contexto de fuerte influencia de los factores externos, mientras la segunda está marcada por la dependencia de trayectoria institucional. En tal intersección, el Ecuador de 2019 afronta los siguientes problemas, que operan imbricados y superpuestos en su territorio:

- a. La migración internacional intrarregional se ha constituido en un fenómeno importante en los países andinos. En los últimos años, Ecuador se convirtió en el destino de la migración venezolana (como previamente lo fue para la colombiana y peruana). La política de impulso a la “libre movilidad” insertada en la constitución 2008 —y pensada más bien en un país que era expulsor de migrantes— permitió que las cifras de inmigrantes, especialmente de origen cubano, venezolano y colombiano incrementaran. En la coyuntura de crisis política, económica y social en Venezuela, los flujos migratorios se incrementaron notablemente: ACNUR estima que han llegado al

Ecuador más de 220.000 migrantes venezolanos, y, existen 96.525 personas regularizadas.

Ante el vacío de información oficial, desde la academia se procuró discernir quienes eran estos migrantes. Así, en el norte de Quito, se observa una migración vinculada primordialmente a las razones laborales (38,3%) y a la búsqueda de nuevas oportunidades (30,2%), ella realiza un aporte económico del 87% de sus ingresos para las economías locales.

Existe una falta de planificación de políticas públicas que garantice el acceso laboral de los inmigrantes. Al mismo tiempo, una serie de procedimientos burocráticos desvirtúan el precepto de “ciudadanía universal”, establecido constitucionalmente desde 2008. A un ciclo de extrema apertura sucedió uno de restricción en condiciones equivalentes.

Ante la coyuntura migratoria venezolana, la reacción estatal fue la promulgación de una serie de decisiones ministeriales, entre agosto de 2018 y febrero de 2019, enfocadas en la restricción del ingreso que se confrontó con acciones judiciales que procuraban la garantía de derechos a la libre movilidad. Esta disputa se caracterizó por el fortalecimiento del discurso que asociaba migración con inseguridad. La narrativa que al respecto se construye en la Política de Defensa Nacional es clara:

[...] 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, 2018, p. 53).

- b. Por otra parte, se debe considerar que existen diversos niveles de influencia de la política regional e internacional sobre la política de seguridad ecuatoriana.

Tras el enfoque primordial en la relación binacional Ecuador-Perú hasta 1998, Colombia pasó a la primera prioridad para la política exterior y de defensa del país, ante la que, inicialmente, se adoptó una posición distante por considerarlo un conflicto interno con limitados desbordes al costado ecuatoriano. A la par del inicio del proceso de paz colombiano, sin embargo, se constataron una serie de acciones por parte de grupos irregulares disidentes de FARC, mismos que a finales de 2017 y durante el primer semestre de 2018 desencadenaron 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.

Por otra parte, “aunque Ecuador restableció lazos diplomáticos con EE.UU. —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 durante el gobierno de Correa, 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, generando escenarios de difícil resolución. Esta tónica se extendió a los temas de seguridad, en los que, desde 2017 se adoptaron medidas para re-aproximar la relación entre los dos países a través de la revocatoria de asilo a Julian Assange, la reanudación de las labores de levantamiento de información y monitoreo sobre actividades vinculadas al narcotráfico, autorizando la operación de aviones estadounidenses en territorio nacional, actividades de cooperación en tecnología, entrenamiento, ayuda humanitaria y recursos para la compra de material bélico.

Con relación a China, uno de los postulados del gobierno de Correa había sido desvincular a las FF.AA. de la esfera de influencia estadounidense. Se concretó entonces una inusitada línea de cooperación en temas militares, que oficializó la cooperación para el fortalecimiento de la industria de la defensa, adquisición de material bélico, y un compromiso más amplio para “mantener una coordinación estratégica sobre asuntos internacionales y regionales con miras a preservar derechos e intereses de los dos países” (Correa y Jinping, 2015). Se observa que la principal área de relación fue la económica, en la que se evidencia que la deuda de Ecuador con China ha crecido a 6468 millones de dólares, haciendo que este país se convierta en el principal acreedor de Ecuador. En vinculación con 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 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.

- c. Con referencia al crimen organizado internacional, debe reflexionarse al país desde una perspectiva geopolítica. Ecuador mantiene un extenso territorio marítimo que, sumado a su ubicación en la región, lo coloca en el centro de una serie de rutas para la realización de actividades ilegales, de las cuales el narcotráfico constituye la principal. La amplia cantidad de recursos que moviliza esta actividad, y su

carácter transnacional, presiona la capacidad de control territorial que Ecuador puede ejercer. El control —así sea 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 lo local, generando la interrogante sobre el tipo de acción que el Estado necesita desencadenar para contener el fenómeno y proteger a quienes están en una situación de mayor vulnerabilidad. Por otra parte, la evidencia de investigaciones sobre la trata y el tráfico de migrantes, y cuantitativas sobre las características de los migrantes venezolanos y las condiciones de vulnerabilidad, sumado a datos periodísticos sobre redes de trata de personas y esclavitud sexual de mujeres en Frontera Norte, 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), muestra la urgente necesidad de articular los debates de seguridad y migración internacional.

