

# DESAFÍOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

*Paul Eduardo Vera Delzo, Coordinador*



CENTRO DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS DEL  
EJÉRCITO DEL PERÚ



U.S. ARMY WAR COLLEGE

**SSI**  
STRATEGIC STUDIES INSTITUTE

# DESAFÍOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Con la colaboración de:



# DESAFÍOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

## **Autores:**

R. Evan Ellis	Paul Eduardo Vera Delzo	Daniel Jiménez Salcedo
Carlos Malamud Rikles	Martin Verrier	Carlos Ojeda Bennett
Rogelio Núñez Castellano	Douglas Farah	Fabián Cabello Alfaro
Andrés Gonzales Martin	Marianne Richardson	Fabiana Sofia Perera
Román D. Ortiz	Boris Saavedra	Raúl Oswaldo Jarrín Román
Mariano López de Miguel	David E. Spencer	Jacintho Maia Neto
Celina B. Realuyo	Vicente Torrijos	María Johana Alarcón Moreno
Keith Ditcham		

## **Editado por:**

### **Ejército del Perú - Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú**

Av. Chorrillos, Primera Cuadra, Chorrillos, Lima, Perú.

E-mail: [cecep@cecep.mil.pe](mailto:cecep@cecep.mil.pe)

Teléfono: +51969005832

### **Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry**

Abraham Lincoln Hall - 260 5th Ave. Bldg. 64 - Washington, DC 20319-5066, Estados Unidos.

<https://wjpcenter.org/es/>

Teléfono: +12026854670

### **Instituto de Estudios Estratégicos - Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos**

47 Ashburn Drive - Carlisle Barracks - Pensilvania, Estados Unidos.

<https://ssi.armywarcollege.edu/contact/>

Teléfono: +17172453131

## **Coordinador:**

Paul Eduardo Vera Delzo

## **Con la colaboración de las siguientes entidades académicas:**

- Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Escuela Superior de Guerra de Colombia
- Real Instituto Elcano
- Centro de Seguridad Internacional - Universidad Francisco de Vitoria
- Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
- Escuela Superior de Guerra de Brasil

Primera edición digital, noviembre 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-11055

ISBN: 978-612-47954-4-2

Libro electrónico disponible en [www.cecep.mil.pe](http://www.cecep.mil.pe)

## **Diseño y diagramación:**

César Miranda

## **Soporte Técnico:**

Jefree Vásquez Gallegos y Hugo Bernabé Moreno

# CONTENIDO

Prólogos	6
Introducción	13

## CAPÍTULO I: ACTORES EXTERNOS EN LA REGIÓN

Nuevos Desarrollos en las Relaciones entre China y América Latina	22
<i>R. Evan Ellis</i>	
Rusia en América Latina: Geometría Variable de un Actor Secundario con Aspiraciones Protagonicas	43
<i>Carlos Malamud Rikles y Rogelio Núñez Castellano</i>	
Conflictos de Conectividad y sus Efectos en la Seguridad Iberoamericana	62
<i>Andrés González Martín</i>	
Transferencias de Armamento y Competencia de Grandes Potencias en América Latina	97
<i>Román D. Ortiz</i>	
Terrorismo Transnacional en América Latina	127
<i>Mariano López de Miguel</i>	

## CAPÍTULO II: CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Lucha Contra los Flujos Financieros Ilícitos en las Américas	139
<i>Celina B. Realuyo</i>	
De Regionales a Globales. La Consolidación de la Convergencia Criminal en América del Sur	157
<i>Keith Ditcham y Martin Verrier</i>	
Evolución e Impacto de las Pandillas en Centroamérica y Brasil	177
<i>Douglas Farah y Marianne Richardson</i>	

## **CAPÍTULO III: NUEVOS RETOS Y ESTABILIDAD REGIONAL**

<b>Ciberseguridad en América Latina: Retos, Preocupaciones y Oportunidades</b>	<b>193</b>
<i>Boris Saavedra</i>	
<b>Migración Venezolana en el Perú: Percepciones y Realidades</b>	<b>220</b>
<i>Paul Eduardo Vera Delzo</i>	
<b>El Desafío de la Guerra Irrestricada en el Conflicto Moderno en América Latina</b>	<b>245</b>
<i>David E. Spencer</i>	
<b>Manifestación Social Violenta e Inestabilidad Democrática</b>	<b>262</b>
<i>Vicente Torrijos y Daniel Jiménez</i>	
<b>Las Tipologías del Conflicto Moderno y su Impacto en la Seguridad de los Estados: ¿Algo Nuevo Bajo el Sol?</b>	<b>278</b>
<i>Carlos Ojeda Bennett y Fabián Cabello Alfaro</i>	

## **CAPÍTULO IV: FUERZAS ARMADAS ANTE EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO**

<b>Agenda Mujeres, Paz y Seguridad como Respuesta a los Desafíos y Amenazas de Seguridad en América Latina</b>	<b>293</b>
<i>Fabiana Sofía Perera</i>	
<b>Nuevas Competencias de los Ministerios de Defensa</b>	<b>307</b>
<i>Raúl Oswaldo Farrín Román</i>	
<b>La Gestión Estratégica de la Defensa en América Latina</b>	<b>326</b>
<i>Ʒacinto Maia Neto</i>	
<b>Desafíos de la Gestión Estratégica de la Defensa: El Caso Colombiano</b>	<b>342</b>
<i>María Ʒohanna Alarcón Moreno</i>	

# PRÓLOGOS

*Desafíos y Amenazas a la Seguridad en América Latina* es un libro que no solo busca promover la reflexión y el debate en aspectos relacionados a la Seguridad y la Defensa, aportando propuestas e ideas innovadoras a los complejos problemas que actualmente enfrenta América Latina como región, sino también muestra los beneficios del trabajo coordinado entre las diversas instituciones académicas involucradas en su publicación.

Las diferentes modalidades del Crimen Organizado Transnacional (entre ellas, el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, el comercio ilegal de flora y fauna, el tráfico ilícito de armas de fuego, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la delincuencia cibernética) vienen -desde hace décadas- impactando negativamente en el desarrollo económico y social de América Latina, representando una seria amenaza a la seguridad de los países que la integran. De igual manera, no hay que olvidar que la región ha afrontado los devastadores efectos de una pandemia que ha evidenciado, en gran medida, las debilidades de sus Estados para afrontar situaciones de crisis, escenario agravado por las dinámicas repercusiones económicas y diplomáticas de la guerra entre Rusia y Ucrania, así como, por los intereses y acciones de actores extrarregionales.

El Perú no es un actor aislado de lo que acontece en América Latina. Las diversas formas de Crimen Organizado Transnacional existentes, particularmente en la amazonia peruana, constituyen una seria amenaza a la seguridad y el desarrollo del país, y ponen en riesgo la capacidad del Estado para reducir la pobreza y controlar eficazmente la soberanía e integridad territorial. Por otra parte, la grave crisis política y económica de Venezuela ha generado el mayor flujo migratorio de la historia de América Latina, estimándose que, para fines del año 2022, el Perú -segundo país de acogida de migrantes venezolanos después de Colombia- contará con una población de migrantes y refugiados venezolanos cercana a los 1.45 millones, constituyéndose en un serio desafío humanitario. Si bien estos ciudadanos venezolanos se vienen integrando paulatinamente en la sociedad y en la

economía peruana, son una clara muestra que, lo que sucede en un país repercute en los demás países de la región, exponiendo la necesidad de coordinar y trabajar en conjunto para crear o fortalecer las condiciones que aseguren y den estabilidad al anhelado desarrollo de las naciones.

Durante la última década, varios Ejércitos de la región, incluyendo el Ejército del Perú, han iniciado procesos de transformación para enfrentar los nuevos retos y amenazas a la seguridad nacional, y cumplir eficazmente los roles asignados por el Estado. Para el Ejército del Perú, la transformación militar involucra cambios profundos en la institución, revisando y rediseñando sus procesos medulares (a través de una reingeniería), cerrando las brechas existentes en sus capacidades actuales (a través de una modernización), e introduciendo cambios necesarios en el conjunto de creencias, hábitos, actitudes y tradiciones existentes en la institución (a través de un cambio de la cultura organizacional). Para ello, el Ejército del Perú cuenta, desde el año 2019, con un Plan de Transformación Institucional que enfatiza el *Planeamiento Basado en Capacidades*. En ese sentido, un elemento clave del *Concepto Fundamental del Ejército* –para adaptarse al nuevo conjunto de misiones– es el concepto de *Brigadas de Selva de Protección de la Amazonia*, que refleja la prioridad de enfocarse en la región amazónica peruana para actuar, de conformidad con la Constitución Política del Perú, en operaciones integrales del Estado contra el narcotráfico, la minería ilegal y la tala ilegal, entre otros. De esta manera, este concepto se unirá a otros mecanismos, como el *Sistema de Vigilancia de la Amazonía* y el *Sistema de Protección de la Amazonía*, compartiendo información con países vecinos para fortalecer el control de la región fronteriza.

En América Latina, mucho se ha hablado sobre la utilidad de contar con Fuerzas Armadas en pleno siglo XXI. Diversos analistas han manifestado que el desarrollo de capacidades en las Fuerzas Armadas es un gasto que constituye una carga para el Estado; sin embargo, la realidad demuestra que el desarrollo de estas capacidades constituye una inversión, principalmente en situaciones de emergencia y crisis. En el Perú, por ejemplo, esto ha quedado demostrado por su accionar durante la pandemia de la COVID-19

y los desastres por eventos naturales ocurridos en los últimos años. De no realizarse las adquisiciones necesarias, las Fuerzas Armadas tendrían grandes dificultades para cumplir sus tareas, repercutiendo negativamente en la capacidad de respuesta del Estado.

En ese sentido, por la calidad de los autores y la diversidad de los temas abordados, *Desafíos y Amenazas a la Seguridad en América Latina* es un libro de sumo interés no solo para los principales decisores y especialistas en temas de Seguridad y Defensa, sino también para la sociedad en su conjunto, al ser directamente afectada por los desafíos y amenazas que se analizan en esta publicación.

**General de Ejército Walter Horacio Córdova Alemán**  
**Comandante General del Ejército del Perú**

Cuando pienso en mi ciudad natal, pienso en la comunidad de vecinos que se respetan, apoyan y cuidan unos a otros, en las buenas y en las malas. Así es como veo nuestro vecindario: América Latina y el Caribe. Somos vecinos cercanos –incluso familia– unidos para siempre por la geografía, la historia, el comercio, la cultura y, lo más importante, los valores. Nuestras naciones nacieron de circunstancias similares: un deseo de autogobierno, un fuerte sentido de soberanía y un anhelo de democracia. Esa llama de la libertad inspiró a Padres Fundadores como José de San Martín, Simón Bolívar y George Washington, por nombrar algunos. Esa llama ha forjado lazos inquebrantables entre los Estados Unidos y nuestros socios latinoamericanos y caribeños que duran décadas, algunos hasta dos siglos.

Esta es una región verdaderamente promisoría. Representa cientos de miles de millones en el comercio anual con los Estados Unidos; cuenta con el 60 % de las reservas mundiales de litio, con el 31 % del agua dulce, y con las mayores reservas de petróleo, además de ser el hogar de la –ambientalmente crucial– selva amazónica. Pero hoy, nuestras democracias enfrentan una

gran cantidad de desafíos transversales que amenazan con extinguir esa llama de libertad. Estas amenazas transfronterizas erosionan la paz y la seguridad, debilitan las frágiles instituciones democráticas, obstaculizan la prosperidad económica y crean “cuñas” para que actores maliciosos amplíen su influencia en nuestro propio hemisferio.

Desafortunadamente, es la gente común de la región la que está soportando las cargas económicas y sociales de estas amenazas. Las familias de toda la región aún lloran la pérdida de seres queridos por la pandemia de la COVID-19. Las madres y los padres luchan por poner comida en la mesa y gasolina en sus autos debido al aumento global de la inflación. Actualmente, más de 200 millones de personas en los Estados Unidos, América Latina y el Caribe viven por debajo del umbral de la pobreza. Las fuerzas militares y de seguridad de las naciones socias estuvieron al frente de la respuesta a la COVID-19 en sus respectivos países, pero sus presupuestos enfrentaron una presión extrema debido a que los gobiernos utilizaron sus limitados recursos para abordar la pandemia.

En medio de estos problemas, la República Popular China (RPC) está ingeniosamente “jugando al ajedrez,” buscando apuntar y reclutar para expandir su influencia económica, política y militar en toda la región. Hasta la fecha, 21 países de la región participan en la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la RPC, que proporciona préstamos respaldados por la RPC para infraestructura clave como puertos, telecomunicaciones, carreteras, puentes, cultivos agrícolas y proyectos mineros para satisfacer la creciente demanda interna de la RPC y la búsqueda de un monopolio continuo de minerales críticos. Pero con demasiada frecuencia, varios de estos proyectos de infraestructura carecen de la debida diligencia, involucran corrupción, ignoran los derechos indígenas e ignoran por completo las protecciones ambientales.

Por ejemplo, varias empresas estatales de la RPC están comprando madera ilegal de mafias dentro de Perú, perpetuando la corrupción, la degradación ambiental y la marginación de las poblaciones indígenas. Las empresas de la RPC también son los mayores infractores de la pesca ilegal, no

reglamentada y no declarada (IUUF, por sus siglas en inglés) en esta región. Cada año, entre 350 y 600 embarcaciones pesqueras de la RPC depredan y ponen en peligro las poblaciones de peces de la región, contaminan las aguas oceánicas y evitan que los pescadores y comerciantes locales obtengan casi tres mil millones de dólares en ingresos. Lo que más me preocupa son las inversiones de la RPC en puertos de aguas profundas, tecnología 5G e infraestructura espacial, proyectos que pueden usarse para fines militares de doble uso, o acceso a información confidencial de ciudadanos de América Latina, el Caribe y los Estados Unidos. En otras palabras, la RPC no viene a la región a invertir; viene a la región a extraer.

Desafortunadamente, la RPC no es la única amenaza regional que enfrentamos colectivamente. Rusia está “jugando a las damas,” tratando de manipular a las poblaciones a través de campañas de desinformación y actividades cibernéticas maliciosas. La guerra actual de Putin en Ucrania está contribuyendo a que los precios de los alimentos y de los combustibles sean más altos, lo que está perjudicando a todas las familias. Rusia también continúa apoyando regímenes autoritarios y represivos en Venezuela, Cuba y Nicaragua, cuyas consecuencias son nefastas. Hoy, los regímenes autoritarios de Nicolás Maduro, Miguel Díaz Canel y Daniel Ortega han obligado a millones de venezolanos, cubanos y nicaragüenses a abandonar sus hogares. Venezuela se ha convertido en una de las peores crisis humanitarias que ha visto este hemisferio, con más de 6 millones de refugiados venezolanos acogidos en los países de la región.

Además, Organizaciones Criminales Transnacionales (OCTs) como el Primer Comando Capital en Brasil, y cárteles de lugares tan lejanos como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación están envenenando a nuestras poblaciones con drogas. Las OCTs se dedican a la minería ilegal, la tala ilegal, la venta de armas, el tráfico de personas y la deforestación, obteniendo un botín de guerra anual de \$300 mil millones a expensas del medio ambiente, la salud de nuestros ciudadanos y el futuro económico de nuestro hemisferio. Estas organizaciones extienden sus tentáculos de violencia y corrupción por toda la región, lo que contribuye a la migración irregular.