- d. En el nivel regional, la plétora de organizaciones existente revela una sustancial debilidad política para articular las decisiones de los países frente a las tensiones comunes. La reciente desestructuración de UNASUR y la dinámica migratoria regional debería permitir una reflexión sobre las perspectivas de seguridad predominantes 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. Existen por lo menos dos grandes amenazas a la seguridad regional: la reactivación de actores del conflicto interno colombiano y el vínculo que mantienen con organizaciones criminales internacionales, y, el proceso político interno venezolano que ha generado un flujo migratorio en las condiciones previamente descritas.

Referencias bibliográficas

- Correa, R. y Jinping, X. (1 de setiembre 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%20CONJUNTA-DE-ASOCIACION-ESTRATEGICA-ECUADOR-CHINA.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2018). *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

Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 135-160. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007>

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*, 36(1), 145-175. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100007>



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

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.

Primero, la decadencia progresiva del liderazgo hegemónico de EE.UU. y de la misma Unión Europea, afectados profundamente por una crisis financiera y la ausencia de soluciones durables que faciliten el funcionamiento de un orden global armonioso. Frente a este desafío continental, EE.UU. ha 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 Latinoamérica y el mundo. Estas incertidumbres abrieron el paso para que Rusia y China traten de conquistar un espacio, diplomático y económico-militar en materia de pugnas globales, en función de un reordenamiento multipolar en América Latina. EE.UU. ha perdido espacio pero, simultáneamente, busca recuperar una hegemonía que es cuestionada por sus fracasadas intervenciones militares en Iraq, 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. 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.

Segundo, 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 a UNASUR.

Problemas que motivan reflexión y escepticismo

Tres factores fundamentales motivan 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 de miles de ciudadanos, así como para reconstruir un país en ruinas, sin protección básica de los haitianos en sus derechos políticos, económicos, sociales y humanos. 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.

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. El presidente Morales difundió una estrategia internacional denominada “diplomacia de los pueblos”, mediante la cual apoyó la doctrina del socialismo del siglo XXI, alineándose con los presidentes de Venezuela, Cuba y 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 al interior de la Organización de Estados Americanos. 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.

El *tercer factor* de problemas y anarquía internacional tiene que ver con la lógica del balance de poder desarrollado por China, India, EE.UU., 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, Iraq, 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 tecno-

logía 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 EE.UU. con la única causa del desastre económico-político venezolano, como para atraer la influencia de otras potencias que compitan con la hegemonía estadounidense. Países bolivarianos reivindican una aparente idea antimperialista para replantear los problemas de la dependencia, desde el punto de vista de una soberanía irrenunciable de los Estados latinoamericanos.

Al enfrentarse con los EE.UU., Bolivia articuló sus balances de poder con China, Rusia, Venezuela y Cuba, aunque no 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.

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 los cultivos 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 estadounidense 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.

Bolivia y su demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia, CIJ

La demanda presentada por Bolivia ante la CIJ fue una decisión estratégica que movilizó intensamente a Bolivia y también a Chile, porque puso de manifiesto que era posible llevar el conflicto histórico a un ámbito internacional. 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.

Como países vecinos, 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.

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.

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.

Globalización e inseguridades persistentes

En la actualidad, los balances de poder están aislando a Bolivia, 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 CIJ en contra de Bolivia, prefirió utilizar un realismo absoluto, al escoger a Chile como un punto nodal (*hub*) para iniciar negocios, inversiones y apertura de mercados de gran escala en toda América Latina.

La lucha internacional por defenestrar a los EE.UU., está inevitablemente ligada a la guerra contra las drogas. Si bien creció un consenso en torno al fracaso de esta estrategia, 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 estadounidenses.

Reformas inciertas y posneoliberalismo en América Latina

Gran parte de las reformas políticas, especialmente aquellas pensadas para cambiar profundamente los Poderes Judiciales, mejorar la cooperación entre el Poder Ejecutivo y los Congresos, 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 electorales.



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.

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. Abrieron así el paso a la expresión de alternativas como los movimientos sociales, partidos políticos de una supuesta nueva izquierda antisistema y nuevos caudillismos. Pero 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 telecomunicaciones. 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 posneoliberal, 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.

Los esfuerzos invertidos para llevar adelante las reformas políticas y económicas, tropezaron también con la desinstitutionalización de las FF.AA. En treinta y siete años de democracia (1982-2019), las FF.AA. en Bolivia tienen muchos problemas de institucionalidad y falta de compromiso con la estabilidad democrática. 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.

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. Asimismo, 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).

Recomendaciones

- a. Continuar explorando iniciativas cooperativas, pacíficas y democráticas, que faciliten construir acceso pleno al océano Pacífico.
- b. Fortalecer el sistema internacional de derechos humanos para desarrollar capacidades suficientes en países y poblaciones que se encuentren en situaciones de pobreza.
- c. Preservar la soberanía del Estado nacional en los procesos de diálogo y cooperación con gobiernos, organismos internacionales y otras instituciones internacionales.
- d. Actualizar y modernizar los instrumentos legales y normativos de las Fuerzas Armadas.
- e. Diseñar un sistema de gerencia institucional para las Fuerzas Armadas y sus dependencias.
- f. Potenciar la cooperación internacional para apoyar los esfuerzos de desarrollo de los Estados, particularmente los Estados con claras asimetrías de desarrollo.



El Perú frente a las nuevas configuraciones de Seguridad regional y global

Sebastien Adins

A lo largo de los últimos años, la seguridad global ha estado expuesta a tres principales tendencias: una transición del poder (con el declive rela-

tivo de las potencias occidentales y la emergencia de potencias del Sur, liderados por China); una difusión del poder (ante el empoderamiento de diversos actores no estatales, tanto formales como ilegales) y un creciente cuestionamiento de la “globalización”, en sus manifestaciones económica, política y socio-cultural. En comparación con otras regiones del mundo, América del Sur se ha encontrado relativamente alejada de los principales focos de tensión geopolítica en el mundo y el *power shift* global, por ahora, solo se expresa en el ámbito económico. La región tampoco cuenta con alguna hipótesis de guerra interestatal de gran intensidad o la politización de diferencias étnicas o religiosas.

Así las cosas, de lejos las principales amenazas para la seguridad regional son el crimen organizado, acompañado por las tasas de homicidios más altas del mundo (entre países sin conflicto armado), así como el estrés ecológico producido por el cambio climático, una gestión deficiente de los recursos naturales y la existencia de redes criminales que atentan contra la biodiversidad que caracteriza la región. Cabe mencionar que la crisis multidimensional en Venezuela no solo está trayendo un éxodo de refugiados sin precedentes en la historia regional, sino también la “exportación” del crimen organizado venezolano hacia países vecinos y una creciente polarización entre los intereses de EE.UU., histórico *hegemón*, Rusia y China.

En cuanto al Perú, se trata de uno de los países sudamericanos que menos invierte en defensa, con un gasto militar inferior al 1% para el año 2018; claramente un efecto de la histórica resolución pacífica de sus disputas territoriales con el Ecuador (1998) y Chile (2014). El establecimiento de múltiples mecanismos bi- y trilaterales de gestión de la seguridad con los vecinos también resulta de esta dinámica.

Respecto a la interacción que el país mantiene con las potencias globales en materia de seguridad, sigue destacando EE.UU. Si bien desde 2008 Washington ha disminuido drásticamente su asistencia militar y policial al país —una tendencia manifiesta en toda la región—, el Perú figura como el tercer receptor de la misma en América Latina. También a nivel de entrenamiento de militares y policías y en el ámbito de los ejercicios militares (mayormente navales), aún predomina una lógica “unipolar” —en contraste con la “multipolaridad” comercial-económica—. En general, esta política de alineamiento político hacia EE.UU. e incluso, en dimensiones como la lucha antidroga, resulta del conservadurismo que guía la política exterior peruana desde inicios de los años noventa. Por otro lado, también contribuye con este hecho la escasa disposición de otras potencias para “reemplazar” al *hegemón* en el ámbito de la seguridad.

Entre las potencias extra-hegemónicas que se presentan como socios del Perú en materia de seguridad, se distingue la Federación de Rusia. Desde que la entonces URSS se convirtió en el primer proveedor de armamento

para el Ejército y, en menor medida, la Fuerza Aérea peruana durante el gobierno militar (1968-1980), Moscú ha mantenido un rol clave en la capacitación del personal militar, el mantenimiento y/o modernización del armamento y, recientemente, en la lucha antidroga.

Respecto a los países de Europa occidental, los dos principales socios son Francia e Italia, respectivamente el tercer y segundo proveedor de armas en el Perú en las últimas cinco décadas, Estados con los cuales el Perú mantiene un diálogo militar fluido y varios convenios suscritos concernientes a la seguridad y defensa. Pese a la emergencia de las potencias asiáticas en las últimas décadas, por ahora no constituyen socios de primer nivel para el Perú en temas militares. Sí resalta la reciente cooperación entre el país y Corea del Sur, devenida “socio estratégico” en 2012, y la compra (y ensamblaje local) de aviones de entrenamiento y patrulleras provenientes de la nación asiática. Respecto a China —el primer socio comercial del Perú— la cooperación militar (aún) está limitada a donaciones periódicas de mercancías militares no letales.