Asimismo, el cambio climático pone en peligro nuestra forma de vida y nuestra prosperidad a largo plazo. Los huracanes, el aumento del nivel del mar, las inundaciones y las sequías empeoran colectivamente la inseguridad económica y alimentaria. También, contribuyen a la migración irregular al destruir la propiedad personal y las oportunidades laborales. Estas amenazas transversales son demasiado complejas para que una nación las maneje sola. Por lo tanto, debemos trabajar juntos, como un equipo de fútbol, todos con el mismo uniforme. El secretario de Defensa de los Estados Unidos, Lloyd Austin, suele utilizar el término disuasión integrada. Esto significa reunir a todos los socios y utilizar todas las herramientas disponibles para contrarrestar las amenazas, incluidas las diferentes agencias gubernamentales, aliados y socios, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, especialmente, las instituciones académicas. Un enfoque holístico de nuestra defensa colectiva es la única forma de tener éxito en este entorno dinámico de amenazas.

Este libro, *Desafíos y Amenazas a la Seguridad en América Latina*, es la representación académica de la Disuasión Integrada. Es la culminación de un esfuerzo verdaderamente concertado por parte del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, el Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos y el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa “William J. Perry.” Este trabajo también incluye a veintidós académicos de instituciones colaboradoras de Brasil, Colombia, Chile, Perú, España, Reino Unido y Estados Unidos. A lo largo de estos cuatro capítulos: *Actores Externos en la Región*, *Crimen Organizado Transnacional*, *Nuevos Desafíos y Estabilidad Regional*, y *Fuerzas Armadas Ante el Nuevo Escenario Estratégico*, los autores no solo analizan de manera experta las amenazas transversales, sino que también ofrecen soluciones innovadoras para que todas nuestras naciones aborden estos desafíos de manera conjunta.

En ese sentido, espero que los profesionales militares de toda la región no solo lean este gran trabajo académico, sino que utilicen el conocimiento que obtienen y lo pongan en práctica. Todos debemos incorporar el conocimiento y las lecciones de este libro en nuestra cooperación,

entrenamiento y ejercicios de seguridad tradicionales, educación militar profesional y programas centrados en los derechos humanos y las mujeres, la paz y la seguridad. Si lo hacemos, demostraremos el poder de asociarse.

Un trabajo como este representa una verdadera mancomunidad de democracias. Sin duda, este es el vecindario que compartimos. Los vecinos se animan unos a otros, se ayudan mutuamente a tener éxito, y se levantan unos a otros. Mientras lo hacemos, no hay ataduras. No hay letra pequeña. Lo hacemos porque eso es lo que hacen los buenos vecinos. Lo hacemos porque siempre somos más fuertes cuando trabajamos juntos. Así es como todos fortalecemos nuestras democracias y nos aseguramos de que la llama de la libertad siga ardiendo en este hemisferio, nuestro hogar compartido, hoy, mañana y siempre.

**General Laura J. Richardson**  
**Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos**

# INTRODUCCIÓN

América Latina enfrenta un complejo contexto económico, social y político con fuertes implicancias en la radicalización de la sociedad, la erosión de las instituciones y la reducción de las perspectivas económicas, socavando su compromiso con la democracia y el estado de derecho. Aunque este fenómeno no es exclusivo de América Latina, pareciera que esta región está viviendo el principio de una cadena de eventos que podrían impactar negativamente a los países que la integran. En el año 2019, diversas protestas en la región pusieron de manifiesto la profunda y generalizada frustración de los ciudadanos por el desempeño de sus gobiernos.

Lamentablemente, la pandemia de la COVID-19 no solo cobró la vida de miles de latinoamericanos, sino que también desplazó a un significativo segmento de la clase media a la pobreza y la informalidad. Asimismo, la COVID-19 evidenció la fuerte corrupción existente y los errores cometidos en los gastos de emergencia relacionados con la pandemia, al tiempo que obligó a reorientar los presupuestos inicialmente asignados para la inversión social y el desarrollo de infraestructura, dejando a los gobiernos con difíciles decisiones sobre cómo recaudar más dinero y cumplir con los compromisos de pago de deuda. En diversos países de la región, los efectos se vieron reflejados en protestas por la propuesta de reforma tributaria, así como en debates sobre cómo cumplir con los compromisos de préstamo del FMI. Adicionalmente, la pandemia justificó las restricciones a la actividad pública, coadyuvando a los gobiernos autoritarios de la región a consolidar el control sobre su población.

Los efectos inflacionarios de la invasión de Rusia a Ucrania han ido agravando estas tensiones, al golpear a las poblaciones de mayor vulnerabilidad con aumentos significativos en los precios de los alimentos y de los combustibles para el transporte, calefacción y cocina, generándose numerosas protestas en la región. Esta situación se ve agravada por el comportamiento de importantes actores extrarregionales a través no solo

de préstamos e inversiones, sino también de apoyo a regímenes autoritarios existentes en América Latina. Además, la profunda crisis económica, política y humanitaria existente en Venezuela ha generado el mayor flujo migratorio de la historia de la región, demostrando –una vez más– que los problemas internos de un país pueden también permear y afectar a los demás países latinoamericanos. Adicionalmente, América Latina enfrenta los efectos de diferentes modalidades de crimen organizado transnacional, las cuales –preocupantemente– vienen desafiando y afectando la seguridad, la prosperidad y el buen gobierno de los países que la integran. Estas organizaciones criminales se han fortalecido y cambiado sus patrones, obligando a los gobiernos de la región a adaptarse para poder combatirlos.

Como se puede apreciar, América Latina afronta una serie de retos y amenazas que ponen en riesgo la anhelada estabilidad regional, obligando a numerosas fuerzas armadas a iniciar procesos de cambio que les permitan cumplir eficazmente sus roles ante el nuevo escenario estratégico. Por consiguiente, resulta vital que todos estos problemas se discutan y analicen ampliamente, en la sociedad y en el ámbito académico, con la finalidad de crear conciencia, pero, principalmente, de generar ideas que contribuyan a la toma de decisiones en los diferentes niveles de los Estados de la región.

En ese sentido, el libro *Desafíos y Amenazas a la Seguridad en América Latina* es el resultado del trabajo colaborativo existente entre el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry y el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College, al que se suman los aportes de otras importantes instituciones académicas, integrando 17 artículos académicos, elaborados por 22 autores de diferentes nacionalidades y agrupados en 4 capítulos.

En el primer capítulo de este libro, referido a Actores Externos en la Región, el doctor R. Evan Ellis, en el artículo titulado “Nuevos Desarrollos en las Relaciones entre China y América Latina,” examina la evolución de las actividades de la República Popular China (RPC) en América Latina, evidenciando que los efectos de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania,

en combinación con factores internos en China, han dificultado su avance en los últimos años. No obstante, de acuerdo al autor, esos factores restrictivos se están disipando, a la vez que las fuentes de apalancamiento de la RPC y las oportunidades asociadas se están incrementando, incluida la trascendencia de China como importador de materias primas y fuente de préstamos e inversiones, a lo que se suma la necesidad y la voluntad de los gobiernos de la región de trabajar con la RPC. Por otro lado, el doctor Carlos Malamud Rikles y el doctor Rogelio Núñez Castellano, en el artículo titulado “Rusia en América Latina: Geometría Variable de un Actor Secundario con Aspiraciones Protagonistas,” señalan que el papel de Rusia en América Latina se enmarca en los cambios del contexto geopolítico global. En ese sentido, según los autores, América Latina percibe a Rusia como una opción para diversificar sus relaciones internacionales y económico-comerciales, y romper la histórica dependencia con Estados Unidos, así como la vigente con la RPC. Sin embargo, Moscú ha contribuido a incrementar la fragmentación, la polarización, la reprimarización y la posición subordinada de la región. Adicionalmente, el teniente coronel Andrés González Martín, en el artículo titulado “Conflictos de Conectividad y sus Efectos en la Seguridad Iberoamericana,” indica que la situación actual puede forzar a los Estados iberoamericanos a tomar posición en el fragmentado mapa geoeconómico y geotecnológico que está por emerger. La fragmentación del continente y el fracaso de los procesos de integración imposibilitan hoy la constitución de un referente geoestratégico alternativo que, al menos, tuviese la posibilidad de dotarse de voz propia en el escenario global. No obstante, agrega el autor, existen valiosos puntos de encuentro que favorecerían el comienzo de la necesaria convergencia para alcanzar, progresivamente, un peso global.

Posteriormente, el doctor Román D. Ortiz, en el artículo titulado “Transferencias de Armamento y Competencia de Grandes Potencias en América Latina,” analiza la penetración de Rusia y la RPC en el mercado de armamentos latinoamericano, prestando especial atención a las causas que permitieron a ambos países incrementar sus ventas en el periodo 2007-2016, así como los factores que limitaron el número de países receptores

y el tipo de equipo entregado. De acuerdo al autor, mientras Moscú podría ver cómo su presencia en el mercado latinoamericano desaparece de forma irreversible, es probable que Beijing aproveche una serie de factores a su favor para incrementar sus ventas a la región en los próximos años. Finalizando este primer capítulo, el magister Mariano López de Miguel, en el artículo titulado “Terrorismo Transnacional en América Latina,” señala que tras los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001 sufridos por los Estados Unidos, la comunidad internacional despertó ante lo que muchos politólogos e historiadores calificaron como el “caos multipolar.” Dos décadas después, los desafíos estratégicos y de seguridad no se han limitado y han aumentado peligrosamente a niveles de alerta global. Siendo una vez más la geopolítica un campo de batalla, el horizonte del terrorismo se ha expandido o aumentado en áreas tradicionalmente seguras, como es el caso de América Latina.

En el segundo capítulo, referido a Crimen Organizado Transnacional, la profesora Celina B. Realuyo, en el artículo titulado “Lucha Contra los Flujos Financieros Ilícitos en las Américas,” manifiesta que durante los últimos 20 años los gobiernos han empleado cada vez más el seguimiento del rastro del dinero para comprender, detectar, interrumpir y contrarrestar de mejor manera las redes ilícitas, debiendo mantenerse al tanto de la evolución de los métodos de financiación de las amenazas para combatir las redes criminales y terroristas, incluyendo sus flujos financieros ilícitos, así como para promover la seguridad, la prosperidad y el buen gobierno en las Américas. Igualmente, el doctor Keith Ditcham y el doctor Martin Verrier, en el artículo titulado “De Regionales a Globales. La Consolidación de la Convergencia Criminal en América del Sur,” señalan que durante décadas algunos países sudamericanos (como Brasil o Colombia) han sufrido altos niveles de violencia delictiva, erosionando la gobernanza democrática de ciudades y regiones a lo largo del continente. A menudo, esta violencia se ha visto asociada al accionar del narcotráfico, especialmente de la cocaína. Sin embargo, según los autores, la consolidación de este tráfico ha dado lugar a una situación donde organizaciones criminales han consolidado redes de

contacto y alianzas con otras organizaciones, provocando que las rutas de tráfico y contrabando se superpongan, así como habilitando la aparición de enclaves desgobernados que actúan como facilitadores y potenciadores del crimen organizado. Finalmente, el profesor Douglas Farah y la magister Marianne Richardson, en el artículo titulado “Evolución e Impacto de las Pandillas en Centroamérica y Brasil,” indican que dos pandillas carcelarias –la Mara Salvatrucha (MS-13) en América Central y el Primeiro Comando da Capital (PCC) en Brasil– han acumulado poder militar, económico y político, así como un amplio control territorial, representando una genuina amenaza para los Estados en los que operan. Actualmente, estas pandillas son un componente clave de inmensas estructuras criminales transnacionales que mantienen profundos vínculos con el narcotráfico y con otras actividades ilícitas a nivel mundial.

En el tercer capítulo, referido a Nuevos Retos y Estabilidad Regional, el doctor Boris Saavedra, en el artículo titulado “Ciberseguridad en América Latina: Retos, Preocupaciones y Oportunidades,” afirma que la pandemia de la COVID-19 ha intensificado la evolución de la geopolítica global, convirtiéndose la tecnología digital emergente en su centro de gravedad. En ese sentido, la falta de políticas y de estrategias de ciberseguridad para enfrentar las vulnerabilidades de la libertad de expresión en el ciberespacio, el uso de la Inteligencia Artificial, las comunicaciones inalámbricas 5G, las infraestructuras críticas, la ciber diplomacia, las criptomonedas, así como la tecnología de la nube para almacenar y usar la data son fuentes importantes de amenazas y retos para la ciberseguridad en América Latina. Posteriormente, el coronel Paul Eduardo Vera Delzo, en el artículo titulado “Migración Venezolana en el Perú: Percepciones y Realidades,” señala que la profunda crisis existente en Venezuela ha generado el mayor flujo migratorio de América Latina, estimándose que, para fines del año 2022, el Perú contará con una población de migrantes y refugiados venezolanos cercana a los 1.45 millones. Al respecto, agrega el autor, es claro que ninguna población se encuentra preparada ni para dejar de manera forzosa su país de origen ni para acoger a un gran número de personas externas

en tan poco tiempo, generándose un contexto de extrema vulnerabilidad para la población migrante, así como de incomodidad e, incluso, rechazo en la población receptora. Lograr la plena integración de la población venezolana en la sociedad y en la economía peruana requiere del decisivo involucramiento por parte del Estado y de la sociedad civil.

Adicionalmente, el doctor David E. Spencer, en el artículo titulado “El Desafío de la Guerra Irrestricada en el Conflicto Moderno en América Latina,” analiza el concepto de guerra irrestricada y sus orígenes doctrinales, así como muestra su aplicación en América Latina desde las protestas sociales habidas en Bolivia entre los años 1995 y 2005, que llevaron al partido MAS al poder. Asimismo, aborda brevemente las similitudes y diferencias de las recientes protestas sociales masivas acaecidas en Chile, Colombia, Ecuador y Perú entre los años 2019 y 2021. Por otra parte, el profesor Vicente Torrijos y el politólogo Daniel Jiménez Salcedo, en el artículo “Manifestación Social Violenta e Inestabilidad Democrática,” afirman que la protesta social en el ámbito latinoamericano se inscribe en un marco normativo regional que la reconoce como una acción ciudadana pacífica y democrática. No obstante, las movilizaciones sociales que se presentaron en el año 2019 dejaron entrever las fisuras que sufren las democracias en el hemisferio. De acuerdo a los autores, la protesta social, que por definición debe mantener un carácter pacífico para la reivindicación de derechos, se ha visto empañada por actos de violencia que han afectado el orden institucional de los países. Terminando este segundo capítulo, el coronel (R) Carlos Ojeda Bennett y el licenciado Fabián Cabello Alfaro, en el artículo titulado “Las Tipologías del Conflicto Moderno y su Impacto en la Seguridad de los Estados: ¿Algo Nuevo Bajo el Sol?,” manifiestan que las expresiones del conflicto contemporáneo han incentivado la difusión de diversas tipologías para su comprensión en la comunidad académica. Sin embargo, lejos de tratarse de un fenómeno nuevo, advierte de la presencia de amenazas complejas en tanto la relación entre combatientes y criminales se difumina, pues la seguridad de los Estados y de las personas se puede ver perjudicada por ellas.

En el cuarto y último capítulo, referido a Fuerzas Armadas ante el Nuevo Escenario Estratégico, la doctora Fabiana Sofía Perera, en el artículo titulado “Agenda Mujeres, Paz y Seguridad como Respuesta a los Desafíos y Amenazas de Seguridad en América Latina,” señala que América Latina enfrenta significantes desafíos en materia de seguridad y defensa. Por lo tanto, la participación de las mujeres en el Sector de la Defensa en América Latina debería verse más como una forma de enfrentar estos nuevos desafíos que como un desafío en sí mismo. No obstante, si bien la región ha mostrado ciertos avances para promover dicha participación, aún se vislumbran numerosas áreas de oportunidad. Posteriormente, el general (R) Raúl Oswaldo Jarrín Román, en el artículo titulado “Nuevas Competencias de los Ministerios de Defensa,” manifiesta que las lecciones que se obtienen de la invasión de Rusia a Ucrania acentúan las bases westfalianas de los Estados y la importancia de la valoración geoestratégica para la determinación de los objetivos estratégicos que respaldan los intereses nacionales y las bases de la seguridad colectiva. Según el autor, en el ámbito geoeconómico regional se destaca la importancia de los factores socioeconómicos en el desarrollo democrático de los países, y la necesaria participación de las fuerzas armadas en la prevención de los conflictos políticos y crisis.

Igualmente, el doctor Jacintho Maia Neto, en el artículo titulado “La Gestión Estratégica de la Defensa en América Latina,” afirma que el siglo XXI ha suscitado que las organizaciones se tengan que enfrentar a la necesidad de adaptarse a un mundo caracterizado por la velocidad e intensidad de los cambios. Con relación a las organizaciones militares, han surgido nuevas demandas ya sea en el tema estrictamente militar o en apoyo a las necesidades de la sociedad. La gran cantidad de información existente y la rapidez con la que es necesario modificar las estrategias para atender las nuevas demandas que impactan en el logro de los objetivos de la organización son parte del ámbito de la defensa. Saber por qué, cuándo y cómo se deben cambiar las estrategias también forma parte de la gestión de la defensa. Finalmente, la magister María Johanna Alarcón Moreno, en el artículo titulado “Desafíos de la Gestión Estratégica de la Defensa: El Caso

Colombiano,” indica que la defensa en Colombia coadyuva a la custodia de la soberanía territorial y decisional, así como del bienestar de sus ciudadanos e instituciones, permitiendo alcanzar los objetivos nacionales que como sociedad se han fijado. Es decir, tanto la defensa como la seguridad nacional son factores trascendentes para el desarrollo de los intereses nacionales y la prevención de la evolución de las situaciones complejas que afectan a la nación. Por consiguiente, agrega la autora, la planificación estratégica y su gestión consecutiva son las herramientas que permitirán a Colombia enfrentar sus riesgos, amenazas y oportunidades.

Como se puede apreciar, el libro *Desafíos y Amenazas a la Seguridad en América Latina* es una amplia, detallada e innovadora contribución académica sobre las dinámicas de seguridad integral en la región, en el contexto de un cambiante entorno global. Asimismo, fomenta el análisis, la discusión y la generación de ideas en aspectos relacionados a la seguridad en América Latina, como elemento fundamental para el desarrollo de los países que la integran. En ese sentido, el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry y el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College esperan que este libro sea del interés y agrado de los lectores, y contribuya a la toma de decisiones en los diferentes niveles de los Estados de la región, logrando, con ello, soluciones efectivas y sostenibles.

**Coronel**

**Paul E. Vera Delzo**

Centro de Estudios  
Estratégicos del  
Ejército del Perú

**Doctor**

**Paul J. Angelo**

Centro de Estudios  
Hemisféricos de Defensa  
William J. Perry

**Doctora**

**Carol V. Evans**

Instituto de Estudios  
Estratégicos del U.S.  
Army War College

*CAPÍTULO I:*

# **ACTORES EXTERNOS EN LA REGIÓN**

**DESAFÍOS Y  
AMENAZAS A LA  
SEGURIDAD EN  
AMÉRICA LATINA**

# NUEVOS DESARROLLOS EN LAS RELACIONES ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

*R. Evan Ellis*

## Resumen

*En este artículo se examina la evolución de las actividades de la República Popular China (RPC) en América Latina, evidenciándose que los efectos de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania, en combinación con factores internos en China, han dificultado su avance en los últimos años. Sin embargo, esos factores restrictivos se están disipando, a la vez que las fuentes de apalancamiento de la RPC y las oportunidades asociadas se están incrementando, incluida la trascendencia de China como importador de materias primas y fuente de préstamos e inversiones, a lo que se suma la necesidad y la voluntad de los gobiernos de la región, cada vez más de izquierda, de trabajar con la RPC. Asimismo, en este documento se analiza cómo la RPC ha incrementado su interés en minerales estratégicos, energía verde e infraestructura física y digital en la región, así como en el espacio y el compromiso militar. Además, se destaca la importancia de la actual campaña de la RPC, enfocada en América Central y el Caribe, para convencer a los gobiernos de la región de retirarle el reconocimiento a Taiwán, aumentando la influencia y la irrupción económica de la RPC en dichos Estados.*

**Palabras clave:** República Popular China, Taiwán, América Latina, Caribe, Litio, Digital, Infraestructura.

## Introducción

Modelado por la COVID-19, la guerra en Ucrania y la dinámica política y económica interna de la República Popular China (RPC), el compromiso de esa nación con América Latina y el Caribe continúa expandiéndose y evolucionando en formas que impactan a la región.

## Visión General

El compromiso de la RPC con América Latina y el Caribe se ha incrementado notablemente en las últimas dos décadas. Las empresas con sede en la RPC han invertido más de 160 mil millones de dólares en la región,<sup>1</sup> particularmente a partir del año 2010, cuando la región comenzó a recuperarse de la crisis financiera de los años 2007 y 2008. Si bien dicha inversión en la región es menor que la realizada por las empresas con sede en los Estados Unidos y la Unión Europea, el vínculo percibido entre las empresas con sede en la RPC y el Estado chino hace que el interés local en recibir dichas inversiones y el acceso a su mercado moldeen el discurso y el comportamiento de políticos y empresarios locales hacia China, incluida la abstención de criticar a la RPC en cuestiones clave de política exterior.

Los dos principales bancos de póliza con sede en la RPC, *China Exim Bank* y *China Development Bank*, han prestado, al menos, 138 mil millones de dólares a la región,<sup>2</sup> aunque el nivel de nuevas pólizas de préstamos bancarios ha disminuido en los últimos años en función de las circunstancias cambiantes de los dos principales receptores de dicho préstamo: Venezuela y Brasil. Asimismo, en el año 2021, el comercio bilateral entre la RPC y América Latina fue de 449 mil millones de dólares,<sup>3</sup> siendo la RPC el primer socio comercial de todos los países de la región al sur de Costa Rica o el segundo (después de Brasil) en algunos países de América del Sur.

## Retroceso de la Administración Trump contra la RPC, la COVID-19 y Ucrania

Incluso antes de que Donald Trump asumiese la presidencia, Estados Unidos ya había expresado públicamente su preocupación por la expansión

---

1 Enrique Dussel-Peters, "Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2021", *Red China-ALC* (31 de marzo de 2021), <https://dusselpeters.com/344.pdf>

2 Data Base, "China-Latin America Finance Database", *The Dialogue* (2022), [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/). (Consultado el 9 de junio de 2022).

3 Mark P. Sullivan, "China's Engagement with Latin America and the Caribbean", *Congressional Research Service*, (4 de mayo de 2022), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10982/17>

de la RPC en América Latina y el Caribe.<sup>4</sup> La llegada de la Administración Trump fortaleció y cambió significativamente el tono de ese retroceso contra las actividades de la RPC. La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump del año 2017 reconoció explícitamente a la RPC como competidor.<sup>5</sup> Los secretarios de Estado, Rex Tillerson<sup>6</sup> y Mike Pompeo,<sup>7</sup> y otros altos líderes estadounidenses<sup>8</sup> elevaron el enfoque en las advertencias sobre los riesgos de China en los compromisos con socios regionales. Luego de los cambios diplomáticos de Taiwán a la RPC por parte de Panamá, República Dominicana y El Salvador, Estados Unidos retiró a sus embajadores de esos países en señal de preocupación.<sup>9</sup> La presión de Estados Unidos contra los regímenes autoritarios de la región que hacen negocios con la RPC, en particular las sanciones contra Venezuela que se profundizaron significativamente a partir del año 2019, impidieron igualmente el avance de la RPC, tanto al menoscabar las capacidades de dichos socios como al aumentar la precaución de China respecto a las consecuencias de violar tales sanciones, debido a su exposición comercial global.

La pandemia de la COVID-19, que golpeó duramente a América Latina en los años 2020 y 2021, así como los efectos económicos de la invasión de Rusia a Ucrania impactaron el avance de la RPC de manera compleja. Por un lado, los cierres económicos relacionados con la COVID-19 detuvieron una serie

---

4 Charley Keys, "Clinton warns of Iranian, Chinese gains in Latin America", *CNN* (1 de mayo de 2009), <https://www.cnn.com/2009/POLITICS/05/01/clinton.latin.america/index.html>

5 NSS, "National Security Strategy 2017", *The White House* (Diciembre 2017), <https://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/>

6 Frances Martel, "Rex Tillerson Warns Latin America: Don't Trust 'Predatory' China", *Breitbart* (2 de febrero de 2018), <https://www.breitbart.com/national-security/2018/02/02/tillerson-warns-latin-america-dont-trust-predatory-china/>

7 Tal Axelrod, "Pompeo: Russia, China 'spread disorder' in Latin America", *The Hill* (12 de abril de 2019), <https://thehill.com/policy/international/americas/438698-pompeo-russia-china-spread-disorder-in-latin-america/>

8 Phelim Kine, "Adm. Faller: China exploiting corruption in Latin America", *Politico* (12 de agosto de 2021), <https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2021/08/12/adm-faller-china-exploiting-corruption-in-latin-america-403048>

9 Reuters, "U.S. recalls diplomats in El Salvador, Panama, Dominican Republic over Taiwan", *Reuters News* (7 de septiembre de 2018), <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-taiwan-idUSKCN1L0o0N>

de proyectos de empresas chinas.<sup>10</sup> Por otro lado, la menor demanda de productos latinoamericanos de los mercados tradicionales fortaleció la importancia relativa de la RPC como importador de materias primas de la región (por ejemplo, la soja brasileña,<sup>11</sup> la carne de cerdo argentina<sup>12</sup> y el cobre chileno),<sup>13</sup> particularmente porque el éxito inicial de la RPC en el manejo de la pandemia significó que la economía china pudiera reabrir y expandir su demanda de bienes globales más rápido que los Estados Unidos y la Unión Europea.

La COVID-19 también ha brindado oportunidades a la RPC para demostrar su poder como importador agrícola a través de restricciones de artículos relacionados con la pandemia como la carne de res brasileña<sup>14</sup> y el camarón ecuatoriano.<sup>15</sup> Dichas suspensiones, basadas o no en preocupaciones sanitarias válidas, enviaron poderosos recordatorios a los países latinoamericanos de que sus valiosos flujos de exportación dependían del permiso siempre cambiante del gobierno de la RPC. Adicionalmente, la invasión rusa de Ucrania creó oportunidades para que China adquiriera una mayor cantidad de productos agrícolas de países como Brasil,<sup>16</sup> ya que los productos agrícolas ucranianos desaparecieron de los mercados mundiales.

---

10 Yen Nee Lee, "Credit stress hurts new money going into China's massive infrastructure project, says Moody's", *CNBC* (24 de noviembre de 2020), <https://www.cnbc.com/2020/11/24/covid-halts-investments-in-chinas-belt-and-road-initiative-moodys.html>

11 Tarso Veloso Ribeiro, Tatiana Freitas y Alfred Cang, "China Buying More Brazil Soy in Sign of Shifting Trade Flows", *Bloomberg* (16 de noviembre de 2021), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-16/china-is-buying-more-brazil-soy-in-signs-of-shifting-trade-flows#xj4y7vzkg>

12 Merco Press, "Argentina/China accord to produce nine million tons of pork delayed by environmentalists", *MercoPress South Atlantic News Agency* (2 de septiembre de 2020), <https://en.mercopress.com/2020/09/02/argentina-china-accord-to-produce-nine-million-tons-of-pork-delayed-by-environmentalists>

13 Alberto Peña, "China's appetite for copper provides Chile with opportunity", *Yahoo* (24 de febrero de 2021), <https://news.yahoo.com/chinas-appetite-copper-provides-chile-022704209.html>

14 Constance Mallaret, "China temporarily suspends JBS and Marfig beef imports", *The Brazil Report* (24 de mayo de 2022), <https://brazilian.report/liveblog/2022/05/24/china-suspends-beef-imports/>

15 Reuters, "China suspends imports from Ecuador shrimp producers on coronavirus risk", *Reuters News* (10 de julio de 2020), <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-china-shrimp-idUSB9N2E003W>

16 GT, "China, Brazil sign agreement to boost trade of corn, other agricultural products", *Global Times* (25 de mayo de 2022), <https://www.globaltimes.cn/page/202205/1266512.shtml>

Además de su papel como importador e inversor, la pandemia ha brindado a la RPC oportunidades para tener gestos de buena voluntad en la región mediante el envío de productos relacionados con la COVID-19. Inicialmente, proporcionando artículos como suministros de protección personal, ventiladores, termómetros y cámaras termográficas; posteriormente, vacunas, incluidas las de Sinovac, Sinopharm y CanSino, en un momento en que la región tenía dificultades para obtener vacunas de fabricantes occidentales, así como a través de los servicios de COVAX, con sede en las Naciones Unidas. Tales iniciativas abrieron las puertas no solo para futuras colaboraciones biomédicas, sino también en otras áreas como la de arquitecturas de telecomunicaciones 5G a través de empresas chinas como Huawei.