A pesar de la aparente crisis que el multilateralismo está atravesando desde hace unos años, el Perú sigue apostando por la gobernanza de seguridad en el marco de la ONU, la OEA y, al menos a nivel discursivo, los diversos mecanismos de cooperación y concertación sub-regional. El compromiso con el sistema de Naciones Unidas se expresa, por ejemplo, a través de su contribución a varias operaciones para el mantenimiento de la paz —se presenta como cuarto contribuyente de América del Sur—, y sus dos participaciones como miembro del Consejo de Seguridad en lo que va del siglo XXI (2006-2007 y 2018-2019). En cuanto al sistema interamericano, y de acuerdo con su política de alineamiento hacia EE.UU., el Perú se muestra como uno de los miembros sudamericanos más activos, tanto en su dimensión política (a través de la OEA, por ejemplo ante la crisis venezolana), como en cuestiones vinculadas con la seguridad. En cuanto al último terreno, cabe resaltar que el Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú de 2005 coincide plenamente con la nueva concepción de la seguridad internacional aprobada por los integrantes de la OEA durante la Cumbre de México (2003). En contraste, los dos principales organismos sub-regionales provistos de una agenda de seguridad, la CAN y Unasur —ambos envueltos en una crisis muy profunda—, no han recibido la misma prioridad por parte de Lima.

Luego de haber sido, durante varias décadas, un país de emigración, la profunda crisis venezolana ha convertido al Perú en el segundo receptor de migrantes y refugiados provenientes del país caribeño. Así, según la Superintendencia Nacional de Migraciones, en setiembre del 2019, aproximadamente 870 mil venezolanos estuvieron residiendo en el Perú, un 84% de ellos en la capital peruana. Esta tendencia, sin precedentes en la historia nacional, resulta de varios factores, siendo los más importantes: la combinación de un sostenido crecimiento económico e informalidad

(y, como tal, permisibilidad) del mercado laboral; la solidaridad mostrada por el gobierno peruano hacia el migrante venezolano y mantenida hasta fines de 2018 (en claro contraste con los vecinos); y, en meses recientes, el efecto “bola de nieve”, con el ingreso de parientes de venezolanos ya residentes en el país. El ingreso tan masivo de migrantes no solo contrajo una creciente preocupación entre la población y las propias autoridades en cuanto a la capacidad institucional para responder a esta realidad, sino que la creciente actividad de bandas criminales venezolanas en territorio peruano ha resultado en expresiones esporádicas de xenofobia y una creciente *securitización* del dossier, en parte impulsada por algunos medios de comunicación.

Entre los principales desafíos y amenazas para la seguridad en el Perú destacan la producción y tráfico ilícito de drogas (en tanto segundo productor de cocaína en el mundo), la trata de personas y diversos crímenes medioambientales (entre otros: la minería aurífera ilegal, la tala de bosque tropical y la extracción de especies marítimas protegidas), 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 (7.9 por cien mil personas en 2017). 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.

Recomendaciones

- a. Más allá de los enormes avances mostrados a lo largo de los últimos años en materia de cooperación entre el Perú y sus vecinos, los desafíos y amenazas no tradicionales de seguridad pueden convertirse en una oportunidad para profundizar la confianza entre Estados y así consolidar a América del Sur como una comunidad de seguridad.
- b. Para llegar a este último propósito, es insuficiente la red existente de mecanismos y acuerdos bi- o trilaterales en materia de seguridad, sino que se debería reconstruir una gobernanza *sudamericana* de seguridad, en base a los modestos avances generados en el marco de la (actualmente desmantelada) Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), aprendiendo de sus errores y evitando la duplicidad de esfuerzos con otros organismos (sub-)regionales o hemisféricos.
- c. Considerando la transición hacia un sistema internacional cada vez más multi-/heteropolar y post-occidental, el Estado peruano debería considerar los potenciales beneficios, por ejemplo a nivel de autonomía estratégica y oportunidades que podría traer una profundiza-

ción de la cooperación en materia de seguridad con potencias no occidentales, aún en proceso de emergencia.

- d. A nivel doméstico, la única manera de enfrentar eficazmente a las nuevas amenazas de seguridad pasa por un aumento de la capacidad estatal en las “zonas marrones”, algunas de ellas fronterizas; una lucha no politizada contra la corrupción, no solo entre la clase política, sino también el empresariado y otros actores no gubernamentales y; un modelo de desarrollo más orientado a sembrar oportunidades y desarrollo en las zonas históricamente marginadas del Perú. No solo aumentaría la seguridad del propio ciudadano peruano, sino que también generaría un mayor nivel de legitimidad del Estado.