Como complemento a su rol como importador de bienes de la región, los debilitados balances fiscales de los gobiernos latinoamericanos -causados por el incremento del gasto para combatir la pandemia, combinado con el aumento de las necesidades de las poblaciones vulnerables y los efectos inflacionarios de la invasión rusa de Ucrania- incrementaron la influencia de la RPC como fuente de préstamos e inversiones. No obstante, a mediados del año 2022, el avance de las empresas chinas en la región también se vio obstaculizado por una serie de factores internos que incluían una relevante deuda de sus empresas debido a la sobrecarga de proyectos previos de infraestructura de viabilidad económica cuestionable,<sup>17</sup> junto con el colapso de Evergrande, una compañía china de alto perfil.<sup>18</sup> Tales dificultades contribuyeron a una mayor cautela de esas empresas en la búsqueda de nuevos proyectos en el exterior. Igualmente, la posición financiera de dichas empresas para ejecutar proyectos o comprar productos de América Latina (y de otros lugares) se ha debilitado aún más por los cierres económicos

---

17 Evelyn Cheng, "China's real estate problems are spreading even to once-healthy developers", *CNBC* (7 de enero de 2022), <https://www.cnbc.com/2022/01/07/chinas-property-problems-spread-to-once-healthy-developers-like-shimao.html>

18 Jeff Pao, "Evergrande's bankruptcy still just a matter of time," *Asia Times* (23 de noviembre de 2021), <https://asiatimes.com/2021/11/evergrandes-bankruptcy-still-just-a-matter-of-time/>

prolongados en la RPC a consecuencia de la política “cero COVID” del gobierno chino.<sup>19</sup>

En el sector digital y de otras tecnologías, el avance de empresas con sede en la RPC se ha visto obstaculizado en diverso grado por acciones administrativas y legales de la administración Xi para aumentar el control sobre ellas o su liderazgo. Ejemplos notables incluyen el bloqueo, en noviembre del 2020, de la oferta pública inicial de *Jack Ma's Ant Group*<sup>20</sup>, la investigación de la empresa de viajes compartidos Didi Chuxing, con una participación significativa en América Latina, así como la implementación, en agosto del 2021, de una ley de seguridad de datos asociada que refuerza el acceso del Estado chino a la información de los usuarios recopilada por empresas como Didi.<sup>21</sup>

Finalmente, la decisión del gobierno de la RPC de implementar un mayor control sobre el sector privado y la campaña anticorrupción de la administración de Xi Jinping han generado igualmente preocupación en las empresas chinas en el extranjero, a menudo asociadas con sobornos, coimas y otras transacciones cuestionables. En este entorno incierto y cambiante, la elección sin precedentes de Xi Jinping para un tercer mandato durante el Congreso del Partido Comunista Chino del año 2022 podría decirse que se convirtió, para algunas empresas chinas, en un hito para avanzar con proyectos en América Latina y otros lugares. A pesar de tal dinámica, a mediados del año 2022 había señales de que numerosos proyectos importantes, paralizados por la COVID-19 y otras dinámicas, comenzaban

---

19 Shi Jiangtao, “How the economic slowdown and zero-Covid threaten China’s global ambitions”, *South China Morning Post* (6 de junio de 2022), <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3180352/how-economic-slowdown-and-zero-covid-threaten-chinas-global>

20 Shalini Nagarajan, “China’s Xi Jinping personally halted Ant’s record-breaking \$37 billion IPO after boss Jack Ma snubbed government leaders, report says”, *Business Insider* (14 de noviembre de 2020), <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/ant-group-ipo-personally-halted-china-xi-jinping-jack-wsj-2020-11-1029800224#:~:text=Chinese%20President%20Xi%20Jinping%20halted%20Ant%20Group%27s%20historic,criticized%20government%20leaders%2C%20The%20Wall%20Street%20Journal%20reported>

21 Xinmei Shen, “China issues tighter data security rules for ride-hailing firms amid Didi probe, but more clarity still needed”, *South China Morning Post* (23 de agosto de 2021), <https://www.scmp.com/tech/policy/article/3146051/china-issues-tighter-data-security-rules-ride-hailing-firms-amid-didi>

a reactivarse. Los ejemplos incluyen el estadio nacional donado por la RPC en El Salvador,<sup>22</sup> el puente del río Demerara entre Guyana y Surinam,<sup>23</sup> el proyecto hidroeléctrico Amaila Falls en Guyana, o el puente sobre el Canal de Panamá,<sup>24</sup> entre otros.

### Nuevos Patrones en el Compromiso Comercial de la RPC

El patrón de participación comercial de la RPC en América Latina y demás lugares se ha orientado generalmente a asegurar el acceso a las materias primas y a los alimentos que necesitan tanto la economía como el pueblo chino, incluido el acceso a los mercados para asegurar una variedad de bienes y servicios. Las empresas chinas se han centrado en la región, particularmente, en proyectos de infraestructura (o promotores de estos), incluidos no solo carreteras, puentes, conexiones ferroviarias y complejos portuarios, sino también telecomunicaciones, infraestructura digital, comercio electrónico, infraestructura financiera, así como generación, transmisión y distribución de electricidad, particularmente fuentes renovables como hidroeléctrica, eólica, solar y nuclear.<sup>25</sup> Las empresas y el gobierno chino, a menudo, trabajan juntos en sectores priorizados estratégicamente para dominar tecnologías clave, lo que incluye asegurar ventajas al dominar los estándares asociados con esas tecnologías,<sup>26</sup>

---

22 Luis Lozano, "Inicia la demolición de la Escuela Militar Gerardo Barrios para la construcción del nuevo Estadio Nacional", *La Prensa Gráfica* (8 de junio de 2022), <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Inicia-la-demolicion-de-la-Escuela-Militar-Gerardo-Barrios-para-la-construccion-del-nuevo-Estadio-Nacional-20220608-0062.html>

23 Santana Salmon, "Guyana signs largest infrastructure project with Chinese companies", *CNW Network* (26 de mayo de 2022), <https://www.caribbeanationalweekly.com/uncategorized/guyana-signs-largest-infrastructure-project-with-chinese-companies/>

24 Ministerio de Obras Públicas, "Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá", *República de Panamá* (2022), <http://www.mop.gob.pa/index.php/proyecto-1?view=page&id=42> (Consultado el 10 de junio de 2022).

25 R. Evan Ellis, *China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?* (New York: Palgrave-Macmillan, 2022), 85-130.

26 Arjun Kharpal, "China has a 15-year plan to shape the future of tech. But some call it hype", *CNBC* (22 de junio de 2020), <https://www.cnbc.com/2020/06/22/china-standards-2035-tech-plan-could-face-challenges-to-live-up-to-hype.html#:~:text=China%20Standards%202035%20is%20an%20ambitious%2015-year%20blueprint.give%20them%20a%20competitive%20advantage%20in%20future%20technologies>

además de lograr la integración vertical en las cadenas de suministro y la integración horizontal en todos los sectores para asegurar el mayor valor agregado posible.

***Extracción de Materias Primas en América Latina.*** Las empresas con sede en la RPC siguen desempeñando un papel clave en la demanda y extracción de materias primas latinoamericanas. En el sector del petróleo, su rol ha sido significativo en el desarrollo del yacimiento petrolífero Libra en Brasil, y de los recursos petroleros de Guyana, esto último a través de la Compañía Nacional de Exploración y Desarrollo de Petróleo y Gas de China (CNODC por sus siglas en inglés), como socio minoritario de Exxon-Mobil. Asimismo, las empresas chinas continúan involucrándose, aunque con perfil bajo, en el desarrollo del sector petrolero de Venezuela. En materia de minería tradicional, la RPC continúa siendo el consumidor clave de cobre chileno y peruano, así como un importante operador de minería en Perú, Ecuador, Argentina y Brasil, entre otros.

En lo referente a minerales estratégicos, las empresas con sede en la RPC están presentes en cada uno de los países de la región donde se está explotando el litio. Esto incluye una participación del 25 % de la compañía china Tianqi en la operación de litio de la Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), en el norte de dicho país, la presencia de Ganfeng y otras empresas chinas en múltiples proyectos de litio en Argentina, y la realización de proyectos piloto de litio en Bolivia. En México, Ganfeng también adquirió el control total del proyecto de litio Bacanora, en el desierto de Sonora.<sup>27</sup> Adicionalmente, las empresas chinas están construyendo en la región algunas instalaciones para transformar el litio extraído en productos intermedios. Por ejemplo, la compañía china Gotion ha anunciado planes para construir una planta de baterías de iones de litio en Argentina.<sup>28</sup> En el ámbito de los minerales

---

27 Tom Daly, "China's Ganfeng agrees takeover of Bacanora Lithium in \$264.5 mln deal", *Nasdaq* (6 de mayo de 2021), <https://www.nasdaq.com/articles/chinas-ganfeng-agrees-takeover-of-bacanora-lithium-in-%24264.5-mln-deal-2021-05-06>

28 Zhang Yushuo, "Gotion Jumps as Chinese Battery Maker Joins Argentina's JEMSE on Lithium Carbonate Refinery", *Yicai Global* (10 de mayo de 2022), <https://www.yicai.com/news/china-gotion-gains-as-it-teams-with-argentina-jemse-to-build-lithium-carbonate-refinery>

de tierras raras, las empresas chinas tienen una participación del 15 % en la Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), que extrae niobio y otros minerales de tierras raras en Brasil.<sup>29</sup>

En el sector agrícola, la demanda china y la difícil situación de Ucrania como productor agrícola clave han hecho que *China Oilseeds and Foodstuffs Corporation* (COFCO), y las empresas de agrologística con sede en la RPC, como Nidera y Noble, sean actores cada vez más presentes en la región. Actualmente, Argentina está trabajando con la RPC para sacar adelante un acuerdo que permitiría la implementación de 25 instalaciones de procesamiento de carne de cerdo financiadas por China en Argentina para expandir las exportaciones a la RPC.<sup>30</sup> Del mismo modo, en mayo de 2022, la empresa china Long Ping se comprometió a establecer un nuevo “parque industrial agrícola” en Parcaratu, Brasil.<sup>31</sup>

**Acceso a Mercados Estratégicos Latinoamericanos.** Las empresas chinas han penetrado con éxito en los mercados latinoamericanos con una amplia gama de bienes y servicios, generalmente de mayor valor agregado.<sup>32</sup> Dos aspectos clave para promover esta penetración han sido la búsqueda tanto de Tratados de Libre Comercio (TLC) como de Memorandos de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés) con países que cambian sus relaciones de Taiwán a la RPC. Con respecto a los TLC, la RPC ha llegado a acuerdos con Chile, Perú y Costa Rica, y trató sin éxito de negociar un TLC con Colombia y Panamá. En mayo de 2022, el gobierno panameño de Nito Cortizo indicó que retomaba los esfuerzos, abandonados al final de

---

29 Merco Press, “Chinese consortium acquires 15% of world’s largest niobium producer in Brazil”, *MercoPress South Atlantic News Agency* (6 de septiembre de 2011), <https://en.mercopress.com/2011/09/06/chinese-consortium-acquires-15-of-world-s-largest-niobium-producer-in-brazil>

30 Martin Dinatale, “Avanza un acuerdo con China para favorecer la producción y exportación de cerdos”, *Cronista* (12 de julio de 2021), <https://www.cronista.com/economia-politica/argentina-y-china-cierran-acuerdo-instalar-granjas-cerdos-aumentar-exportacion-porcina/>

31 Xinhua, “Agreement to build China-Brazil agricultural industrial park signed”, *China Internet Information Center* (16 de mayo de 2022), [http://www.china.org.cn/china/Off\\_the\\_Wire/2022-05/16/content\\_78220940.htm](http://www.china.org.cn/china/Off_the_Wire/2022-05/16/content_78220940.htm)

32 Mark P. Sullivan, “China’s Engagement with Latin America ...”

la administración anterior, para lograr un TLC con la RPC.<sup>33</sup> El gobierno uruguayo de centroderecha de Luis Lacalle Pou también ha dado pasos hacia la negociación de un TLC con la RPC, a pesar de los impedimentos para hacerlo derivados de su pertenencia al bloque comercial MERCOSUR.<sup>34</sup>

Con respecto a los MOU, en los últimos años, prácticamente todos los cambios diplomáticos de Taiwán a la RPC habidos en la región (Costa Rica, Panamá, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua) han sido seguidos por la firma de MOU poco transparentes que han abierto los mercados locales para que las empresas chinas trabajen en electricidad, infraestructura, así como en otros dominios.<sup>35</sup> Además, con la pandemia de la COVID-19, la biotecnología se ha convertido en un nuevo foco de inversión por parte de las empresas chinas en la región. Dicha colaboración fue señalada por la RPC como un objetivo en el Plan China-CELAC 2022-2024.<sup>36</sup> Empresas chinas como Sinovac, Sinopharm y CanSino -aprovechando su presencia en países de América Latina donde realizaron ensayos de fase tres y fabricaron vacunas durante el período de la pandemia- están ahora implementando bases permanentes de investigación y producción en la región. Algunos ejemplos son los acuerdos para coproducir vacunas en Colombia,<sup>37</sup> así como en Chile, donde se inauguró una fábrica Sinovac de 100 millones de dólares en mayo de 2022.<sup>38</sup> Igualmente, Cuba firmó un acuerdo con la RPC para la

---

33 Patrick Gillespie y Stephanie Flanders, “Panama President Aims to Restart China Trade Talks Immediately”, *Bloomberg* (19 de mayo de 2022), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-19/panama-president-aims-to-restart-china-trade-talks-immediately>

34 Reuters, “Uruguay advances free trade talks with China, aims to be Mercosur ‘gateway’”, *Reuters News* (Uruguay: 8 de septiembre de 2021), <https://www.reuters.com/world/americas/uruguay-advances-free-trade-talks-with-china-aims-be-mercosur-gateway-2021-09-08/>

35 For a detailed discusión, see R. Evan Ellis, *China Engages Latin America: ...*, 153-178.

36 Chinese Ambassador to Guyana, “CHINA - CELAC JOINT ACTION PLAN FOR COOPERATION IN KEY AREAS (2022-2024)”, *Embassy of the People’s Republic of China in the Cooperative Republic of Guyana* (13 de diciembre de 2021), [http://gy.china-embassy.gov.cn/eng/xwfw/202112/t20211213\\_10469237.htm](http://gy.china-embassy.gov.cn/eng/xwfw/202112/t20211213_10469237.htm)

37 TET, “Producción de vacunas en Colombia, la apuesta del Gobierno y Sinovac”, *El Tiempo* (13 de agosto de 2021), <https://www.eltiempo.com/salud/sinovac-produciria-vacunas-en-colombia-gracias-a-acuerdo-con-minsalud-610370>

38 Merco Press, “China’s Sinovac Biotech building vaccine plant in Chile investing US\$ 100 million”, *MercoPress South Atlantic News Agency* (16 de mayo de 2022), <https://en.mercopress.com/2022/05/16/china-s-sinovac-biotech-building-vaccine-plant-in-chile-investing-us-100-million>

producción de la vacuna “Pan-Corona”, desarrollada conjuntamente.<sup>39</sup>

Con respecto a infraestructura, aunque una serie de proyectos de alto perfil de empresas chinas, como el Canal de Nicaragua y el Ferrocarril *Twin Oceans*, no han salido adelante, muchos proyectos de menor envergadura sí lo han hecho. Al respecto, las empresas con sede en la RPC están haciendo un uso cada vez mayor de proyectos de asociación público-privada (APP) para ganar inversiones en términos en los que puedan competir de manera efectiva mediante la inversión de algunos de sus propios fondos. La carretera Norte-Sur en Jamaica, la carretera 5 en Chile, el proyecto del Tren Maya en México, la mejora de la carretera desde Medellín hasta el Golfo de Urabá en Colombia, y el Metro de Bogotá son recientes ejemplos de éxito del uso de las APP por parte de la PRC para promover sus intereses. De igual forma, las empresas chinas, a menudo, han adquirido participaciones en empresas con la debida experiencia para avanzar en su posicionamiento. Por ejemplo, la adquisición por parte de *China Communications Construction Company* (CCCC) de una participación del 30 % en la empresa portuguesa Mota-Engil<sup>40</sup> posiblemente facilitó el conocimiento de la RPC sobre cómo aprovechar las APP y operar en América Latina.

La energía verde, los vehículos eléctricos y las tecnologías asociadas han sido otro movimiento clave de las empresas chinas en los mercados latinoamericanos. En materia de generación de electricidad, las empresas con sede en la RPC han construido un número importante de instalaciones hidroeléctricas, eólicas y solares en toda la región, incluidas seis centrales hidroeléctricas en Ecuador, tres en Bolivia y dos en Argentina (actualmente en construcción).<sup>41</sup> La instalación de energía fotovoltaica más grande de la región, Cauchari, en el norte de Argentina, será relevada en capacidad,

---

39 CD, “Cuba y China presentan primera patente de su vacuna Pan-Corona”, *Cuba Debate* (1 de junio de 2022), <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/06/01/cuba-y-china-presentan-primera-patente-de-su-vacuna-pan-corona/>

40 Patricia Vicente Rua, “UPDATE 2-Mota-Engil near deal to sell 30% stake to China’s CCCC”, *Reuters* (27 de agosto de 2020), <https://www.reuters.com/article/mota-engil-cccc-stake-idUSL8N2FT2LP>

41 Juan Manuel Haran, “Chinese Hydropower Project in Argentina Is Stuck in Limbo”, *The Diplomat* (23 de diciembre de 2021), <https://thediplomat.com/2021/12/chinese-hydropower-project-in-argentina-is-stuck-in-limbo/>

una vez finalizado, por el complejo Açú, ambos construidos por empresas chinas.<sup>42</sup> Las empresas chinas también han acaparado, en gran medida, el mercado de paneles fotovoltaicos en la región, incluida la instalación de una planta de producción local en Brasil.<sup>43</sup> Actualmente, un consorcio chino está trabajando en un proyecto de 8 mil millones de dólares para construir un nuevo reactor nuclear de agua a presión en el complejo de Atucha en Argentina.<sup>44</sup> En el mercado de vehículos eléctricos, las empresas chinas son los principales proveedores de buses eléctricos en Chile, que actualmente cuenta con la mayor flota de este tipo de vehículos fuera de la RPC.<sup>45</sup> Los fabricantes de automóviles eléctricos chinos han establecido instalaciones de fabricación en la región, incluida una nueva planta de producción de BYD en Brasil.<sup>46</sup> En México, BYD es el proveedor clave de una nueva flota de taxis EV que se está introduciendo en la ciudad.<sup>47</sup> En la provincia de Jujuy, Argentina, la empresa china CRRC Tongshan está introduciendo un tren eléctrico alimentado por paneles solares y baterías de iones de litio.<sup>48</sup>

De acuerdo con las declaraciones del Plan China-CELAC 2022-2024,<sup>49</sup> las empresas chinas también están apuntando y logrando avances significativos en una variedad de mercados de tecnología digital en América Latina,

---

42 Saur Energy, “Chinese Consortium to Spend and Financing 1.1 GW Solar Farm in Brazil”, *List Solar* (29 de abril de 2021), <https://list.solar/news/chinese-consortium/>

43 Livia Neves, “New PV system assembly factory in Brazil”, *PV Magazine* (14 de julio de 2021), <https://www.pv-magazine.com/2021/07/14/new-pv-system-assembly-factory-in-brazil/>

44 Reuters, “China inks \$8 bln nuclear power plant deal in Argentina”, *Reuters News* (2 de febrero de 2022), <https://www.reuters.com/business/energy/china-inks-nuclear-power-plant-deal-with-argentina-2022-02-02/>

45 Fermín Koop, Manuela Andreoni, Andrés Bermúdez Liévano y Alejandra Cuéllar, “Chinese electric buses roll out across Latin America”, *China Dialogue* (10 de agosto de 2020), <https://chinadialogue.net/en/transport/chinese-electric-buses-latin-america-roll-out/>

46 Luo Guoping y Manyun Zou, “China’s Top EV-Maker BYD Revs Up Brazil Expansion”, *Caixin Global* (30 de mayo de 2022), <https://www.caixinglobal.com/2022-05-30/chinas-top-ev-maker-byd-revs-up-brazil-expansion-101892272.html>

47 Dong Yi Chen, “Mexico Orders 1,000 Electric Cars From BYD For Use As Electric Taxi Fleet”, *Car News China* (28 de abril de 2022), <https://carnewschina.com/2022/04/28/mexico-orders-1000-electric-cars-from-byd-for-use-as-electric-taxi-fleet/>

48 Xinhua, “Chinese train maker to produce new-energy light rail trains for Argentina’s Jujuy”, *China Internet Information Center* (7 de mayo de 2022), [http://www.china.org.cn/business/2022-05/07/content\\_78205719.htm](http://www.china.org.cn/business/2022-05/07/content_78205719.htm)

49 Chinese Ambassador to Guyana, “CHINA - CELAC JOINT ACTION PLAN ...”

incluidas las telecomunicaciones, la computación en la nube, la vigilancia, el comercio electrónico y la tecnología financiera. Huawei, que ha estado en el mercado latinoamericano desde 1999 y cuyos equipos pueden representar hasta el 60 % de la infraestructura de telecomunicaciones de la región, está lista para desempeñar un papel importante en 5G e Internet como proveedor de gobiernos y empresas comerciales en toda la región.<sup>50</sup>

En computación en la nube, Huawei se está expandiendo significativamente en toda la región, ofreciendo centros de datos en mercados clave, incluidos México, Chile y Brasil,<sup>51</sup> así como incentivos a empresas de tecnología y otras empresas emergentes en la región para que almacenen su propiedad intelectual y procesos medulares en la nube de Huawei.<sup>52</sup> Asimismo, la empresa china de comercio electrónico Tencent también opera centros de datos en la región, en tanto que la informática a gran escala proporcionada por dichos centros es fundamental para los enormes requisitos de datos de sus servicios de empresa a empresa (B2B por sus siglas en inglés).<sup>53</sup>

En servicios de seguridad, las empresas chinas, como Huawei y Hikvision, han aprovechado las ofertas desarrolladas en la RPC que combinan cámaras de vigilancia, biometría, procesamiento de datos y la integración de otros tipos de datos para ofrecer soluciones de “ciudades seguras” y “ciudades inteligentes” en todo la región.<sup>54</sup> Tales productos son atractivos en una

---

50 R. Evan Ellis, “El Avance Digital de China en América Latina”, *Revista Seguridad y Poder Terrestre (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú)*, 7 julio – septiembre de 2022), 15–39, <https://revistas.cecep.mil.pe/index.php/seguridad-y-poder-terrestre/article/view/5/14>

51 Dan Swinhoe, “Huawei planning second Mexico data center, more across Latin America”, *Data Center Dynamics* (26 de agosto de 2021), <https://www.datacenterdynamics.com/en/news/huawei-planning-second-mexico-data-center-more-across-latin-america/>

52 HC, “HUAWEI CLOUD Steps Up Investment in the Latin America with New Releases and Partner Programs”, *Huawei Cloud* (26 de agosto de 2021), <https://www.huaweicloud.com/intl/en-us/news/20210826105400429.html>

53 RT Staff Reporters, “Chinese Tencent Cloud opens its first data center in Brazil for Latin America”, *The Rio Times* (26 de noviembre de 2021), <https://www.riotimesonline.com/brazil-news/brazil/chinese-tencent-cloud-opens-its-first-data-center-in-brazil-for-latin-america/?msclkid=8c76bb72ac3711eca543f5fb0addb462>

54 R. Evan Ellis, “Chinese Surveillance Complex Advancing in Latin America”, *Newsmax* (12 de abril de 2019), <https://www.newsmax.com/evanellis/china-surveillance-latin-america-cameras/2019/04/12/id/911484/>

región que lucha contra la inseguridad, la cual se ha profundizado por los efectos económicos de la COVID-19 y la guerra en Ucrania. Las “ciudades seguras” de la RPC incluyen ECU-911, en Ecuador, y BOL-110 en Bolivia. En México, Hikvision adquirió recientemente un interés en Syscom, la empresa de sistemas de vigilancia más grande del país.<sup>55</sup>

En comercio electrónico, además de Alibaba, la empresa china de viajes compartidos Didi Chuxing ha captado aproximadamente el 50 % del mercado en la región, con avances particularmente significativos en México y Brasil, lo que le da acceso a volúmenes enormes de datos sobre millones de usuarios, con el potencial de conocer no solo sus ubicaciones, sino también las reuniones personales, comerciales y gubernamentales que puedan tener.<sup>56</sup> En el sector de tecnología financiera, en diciembre de 2021, NuBank, en el que la firma china Tencent tiene participación, se convirtió en el banco más grande de Brasil, lo que brinda a los chinos un acceso potencialmente significativo a los datos de los usuarios.<sup>57</sup> Igualmente, dentro de e-Gaming, Tencent se está expandiendo en Brasil,<sup>58</sup> dándole acceso a datos sobre la juventud de esa nación.

## **Resistencia al Compromiso Chino con América Latina**

Si bien las empresas y los políticos latinoamericanos generalmente dan la bienvenida a las inversiones, los préstamos y las compras de productos básicos por parte de entidades con sede en la RPC, sus actividades han provocado una serie de conflictos con las comunidades locales, las fuerzas laborales y los gobiernos. El proyecto minero de Las Bambas, de la empresa China Minmetals, se ha visto obligada repetidamente a detener las

---

55 Robert Wren Gordon, “Hikvision Takes Control of Syscom’s Board, Mexico’s Largest Distributor”, *IPVM* (4 de enero de 2022), <https://ipvm.com/reports/hikvision-syscom-board>

56 R. Evan Ellis, “El Avance Digital de China en América Latina” ...

57 CLB, “Brazilian fintech backed by China’s Tencent Holdings on way to region’s largest listing”, *China-Lusophone Brief* (13 de diciembre de 2021), <https://www.clbrief.com/brazilian-fintech-backed-by-chinas-tencent-holdings-on-way-to-regions-largest-listing/>

58 CLB, “Tencent bets on Brazil e-gaming to compensate for restrictions in China”, *China-Lusophone Brief* (8 de junio de 2022), <https://www.clbrief.com/tencent-bets-on-brazil-e-gaming-to-circumvent-restrictions-in-china/>

operaciones debido a que los activistas de la comunidad protestan porque la empresa no les está compensando adecuadamente por el impacto de la mina en su tierra y el área circundante.<sup>59</sup> En Burtica, Colombia, una mina comprada en el año 2019 por la firma china Zijin por 1,000 millones de dólares a Continental Gold ha tenido problemas similares.<sup>60</sup> En Perú, el proyecto de 3,100 millones de dólares de un consorcio chino para desarrollar un nuevo puerto en Chancay también ha estimulado la resistencia de la comunidad local, quienes afirman que las vibraciones y otros efectos de la construcción están dañando sus viviendas.<sup>61</sup> En Argentina, los manifestantes afirman que dos represas hidroeléctricas que están siendo construidas por intereses chinos en el río San Juan están alterando la biodiversidad en una región glacial prístina circundante.<sup>62</sup>

Por otra parte, las empresas y entidades chinas también suelen tener dificultades con los gobiernos latinoamericanos. En ese sentido, los gobiernos de Ecuador y Argentina han protestado por las actividades de la flota pesquera de aguas profundas (principalmente basada en la RPC), que ingresa a las zonas económicas exclusivas del país y/o áreas marítimas protegidas para realizar actividades de pesca ilegal. En México, la empresa minera china Ganfeng gastó 265 millones de dólares para adquirir el control del depósito de litio Bacanora en el desierto mexicano de Sonora,<sup>63</sup> antes de que el régimen de Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena

---

59 Reuters, "Peru fails yet again to broker truce allowing Las Bambas mine restart", *Mining.com* (19 de mayo de 2022), <https://www.mining.com/web/peru-fails-yet-again-to-broker-truce-allowing-las-bambas-mine-restart/>

60 Maria Paula Lizarazo, "Zijin's difficult days in Burticá", *Dialogo Chino* (23 de mayo de 2022), <https://dialogochino.net/en/extractive-industries/54228-zijins-difficult-days-in-burtica/>

61 Leslie Moreno Custodio, "Chancay: El megapuerto peruano que sacude a un pueblo", *Dialogo Chino* (20 de mayo de 2022), <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/43228-chancay-el-megapuerto-peruano-que-hace-temblar-a-un-pueblo/>

62 Maxwell Radwin, "China-funded dam could disrupt key Argentine glaciers and biodiversity", *Mongabay* (12 de mayo de 2022), <https://news.mongabay.com/2022/05/china-funded-dam-could-disrupt-key-argentine-glaciers-and-biodiversity/>

63 Tom Daly, "China's Ganfeng agrees takeover of Bacanora Lithium in \$264.5 mln deal", *Nasdaq* (6 de mayo de 2021), <https://www.nasdaq.com/articles/chinas-ganfeng-agrees-takeover-of-bacanora-lithium-in-%24264.5-mln-deal-2021-05-06>

aprobaran una ley para nacionalizar la minería de litio en el país.<sup>64</sup>

### **Otras Actividades Estratégicas Chinas en la Región**

Además de su vínculo comercial, la RPC ha estado activa tanto en el sector espacial como en el compromiso de seguridad en la región.

***El Compromiso Espacial Chino.*** En el Plan China-CELAC 2022-2024, la RPC ha aceptado explícitamente trabajar con y en América Latina en sectores relacionados con el espacio.<sup>65</sup> A la fecha, ha codesarrollado y lanzado cinco satélites para Brasil bajo el programa *China-Brasil Earth Research Satellite* (CBERS), tres satélites para Venezuela, uno para Bolivia y un microsatélite para Ecuador, así como lanzado un satélite comercial para Argentina. Igualmente, ha equipado e integrado electrónicamente partes sustanciales de las instalaciones de rastreo espacial en Venezuela y Bolivia, así como capacitado a su personal. Comparte una instalación de observación espacial en Chile, y opera un radar de espacio profundo en Neuquén, Argentina, al que el gobierno argentino solo tiene acceso limitado.<sup>66</sup> De igual manera, ha expresado su interés en colaborar con la nueva agencia espacial latinoamericana (ALCE) y se ha ofrecido a alojar personal latinoamericano en una futura base lunar construida por la RPC.<sup>67</sup> En la última reunión del comité de coordinación de alto nivel China-Brasil (COSBAN), se adoptó explícitamente el refuerzo de la cooperación espacial entre la RPC y Brasil.

Con respecto al compromiso de seguridad, la RPC ha donado y vendido equipos de seguridad a las fuerzas armadas y policiales latinoamericanas. Además, ha llevado de manera regular personal latinoamericano y caribeño a instituciones en la RPC para entrenamiento y educación militar profesional, ha realizado numerosas visitas institucionales con contrapartes militares

---

64 Cecilia Jamasmie, "Mexico nationalizes lithium mining", *Mining.com* (21 de abril de 2022), <https://www.mining.com/mexico-passes-mining-reform-nationalizing-lithium/>

65 Chinese Ambassador to Guyana, "CHINA - CELAC JOINT ACTION PLAN ..."

66 Cassandra Garrison, "China's military-run space station in Argentina is a 'black box'", *Reuters* (31 de enero de 2019), <https://www.reuters.com/article/us-space-argentina-china-insight-idUSKCN1PPof2>

67 Chinese Ambassador to Guyana, "CHINA - CELAC JOINT ACTION PLAN ..."

latinoamericanas, ha desplegado fuerzas de paz a Haití, ha realizado ejercicios militares en la región y ha enviado sus buques de guerra y buques hospitales a la región.<sup>68</sup> Hasta la fecha, los regímenes populistas de izquierda de América Latina han sido los adquirientes más importantes de equipo militar de la RPC. Las principales compras de artículos finales incluyen aviones de combate K-8, radares de defensa aérea y vehículos antidisturbios adquiridos por Venezuela, radares de defensa aérea y 709 camiones militares adquiridos por Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa, así como helicópteros militares y vehículos blindados adquiridos por Bolivia durante el gobierno Evo Morales.<sup>69</sup>

Asimismo, Perú adquirió camiones militares chinos, evaluó la compra de tanques principales chinos y compró un sistema de lanzamiento de cohetes múltiples fabricado en la RPC. Por su parte, Trinidad y Tobago compró el primer patrullero de alta mar en la región. La RPC también ha proporcionado, regularmente, donaciones de equipos a las fuerzas militares y policiales de la región, entre ellos: equipo de construcción militar a Colombia, Uruguay y Guyana, así como patrulleros y motocicletas a las fuerzas policiales en la República Dominicana, Guyana y Trinidad y Tobago.<sup>70</sup>

En el año 2022, las empresas de defensa chinas lograron avances significativos en sus ventas de armas a la región. Estos avances incluyen el presupuesto y la seria evaluación por parte del gobierno argentino de la compra del avión de combate chino JF-17/FC-1,<sup>71</sup> que sería la plataforma militar china más avanzada vendida a la región hasta la fecha. Además, el gobierno uruguayo ha contratado la compra de dos patrulleras de alta mar

---

68 R. Evan Ellis, “The Evolution of Chinese Security Engagement in Latin America”, in *China’s Interactions with Latin America and the Caribbean: Conquering the US’s Strategic Backyard?* (Germany: Techtum-Verlag, enero 2021), 9-32.

69 R. Evan Ellis, *China Engages Latin America*: ..., 227-244.

70 R. Evan Ellis, “Chinese Security Engagement in Latin America”, *Center for Strategic and International Studies* (19 de noviembre de 2020), <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america>

71 Juan José Roldan, “Una comitiva de la Fuerza Aérea Argentina visita China para evaluar al JF-17 Thunder”, *Zona Militar* (9 de mayo de 2022), <https://www.zona-militar.com/2022/05/09/una-comitiva-de-la-fuerza-aerea-argentina-visita-china-para-evaluar-al-jf-17-thunder/>

(OPV) fabricadas en China por 200 millones de dólares.<sup>72</sup> Por otra parte, si bien la RPC aún no ha mostrado la intención de establecer bases militares formales o acuerdos de alianza en la región, su búsqueda de tales acuerdos en Djibouti, las Islas Salomón,<sup>73</sup> Kiribati y en otras partes del Pacífico y África muestra que sus capacidades y su confianza para establecer un dispositivo militar en expansión, siendo solo cuestión de años su llegada a América Latina.

Además, la RPC se está involucrando activamente en diálogos sobre cooperación en seguridad con diversos Estados latinoamericanos, aunque de una manera no amenazante. En un intento de redirigir las críticas sobre el apoyo de la RPC a la invasión rusa de Ucrania,<sup>74</sup> en el foro de Boao en abril de 2022, el presidente chino, Xi Jinping, propuso una nueva “iniciativa de seguridad global”, y el ministro de Relaciones Exteriores de la RPC, Wang Yi, convenció posteriormente a sus colegas latinoamericanos de Uruguay y Nicaragua a adherirse al concepto.<sup>75</sup> En apoyo de sus objetivos económicos y de otro tipo, la RPC no solo interactúa bilateralmente con países latinoamericanos, sus gobiernos locales y comunidades, sino que también se relaciona con instituciones multilaterales de América Latina y el Caribe. Dichos compromisos incluyen la participación activa con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde que se unió a su junta directiva en febrero de 2009, así como el trabajo de los bancos de póliza chinos con el BID para ofrecer “fondos de cofinanciamiento” en beneficio de las empresas chinas interesadas en proyectos en la región. La RPC también

---

72 Javier Bonilla, “Tensa situación en Uruguay por la compra de OPV para la Armada, accedemos en exclusiva al dictamen que apuesta por la opción China”, *Defensa* (6 de mayo de 2022), <https://www.defensa.com/uruguay/tensa-situacion-uruguay-compra-opv-para-armada-accedemos-apuesta>

73 IPD, “Pacific nations express ‘great concern’ over PRC–Solomon Islands deal”, *Indo-Pacific Defense Forum* (7 de abril de 2022), <https://ipdefenseforum.com/2022/04/pacific-nations-express-great-concern-over-prc-solomon-islands-deal/>

74 President of Russia, “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development”, *Kremlin Russia* (4 de febrero de 2022), <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>

75 Jack Lau, “China drums up support for global security push in Latin America as US looks to Asia”, *South China Morning Post* (22 de mayo de 2022), <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3178717/china-drums-support-global-security-push-latin-america-us>

se ha comprometido con la región a través del foro BRICS, su nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés) en el que son miembros seis estados latinoamericanos, incluyendo a la Organización de Estados Americanos (OEA) en la cual la RPC es un observador activo desde el año 2004.

Sin embargo, el instrumento elegido por China para el compromiso multilateral ha sido el foro China-CELAC, una organización relativamente poco institucionalizada que la RPC utiliza para convocar a la región, incluida una reunión a nivel de jefes de Estado cada tres años, además de reuniones más periódicas de sub-foros temáticos. El uso de la CELAC por parte de la RPC se asemeja a su compromiso con el foro de contraparte, FOCAC, en África, y el foro 16+1 en Europa. Este foro permite que la RPC presente su agenda a la región, sin que la región tenga la oportunidad correspondiente de coordinar de antemano su posición hacia la RPC.

***La Diplomacia de Taiwán.*** Desde la ruptura de la tregua diplomática entre la RPC y la República de China (ROC por sus siglas en inglés, o “Taiwán”) con la elección del gobierno de Tsai Ing-wen en enero de 2008, la RPC ha realizado un esfuerzo significativo en convencer a los Estados de la región para reconocer diplomáticamente a la RPC y no a Taiwán. Como resultado, Panamá reconoció a la RPC en el año 2017, la República Dominicana y El Salvador lo hicieron en el año 2018 y Nicaragua lo hizo en el año 2021. En cada caso, como se señaló anteriormente, este cambio estuvo acompañado por la firma de múltiples MOU poco transparentes y el compromiso con las élites políticas locales, facilitando significativamente la influencia económica, entre otras, de la RPC en dichos países. Incluso Nicaragua, cuyo cambio fue seguido por un paquete de recompensas de la RPC menos significativo, ha comenzado a recibir compromisos relacionados a un mayor apoyo por parte de la RPC.<sup>76</sup>

---

76 Xinhua, “Chinese, Nicaraguan FMs hold phone conversation, vowing to boost cooperation”, *China Internet Information Center* (Beijing: 21 de mayo de 2022), [http://www.china.org.cn/world/Off\\_the\\_Wire/2022-05/21/content\\_78229880.htm](http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2022-05/21/content_78229880.htm)

Actualmente, 8 de los 14 países del mundo que continúan reconociendo a Taiwán se encuentran en la región, concentrados principalmente en América Central y el Caribe (siendo Paraguay el único reducto en América del Sur). La presidenta de Honduras, Xiomara Castro, antes de su elección se comprometió a reconocer a la RPC, aunque posteriormente ha dicho que hacerlo “ya no es una prioridad.”<sup>77</sup> En Haití, las figuras clave interesadas en reemplazar al presidente interino Ariel Henry, en caso de que finalmente se lleven a cabo las elecciones presidenciales, están interesadas en hacer negocios con la RPC. En el Caribe, el gobierno actual de Santa Lucía reconoció previamente a la RPC y podría volver a hacerlo si otros en la región comienzan a cambiar. Incluso Paraguay, cuyo actual presidente, Mario Abdo Benítez, ha mostrado un sólido compromiso con Taiwán a pesar de la presión continua por parte de China,<sup>78</sup> podría cambiarse a la RPC tras las elecciones presidenciales del año 2023.

## Conclusiones

Aunque el compromiso de la RPC con América Latina y el Caribe es principalmente de carácter económico, es a la par estratégico en su impacto en la región. Pese a que los efectos de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania se combinaron con factores internos de la RPC para limitar de cierta manera su presencia en la región, esos factores restrictivos se están disipando, a la vez que las fuentes de influencia y las oportunidades de la RPC para avanzar en la región se multiplican. Como se muestra en este artículo, el compromiso de la RPC con la región está evolucionando de manera importante, con una creciente atención de China a los minerales estratégicos, la energía verde, y la infraestructura física y digital. La RPC también está prestando cada vez más atención a la participación espacial, avanzando con sus ventas, donaciones de equipos, visitas institucionales

---

<sup>77</sup> AP, “Official: Honduras will maintain its relations with Taiwan”, *Associated Press News* (Tegucigalpa, Honduras: 31 de enero de 2022), <https://apnews.com/article/china-honduras-caribbean-taiwan-central-america-0e036d20cbad2d027293e5ed34d9913c>

<sup>78</sup> Nick Aspinwall, “Paraguay Says Chinese Brokers Offered Vaccines for Diplomatic Recognition”, *The Diplomat* (27 de marzo de 2021), <https://thediplomat.com/2021/03/paraguay-says-chinese-brokers-offered-vaccines-for-diplomatic-recognition/>

y otras formas de participación tanto con las fuerzas armadas como con la policía de los países de la región. También continúa poniendo énfasis en su lucha contra Taiwán en la región, con posibles oportunidades para reconocimientos diplomáticos en Honduras, Haití y otros países de América Central y el Caribe. Por consiguiente, a medida que proliferen en la región gobiernos de izquierda, tanto autoritarios como democráticos, con necesidad de recursos chinos y dispuestos a trabajar con ellos, las oportunidades de la RPC para expandir su influencia en América Latina solo aumentará.

### **Sobre el autor:**

**Robert Evan Ellis** – *Strategic Studies Institute* – *U.S. Army War College*

*Profesor investigador de Estudios Latinoamericanos en el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College, con un enfoque en las relaciones de la región con China y otros actores no occidentales, así como el crimen organizado transnacional y el populismo en la región. Ha publicado más de 300 trabajos, incluidos los siguientes libros: China in Latin America: The What and Wherefores (2009), The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America (2013), China on the Ground in Latin America (2014) y Transnational Organized Crime in Latin America and the Caribbean (2018). Recientemente, publicó su quinto libro titulado China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?*

# **RUSIA EN AMÉRICA LATINA: GEOMETRÍA VARIABLE DE UN ACTOR SECUNDARIO CON ASPIRACIONES PROTAGÓNICAS**

*Carlos Malamud Rikles y Rogelio Núñez Castellano*

## **Resumen**

*El papel de Rusia en América Latina se enmarca en los cambios del contexto geopolítico global. Su renovado protagonismo en la región desde 2008, reforzado a raíz de la invasión de Ucrania, se vincula al conquistado por otras potencias emergentes. América Latina percibe a Rusia como una opción para diversificar sus relaciones internacionales y económico-comerciales, y romper la histórica dependencia con Estados Unidos, así como la vigente con China. Sin embargo, Moscú ha contribuido a incrementar la fragmentación, la polarización, la reprimarización y la posición subordinada de la región. A medio plazo, Rusia podría ver reducido su margen de acción regional debido al creciente potencial chino y a que la deriva autoritaria del régimen de Vladimir Putin anula a Moscú como un posible aliado para la mayoría de los países latinoamericanos.*

**Palabras clave:** *Rusia, América Latina, Putin.*

## **Introducción**

La invasión de Ucrania ha profundizado y acelerado una tendencia subyacente desde hace más de una década: con Putin, la Federación Rusa ha regresado a

América Latina.<sup>1</sup> Una presencia renovada y paralela a otros procesos que favorece la vuelta del Kremlin al “patio trasero” de Estados Unidos. Esto coincide, como señala Mira Milosevic, con el retraimiento de Washington y de la Unión Europea y el ascenso de China y de otras potencias emergentes en la región.<sup>2</sup>

Rusia, sin una política integral ni una mirada global sobre América Latina, a diferencia de China, ha incrementado su presencia en los últimos diez o quince años. Para muchas naciones latinoamericanas es un actor internacional, funcional a sus intereses, que les permite diversificar sus relaciones internacionales y sus mercados de exportación. Históricamente, estas se han centrado en la mono exportación. Durante el periodo colonial primó la relación con España, posteriormente, en el siglo XIX y comienzos del XX con Reino Unido, tras la Segunda Guerra Mundial con Estados Unidos y ahora emerge, salvo excepciones como México, una relación cada vez más intensa con China.<sup>3</sup> En ese contexto, Rusia se alzaba, hasta la invasión de Ucrania, como un posible socio capaz de ampliar los vínculos internacionales.

La presencia internacional de América Latina ha ido a remolque de las grandes potencias. Esto se acentuó durante la Guerra Fría. El enfrentamiento entre las súper potencias tuvo en América Latina (Guatemala en el año 1954, Cuba desde 1959, América del Sur en la década de 1960 y América Central en la década de 1980) un protagonismo destacado en el choque entre capitalismo

---

1 Carlos Malamud y Rogelio Núñez, “América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna”, *Real Instituto Elcano* (30 de marzo de 2022), <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-y-la-invasion-de-ucrania-su-incidencia-en-la-economia-la-geopolitica-y-la-politica-interna/>. R. Evan Ellis, “El reciente regreso de Rusia a América Latina”, *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú* (Lima: 1 de febrero de 2022) [https://cecep.mil.pe/wp-content/uploads/2022/02/El-reciente-regreso-de-Rusia-a-Ame%CC%81rica-Latina-para-PDF\\_010750feb.pdf](https://cecep.mil.pe/wp-content/uploads/2022/02/El-reciente-regreso-de-Rusia-a-Ame%CC%81rica-Latina-para-PDF_010750feb.pdf). José Antonio Sanahuja, Pablo Stefanoni y Francisco J. Verdes-Montenegro, “América Latina frente al 24-F ucraniano: Entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, en *Documento de Trabajo 62/2022 (2ª época)*, (España: Fundación Carolina, 2022), [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/03/DT\\_FC\\_62.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/03/DT_FC_62.pdf).

2 Mira Milosevic-Juaristi, “Rusia en América Latina: repercusiones para España”, en *Documento de Trabajo 02/2019*, (España: Real Instituto Elcano, 28 de marzo de 2019), <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/rusia-en-america-latina-repercusiones-para-espana/>

3 Sobre el desarrollo económico de la región ver: José Antonio Ocampo, “La historia y los retos del desarrollo latinoamericano”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: 2012), <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3090>

y comunismo.<sup>4</sup> Sin embargo, desde la década de 1990, en especial tras la crisis del año 2008 y las reiteradas muestras de desinterés estadounidenses, han desembarcado diversas potencias extrarregionales, en algunos casos para desafiar la hegemonía de Estados Unidos. Este proceso fue facilitado por las políticas antiimperialistas y pos coloniales del ALBA y sus aliados. La consolidación de ese mundo multipolar, especialmente tras la crisis del año 2008, tuvo múltiples consecuencias en América Latina. Económicamente, China se consolidó como un socio comercial relevante. Geopolíticamente, ciertos actores emergentes ganaron influencia, poder económico y prestigio a costa de las potencias tradicionales: Estados Unidos y la Unión Europea (incluyendo España), permitiendo la aparición de nuevas potencias (China) o la reaparición de otras (Rusia).<sup>5</sup>

Desde la primera década del siglo XXI, y más particularmente en los últimos años, China, India, Rusia, Irán y, en menor grado, Turquía reforzaron su presencia. Casi todos cuestionan la hegemonía estadounidense y apuestan por un mundo multipolar, aunque solo China tiene una estrategia latinoamericana desde los tiempos de Hu Jintao, cuando se elaboró el primer Libro Blanco sobre política regional. Xi Jinping ha potenciado cuantitativa y cualitativamente la proyección latinoamericana: China se ha convertido en el segundo socio comercial de la región y el primero en la mayoría de los países.<sup>6</sup>

---

4 En cuanto al impacto de la Guerra Fría en la región ver: (1) L. Bethell y I. Roxborough, "The Impact of the Cold War in Latin America" en M. P. Leffler y D. S. Painter, *Origins of the Cold War. An International History* (Nueva York & Londres: 2005), 299-316. (2) G. Joseph, "Border Crossings and the Remaking of Latin American Cold War Studies", *The Historical Journal* (Cambridge University Press: 2009). (3) Vanni Pettinà, *La Guerra Fría en América Latina* (México: El Colegio de México, 2018).

5 Esteban Actis y Bernabé Malacalza, "Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida", *NUSO n.º 291* (enero - febrero de 2021) <https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/>. Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami, "Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría". *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20 n.º 3 (julio - septiembre 2020), 107-115, [https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2020/07/FAL20-3\\_23\\_Heine.pdf](https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2020/07/FAL20-3_23_Heine.pdf)

6 Sobre la presencia de actores extrarregionales en Latinoamérica ver: (1) Carlos Malamud, "Los actores extrarregionales en América Latina (I): China", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo n.º 50* (13 de noviembre de 2007), <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/los-actores-extrarregionales-en-america-latina-i-china-dt/> (2) Carlos Malamud, "Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán". *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo n.º 124* (26 de noviembre de 2007), <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-actores-extrarregionales-en-america-latina-ii-iran-ari/>

Las siguientes páginas analizan las características de la presencia rusa en América Latina, distinguiendo los vínculos establecidos en función de la estrategia del Kremlin y del posicionamiento de cada país latinoamericano. Ella ha contribuido a incrementar ciertos déficits regionales, como la fragmentación, la polarización, la reprimarización y la posición subordinada de la región en el contexto geopolítico internacional.

Esta presencia es más geopolítica y política que económico-comercial. La cuota sobre el comercio mundial total (importaciones y exportaciones) es reducida: el peso ruso en el comercio de América Latina no llega al 1 %. No obstante, desde un punto de vista geopolítico, el vínculo es funcional para ambos. Para Putin, América Latina es una ventana de oportunidad para aparecer como potencia global y debilitar a Washington. A los latinoamericanos, la relación con Moscú les otorga mayor autonomía frente a Estados Unidos y diversifica sus mercados exportadores.

### **Consecuencias de la Presencia Rusa en Latinoamérica**

La influencia y presencia de Rusia en América Latina, tras el eclipse posterior al año 1989, vive un resurgimiento desde hace dos lustros, apoyado en el intercambio económico-comercial (venta de armas y equipamiento militar, comercio y acuerdos de lucha contra el narcotráfico) y en propaganda para impulsar el rol ruso como potencia, legitimar su estrategia internacional y ganar respaldo en la región.<sup>7</sup>

El vínculo de Rusia con América Latina no es uniforme y varía según los países. Es de geometría variable, estructurada mediante relaciones estratégicas con varias naciones, básicamente Venezuela, Nicaragua y Cuba. Suelen ser lazos geopolíticos, en algunos casos comerciales, pero relevantes. Rusia es, en realidad, un actor regional secundario, si bien en

---

<sup>7</sup> Armando Chaguaceda y Adriana Boersner Herrera, "Rusia en Latinoamérica: la confluencia iliberal", *London School of Economics* (18 de agosto de 2022), <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2022/08/18/rusia-en-latinoamerica-la-confluencia-iliberal/>. R. Evan Ellis, *The New Russian Engagement with Latin America: Strategic position, Commerce and Dreams of the Past*, (US Army War College, 23 Septiembre 2015). R. Evan Ellis, "El reciente regreso de Rusia a América Latina".

algunos países asume un rol protagónico y en otros no pasa de actor de reparto.

El interés geopolítico ruso se centra en tres ámbitos principales. En primer lugar, el Kremlin busca diversificar sus relaciones exteriores para demostrar que no está aislado internacionalmente tras las sanciones económicas de la Unión Europea y Estados Unidos por la anexión de Crimea y la invasión de Ucrania. También busca establecer y proteger mercados para sus productos, asegurándose el acceso a los flujos de tecnología e información globales y manteniendo presencia en instituciones claves para sus transacciones económicas. En segundo lugar, es una forma de contrapesar el poder estadounidense en la región y en el mundo con vistas a crear un orden internacional multipolar “pos occidental.”<sup>8,9</sup> Moscú utiliza a América Latina para contrarrestar la influencia estadounidense en otras áreas. Es una pieza más de la estrategia global de Putin. En tanto potencia revisionista, Rusia cuestiona la existencia de un mundo unipolar liderado por Estados Unidos con apoyo europeo. Junto a la OTAN, son los principales obstáculos para reconstruir la influencia rusa en su hinterland (Georgia, Ucrania y Kazajistán). En tercer lugar, le permite mostrarse como una gran potencia, con intereses y presencia mundiales. Desde su llegada al poder (1999), y especialmente desde la década pasada, Putin busca devolver a Rusia su rol pasado, recuperando su hegemonía en las antiguas repúblicas soviéticas y haciéndose presente en otras áreas estratégicas como América Latina. Esta estrategia, sin los condicionamientos ideológicos de antaño, es más pragmática para diversificar las relaciones exteriores. Se ancla en la “Doctrina Primakov” (primer ministro y ministro de Exteriores entre los años 1996 y 1999). Las ideas de Primakov, muy crítico con el propósito de Boris Yeltsin de “abandonar” las regiones en las que Rusia había

---

8 Silvia Marina Rivas de Hernández, “Os intereses da Federación Rusa en América Latina como espacio estratéxico dentro dun mundo multipolar”, *Gladius et Scientia. Revista de Seguridade del CESEG* n.º 2/2020, (31 de diciembre de 2020), <https://revistas.usc.gal/index.php/gladius/article/view/7276/11534>

9 María Luisa Pastor Gómez, “¿Rusia realmente ha retornado a América Latina?”, en *Documento de Análisis* n.º 09/2019 (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 13 de marzo de 2019) [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2019/DIEEEA09\\_LUIPAS-RusiaAmerica.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA09_LUIPAS-RusiaAmerica.pdf)

influido durante la Guerra Fría, entre ellas América Latina, subyacen en la “estrategia asertiva” de Putin en Siria, en el acercamiento a China y en el apoyo a Maduro y Ortega.<sup>10</sup>

La presencia rusa en América Latina profundiza tres grandes déficits que lastran el rol geopolítico de la región: la reprimarización de sus economías, la acentuación de la fragmentación regional, y la irrelevancia como actor internacional.

***La Profundización de la Reprimarización.*** El primer impacto de Rusia como socio comercial y económico de América Latina es profundizar la reprimarización de las economías latinoamericanas. Este proceso comenzó con las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990, y continuó durante el súper ciclo de las materias primas (2003–2013). El vínculo económico que Rusia, al igual que Estados Unidos y China, ha establecido con los países latinoamericanos contribuye a consolidar la tendencia que coloca a la región como un mero exportador de materias primas sin elaborar.

Las relaciones comerciales con Rusia las concentran las mayores economías: su peso medio como socio comercial de América Latina es del 5 %, aunque con Brasil y México supera el 10 %. La mayoría de las importaciones son materias primas; casi el 100 % alimentos (carne, fruta, verdura y leche). Las exportaciones también están poco diversificadas (armas y equipamiento militar, fertilizantes, acero o petróleo, y trigo con México). Como socio comercial de América Latina, Rusia tiene una cuota claramente minoritaria, aunque ha crecido casi un 50 % desde mediados de la primera década del siglo XXI.

---

<sup>10</sup> Mira Milosevic-Juaristi, “Mapa de la presencia e influencia de Rusia en el mundo desde el año 2000”, en *Documento de Trabajo 35/2020*, (España: Real Instituto Elcano, 20 de noviembre de 2020), <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/mapa-de-la-presencia-e-influencia-de-rusia-en-el-mundo-desde-el-ano-2000/>. Julia Gurganus, “Russia: playing a geopolitical game in Latin America”, *Carnegie Endowment for International Peace* (2018), <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-América-pub-76228>

Estas cifras de comercio e inversión distan mucho de las de Estados Unidos y de la Unión Europea, e incluso de China.<sup>11</sup> La región, en promedio, exporta a Rusia menos del 0,5 % de sus ventas, si bien Ecuador le vende el 21 % de sus bananas. Respecto a las importaciones, América Latina solo recibe de Rusia el 0,7 % del total mundial,<sup>12</sup> aunque el 88 % de los fertilizantes minerales sea de origen ruso.

***La Acentuación de la Fragmentación.*** Rusia no solo contribuye a la reprimarización latinoamericana, sino también es otro elemento en la creciente fragmentación y polarización regional, colocando al subcontinente en una posición subordinada en el tablero internacional. La región se ha visto afectada por la guerra en Ucrania, si bien con un papel secundario en el contexto mundial, debido, en primer lugar, a la crisis de la integración. Esto ha limitado su presencia en el escenario extrarregional y le ha impedido expresarse con una sola voz en los foros multilaterales. La mayoría de los países, salvo excepciones (Brasil, Chile y México), carece de una política exterior sólida y coherente. Por lo general, esta se centra en la relación regional y, especialmente, en el vínculo con sus vecinos.

La relación con Rusia, un actor internacional autoritario y expansionista, ha acentuado la fragmentación regional. Esa división se ha hecho patente en el voto de la región en los foros internacionales tras la invasión rusa de Ucrania. Los países latinoamericanos han vuelto a no hablar con una

---

11 Según UNCTAD, este país aumentó su comercio de casi 18,000 millones de dólares en el año 2002 a 318,000 millones de dólares en el año 2020, con un volumen de préstamos que ascendió entre 2005 y 2020 a más de 137,000 millones e inversiones que llegaron a 140,000 millones entre 2005 y 2021. Extraído de: UNCTAD, “Informe sobre las inversiones en el mundo 2021. Invertir en la recuperación sostenible”, *United Nations Conference on Trade and Development* (Ginebra: 2021), [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021\\_overview\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_overview_es.pdf); Adicionalmente, ver: Néstor Santana Suárez, “¿Reprimarización en América Latina?: Efectos de la demanda china sobre el patrón exportador latinoamericano y las estructuras económicas internas (1995-2016)”, *Papeles de Europa* (Ediciones Complutense: 2019), <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/63636/4564456549444>

12 Alicia Bárcena, “Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: 2022), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47831-efectos-economicos-financieros-america-latina-caribe-conflicto-la-federacion>

sola voz e incluso se han posicionado en campos no solo diferentes sino antagónicos.<sup>13</sup>

La fragmentación se evidenció en varios escenarios, como la Asamblea General de la ONU del 2 de marzo de 2022. Allí, se votó mayoritariamente una resolución de condena a la invasión de Rusia y se pedía su retiro inmediato. Se abstuvieron Cuba, Nicaragua, Bolivia y El Salvador. Venezuela, crítica con la resolución, no pudo votar por no estar al día con sus aportes. El resultado se repitió el 24 de marzo, cuando se discutió sobre las consecuencias humanitarias de la agresión rusa. El voto latinoamericano estuvo más dividido el 7 de abril, cuando se suspendió a Rusia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU por graves violaciones a los derechos humanos en Ucrania. La mayoría, once, votó a favor, tres en contra (Bolivia, Cuba y Nicaragua) y se abstuvieron Brasil, El Salvador y México.

La fragmentación en torno a Rusia vivió otro capítulo en la OEA, cuando se adoptó una resolución que pedía a la Federación Rusa la retirada inmediata de todas sus fuerzas militares. 28 de los 34 miembros votaron a favor, ninguno en contra, y 5 se abstuvieron (Brasil, Bolivia, El Salvador, Honduras, y San Vicente y las Granadinas). Nicaragua estaba ausente.

***La Irrelevancia Internacional.*** Ser una región fragmentada conduce a la irrelevancia geopolítica global o a ocupar una posición subordinada y periférica. La fragmentación elimina a la región como posible aliado estratégico, más allá de su rol como suministrador de recursos naturales. El tradicional papel secundario de América Latina en los grandes temas internacionales se ha vuelto a ver en la crisis ucraniana.

Durante la Cumbre de las Américas, celebrada en Los Ángeles en plena crisis (a inicios de junio), Estados Unidos no presentó un proyecto de modernización económica de escala hemisférica para incorporar a América Latina en la revolución tecnológica (su interés se redujo a la elevada presión migratoria),

---

13 Detlef Nolte, "La guerra en Ucrania impacta las relaciones entre América Latina y la UE", *Latinoamérica21* (14 de abril de 2022), <https://latinoamerica21.com/es/la-guerra-en-ucrania-impacta-las-relaciones-entre-america-latina-y-la-ue/>

y tampoco trató de construir una alianza continental ante la agresión rusa. Detrás de esta actitud está la desconfianza de Washington hacia una región en la que predomina la volatilidad y falta de coordinación internacional,<sup>14</sup> aunque se evidenciara la preocupación de la Administración Biden por reformular su política de alianzas y su interés creciente en América Latina.

### **Objetivos Rusos en América Latina**

Como ha evidenciado esta crisis, el pulso de Estados Unidos a Rusia en zonas vitales para su seguridad, como Ucrania, es respondido en América Latina con la fuerza o, incluso, con amenazas, pese a su papel secundario. Moscú intenta sacar partido de una región que, a su vez, busca acceso a mercados, financiación –especialmente en países con dificultades para acceder a los mecanismos financieros tradicionales (Argentina, Venezuela)– y tecnología, aumentando la cooperación en usos civiles de energía nuclear (Brasil y Argentina) y biotecnología (Cuba). Sin embargo, América Latina es heterogénea, no habla con una sola voz, y mantiene vínculos diferenciados con Rusia, cuya estrategia se mueve a diferentes niveles.

***Alianzas Estratégicas.*** Algunas naciones de América Latina contemplan la relación con Rusia como una tabla de salvación geopolítica y económica, mientras Moscú solo ve en ellas una forma de perturbar la retaguardia de Estados Unidos. Como señala Evan Ellis, los movimientos rusos tienen un “alcance limitado y parecen diseñados para intimidar a Estados Unidos y compensar su aislamiento político y económico internacional tras la invasión de Ucrania.”<sup>15</sup> A ciertos gobiernos, el vínculo con Rusia les permite salir del área de influencia estadounidense, romper el aislamiento, sortear sanciones internacionales y adquirir armamento.

La consecuencia es una solidaridad mutua que emerge durante las crisis, como en el año 2022, cuando Venezuela, Cuba y Nicaragua no se sumaron

---

14 Carlos Malamud y Rogelio Núñez, “La Cumbre de las Américas y América Latina en el nuevo escenario geopolítico”, *Real Instituto Elcano* (3 de junio de 2022), <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-cumbre-de-las-americas-y-america-latina-en-el-nuevo-escenario-geopolitico/>

15 R. Evan Ellis, “El reciente regreso de Rusia a América Latina”.

al masivo rechazo de la invasión, y también apoyaron públicamente y en los organismos internacionales a Putin, que lleva más de una década sosteniendo al castrismo, al chavismo y al orteguismo, permitiéndoles sortear el aislamiento internacional y consolidar sus sistemas autoritarios.

En Venezuela, Rusia mantenía una relación privilegiada con Chávez y hoy es un pilar para el futuro de Maduro. En su etapa de mayor debilidad (2013-2020), Rusia desplegó equipo militar, tropas, y proporcionó asistencia técnica para los sistemas de defensa antiaérea S-300. Hay, al menos, 100 instructores, técnicos militares y mercenarios del Grupo Wagner en Venezuela.<sup>16</sup> En esos años, las ventas de equipamiento militar ruso ascendieron a 11,400 millones de dólares. En la pasada década, Rusia fue el principal proveedor de armamento a la región, especialmente a Venezuela, concentrando el 73 % del total. Además, el interés ruso se focaliza en energía y materias primas. Aprovechando el aislamiento venezolano, Rusia avanzó en el control de sus hidrocarburos. Rosneft revendía cerca de 225,000 barriles venezolanos diarios, casi el 13 % de las exportaciones. La relación bilateral con Venezuela fue similar al de la URSS con Cuba durante la Guerra Fría: ser el principal escenario para desafiar “la hegemonía de Estados Unidos” en su vecindad. Las mayores muestras de respaldo a Rusia tras la invasión vinieron de Caracas. Según Maduro: “Desde Venezuela lo denunciamos, Occidente quiere desmembrar a Rusia, destruirla y acabar con la esperanza de un mundo multipolar donde podamos vivir todos.”

---

16 Sobre la presencia rusa en la región ver: (1) Fernando Romero Wimer, “La alianza Rusia-Venezuela durante el siglo XXI: consideraciones en torno a la cuestión militar”, en *Cuadernos de Marte Año 12/ Núm. 21/2021* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, julio – diciembre 2021), [https://publicaciones\\_sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/view/7116/5963](https://publicaciones_sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/view/7116/5963) (2) Carmen Scocozza, “El retorno del ‘Osó’ a América Latina. La política rusa en Venezuela”, en *Cultura Latinoamericana, Vol. 30 Núm. 2/2019* (Colombia: Universidad Católica, 2019), 58-73, <https://editorial.ucatolica.edu.co/index.php/RevClat/article/view/3444> (3) Ana Palacio, “What Venezuela tells Europe about Russia”, *Project Syndicate* (12 de febrero de 2019), <https://www.project-syndicate.org/commentary/venezuela-crisis-russia-maduro-support-flagging-by-ana-palacio-2019-02> (4) Rafat Ghotme, “La presencia de Rusia en el Caribe: hacía un nuevo equilibrio del poder regional”, en *Reflexión Política, vol. 17, n.º 33/2015*, (Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga, enero – junio 2015), 78-92, <http://hdl.handle.net/20.500.12749/10871> (5) Ángel Saldomando, “Las nuevas relaciones de América Latina con China y Rusia: del Big Brother al Hada Madrina”, *IEPPP* (Managua: febrero de 2015), <https://www.researchgate.net/publication/345633160>

Nicaragua, si bien ocupa el puesto 30º en el comercio internacional de Rusia, tiene una relación privilegiada. La deriva dictatorial de Ortega no se explica sin el apoyo de Putin y el progresivo acercamiento a China. En el año 2021, Ortega rompió una tradición histórica (mantenida por conservadores, liberales y sandinistas) al reconocer a Pekín y romper con Taiwán. En el año 2022, autorizó a tropas, aviones y barcos rusos a operar en su país. Al igual que en Venezuela, Rusia también desplegó bombarderos Tu-160 Backfire, con capacidad nuclear, y otras aeronaves militares, violando incluso varias veces el espacio aéreo colombiano.

Rusia ha sido un sólido apoyo para Ortega en el último cuatrienio. En el año 2018, tras la represión contra los estudiantes en Managua, el Kremlin instó a Estados Unidos en la ONU a “abandonar los intentos inspirados en la tradición colonialista de influir en la situación en Nicaragua.” En los años 2021 y 2022, Rusia respaldó a Ortega en el Consejo de Derechos Humanos y en el Consejo de Seguridad de la ONU. En el año 2021, Rusia fue de los pocos países que validó la reelección de Ortega, quien, en 2008, tras la Segunda Guerra con Georgia, fue de los primeros en reconocer la independencia de Osetia del Sur y Abjasia. En la crisis de Ucrania, Venezuela y Nicaragua han dado reiteradas muestras de apoyo a Rusia.

Rusia también recuperó la relación fluida con Cuba, heredada de la Guerra Fría. En medio de la crisis ucraniana, Putin y Díaz-Canel se comprometieron a profundizar “la cooperación estratégica” y fortalecer las relaciones bilaterales. Acordaron intensificar sus contactos para ampliar “la cooperación en comercio, economía e inversión.” La estrategia rusa refuerza su política, plasmada en el año 2014 con la condonación del 90 % de la deuda cubana desde tiempos soviéticos (31,500 millones de dólares)<sup>17</sup> y la posible reapertura de la estación de Lourdes. Moscú ha financiado gran parte de la modernización militar de Cuba, de su sistema ferroviario y del sector energético. En el año 2017, Rosneft comenzó a enviar petróleo para

---

17 BBC, “Rusia condona 90% de la deuda de Cuba con la Unión Soviética”, *British Broadcasting Corporation News* (5 de julio de 2014), [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2014/07/140704\\_ultnot\\_cuba\\_rusia\\_perdona\\_deuda\\_jgc](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/07/140704_ultnot_cuba_rusia_perdona_deuda_jgc)

compensar la menor disponibilidad de Venezuela. No obstante, los vínculos comerciales son modestos: Cuba ocupa el lugar 26<sup>o</sup> en el comercio ruso. Sin embargo, más allá de este apoyo, continúan los problemas de abastecimiento eléctrico debido a la obsolescencia de las plantas generadoras.

Estas alianzas demuestran que la cooperación en seguridad y defensa (venta de armamento, diplomacia militar y seguridad no tradicional) es clave en el regreso a América Latina. Los tres principales aliados (Venezuela, Nicaragua y Cuba) lo siguen siendo en la actual coyuntura y apoyan incondicionalmente a Putin, como cuando invadió Osetia del Sur y Abjasia en el año 2008 y se anexionó Crimea en el año 2014. Rusia volvió a mostrar sus intenciones cuando, tras la invasión de Ucrania, Moscú insinuó que entre sus planes podría estar desplegar fuerzas militares en América Latina. Más concretamente en Cuba, Venezuela y Nicaragua. Era una manera de marcar límites a Washington, un mensaje sobre la necesidad del mutuo respeto y no injerencia en sus áreas de influencia. Si Estados Unidos insiste en avanzar en las exrepúblicas soviéticas, Rusia incrementará su presencia en el “patio trasero estadounidense.” El gobierno ruso, en plena tensión con Estados Unidos y la Unión Europea, anunció en enero de 2022 que reforzaría la cooperación estratégica con estos países en “todos los ámbitos.”

La rivalidad entre Estados Unidos y Rusia, en sus respectivas áreas de influencia, supone una dinámica común: ambos despliegan la estrategia de “apoyo a la resiliencia.” Desde el final de la Guerra Fría, Washington articuló su relación con los países del espacio post soviético apoyando su soberanía e independencia respecto a Rusia. Por su parte, Moscú ha intentado conservar y aumentar su influencia entre los aliados históricos de la URSS (Cuba y Nicaragua), convirtiéndose en un pilar fundamental para Maduro y Ortega.

***Alianzas Coyunturales.*** En el último lustro, Putin ha privilegiado las relaciones bilaterales para mantener un vínculo estratégico con los gobiernos opuestos a Estados Unidos (Cuba, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y la Argentina kirchnerista) y aquellos capaces de contrarrestar la hegemonía de Washington (Brasil y México). También mantiene otros vínculos, intentando ser un aliado

geopolítico, como en el G-20 con Brasil, México y Argentina, y en los BRICS con Brasil (Argentina ha solicitado su ingreso). Coincide con ellos en su visión multilateralista.

Rusia y la mayoría de los países latinoamericanos tienen una concepción limitada de la soberanía nacional, más parecida entre sí que con las posiciones más injerencistas de las potencias tradicionales. Moscú, a diferencia de Washington y en concordancia con Pekín, no aspira a promover cambios internos en los países de la región ni a exigir garantías de respeto a los derechos humanos.<sup>18</sup>

El posicionamiento de los tres miembros latinoamericanos del G-20 es especialmente destacable tras el intento de Estados Unidos de aislar internacionalmente a Rusia. El presidente Bolsonaro ha reiterado la «neutralidad» de Brasil entre Rusia y Ucrania: “No tomaremos partido. Queremos la paz, pero no queremos que haya consecuencias para nosotros.” Bolsonaro destacó su dependencia de los fertilizantes rusos. El caso de México es similar. López Obrador fue cauto, llamando a una solución pacífica y apoyando los esfuerzos de ayuda humanitaria. Argentina también mantuvo una postura «mixta,» entre declaraciones de neutralidad y condena a la invasión. Pese a ello, un grupo de cuatro senadores republicanos pidió a Biden no apoyar préstamos para Argentina, por su proximidad a las dictaduras rusa o iraní.

Rusia también está presente en otros países, como Argentina, Brasil y Bolivia. En plena escalada de la tensión con Estados Unidos y la OTAN, el presidente argentino Alberto Fernández visitó Moscú en enero de 2022 y a medidas

---

18 En torno al nuevo mapa geopolítico mundial y el rol de Rusia, ver: (1) Mira Milosevic-Juaristi, “Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar”, *Real Instituto Elcano* (4 de enero de 2019), <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/oso-y-dragon-el-vinculo-estrategico-entre-rusia-y-china-en-el-orden-internacional-post-unipolar/> (2) Paul Stronski y Richard Sokolsky, “The return of global Russia: an analytical framework”, *Carnegie Endowment for International Peace* (14 de diciembre de 2017), <https://carnegieendowment.org/2017/12/14/return-of-global-russia-analytical-framework-pub-75003> (3) Julia Gurganus, “Russia: playing a geopolitical game in Latin America”, *Carnegie Endowment for International Peace* (3 de mayo de 2018), <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>

de febrero lo hizo Bolsonaro. El vínculo con Argentina, retomado en el año 2010, va de la geopolítica a la economía, dado el interés de Gazprom y otras empresas en el gas de Vaca Muerta. La visita de Fernández se produjo tras el acuerdo de renegociación de la deuda con el FMI, en el que Estados Unidos jugó un papel importante. No obstante, Fernández le ofreció a Rusia convertirse en su “puerta de entrada” en América Latina y vio a Putin como un contrapeso a Estados Unidos: “Estoy empecinado en que la Argentina tiene que dejar de tener esa dependencia tan grande que tiene con el Fondo y Estados Unidos, tiene que abrirse camino hacia otros lados y ahí Rusia tiene un lugar muy importante.”

Brasil es el principal socio económico y geopolítico ruso en América. En el ámbito comercial lo fue durante los gobiernos del PT (2003–2016) y con Bolsonaro. El pragmatismo de Putin está sobre criterios ideológicos. Desde el año 2010, es el principal socio económico en América Latina, con un 33 % del total regional. Durante la presidencia de Lula, Brasil y Rusia formaron con India, China, y Sudáfrica los BRICS, que ya han celebrado 12 cumbres, las dos últimas en Brasil (2019) y Rusia (2020). Con Bolsonaro, la relación no ha decaído. Además de intereses internacionales, comparten la misma visión política: ambos impulsan gobiernos iliberales y autoritarios. En plena crisis ucraniana, Bolsonaro anunció su visita a Rusia, que según Folha de São Paulo carecía del visto bueno de Washington. Para Bolsonaro, el viaje a Moscú era una forma de mostrar su autonomía en política exterior y su distancia con Biden: “Brasil es Brasil, Rusia es Rusia. Tengo una buena relación con todo el mundo. Si Biden me invitara, iría también con gusto a Estados Unidos.”

Las relaciones con el resto de la región son escasas y más acotadas. Destaca el deseo del Kremlin de fomentar la cercanía con Evo Morales, a quien apoyó cuando fue derrocado en el año 2019. Tras el regreso al poder del MAS en el año 2020, los lazos se han estrechado aún más, con proyectos de explotación en áreas estratégicas, como gas y litio. Al vínculo geopolítico se unen los intereses económicos en gas (Gazprom), litio y temas nucleares (Rosatom).

La presencia rusa ha tenido otra derivada, dadas las tensas relaciones entre Venezuela (su principal cliente de armamento en América Latina) y Colombia (aliado de Washington y socio de la OTAN desde el año 2017). En plena escalada entre Rusia y Ucrania, el ministro de Defensa Diego Molano denunció la prolongada “injerencia extranjera” –rusa– en la frontera. Subyace no sólo el temor colombiano a la presencia rusa y a la cooperación con los militares bolivarianos, sino también el destino de unas armas que podrían acabar en las bandas criminales (bacrim) y en las guerrillas que operan desde sus bases venezolanas, con la aquiescencia de Maduro. La debilidad y corrupción del Estado venezolano y la capacidad financiera de las bandas llevaron a Bogotá a denunciar estos hechos, mientras Colombia acusaba al gobierno venezolano de amparar a grupos armados. La tensión desembocó en una reunión entre la canciller colombiana, Marta Lucía Ramírez, y el representante del Kremlin en Bogotá, Nikolay Tavdumadze. Rusia se comprometió a evitar el desvío de su cooperación militar. Moscú también garantizó que su asistencia era técnica y no militar.

Desde su posición pragmática y alejada de ideologismos, Rusia intenta expandirse en América Latina. En un primer momento, aprovechando las iniciativas de integración regional bolivarianas, como el ALBA, con alianzas que neutralizaran a Estados Unidos. Sin embargo, sufrió la misma decepción que Bush en el año 2005, cuando comprobó con el ALCA que la división regional, la falta de liderazgo y la inconsistencia en la integración impedía alcanzar acuerdos globales con la región. De forma similar, la parálisis del ALBA, sin el liderazgo de Chávez ni los petrodólares venezolanos, dejó a la vista sus limitaciones. Pero, Rusia mantiene fuertes vínculos con la CELAC, al coincidir en el objetivo de construir un mundo multipolar. Esta cercanía se ha plasmado en la firma de un Mecanismo Permanente de Diálogo Político y Cooperación (2015). Para Rusia la relación con la CELAC es una forma de insertarse, ganar peso y visibilidad mundial a través de una organización internacional fuera de su teórica área de influencia. Para la CELAC (que excluye a Estados Unidos y que nació con el fin de ser una alternativa a la OEA) el vínculo con Rusia le hace ganar autonomía frente a Washington.

Pese a no ser un actor económico y comercial relevante en América Latina, Rusia ha incrementado su proyección y prestigio mediante otras estrategias, como la “diplomacia de las vacunas” o las campañas de información/desinformación. En el caso de las vacunas, Rusia mejoró su imagen tras desarrollar la Sputnik V, eficaz contra la COVID-19 y haberla puesto a disposición de los países latinoamericanos, cuando Estados Unidos y la Unión Europea acaparaban la adquisición de vacunas. Pese a problemas logísticos que retrasaron su llegada y a no ser reconocida por la OMS, la Sputnik se aplicó en Argentina, Bolivia, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.<sup>19</sup>

En el marco del poder blando, Rusia también busca ganar presencia en América Latina, como en otras partes del mundo, a través de la propaganda. Russia Today (RT) en español y la expansión en Internet (Sputnik) son el mecanismo más ambicioso para ganar imagen e influencia. RT en español ha latinoamericanizado sus contenidos, para intentar captar el interés del público regional. Su apuesta ha tenido éxito, al conseguir numerosos seguidores, lo que le ha supuesto contar con una plataforma para atacar a Estados Unidos y a la Unión Europea, a los que muestra como países corruptos que no respetan los derechos humanos y amparan crímenes de guerra. RT presenta una cara amable de Rusia, a la vez que la muestra como modelo político alternativo, eficiente y con éxito en comparación con las “decadentes” democracias occidentales.

Esa estructura comunicacional/propagandística vinculada a los intereses del Kremlin marcha en paralelo a la creciente actuación de los servicios secretos rusos (sobre todo en México, antesala de Estados Unidos) y a potentes campañas en favor o detrimento de determinadas opciones políticas (según los intereses de Moscú), así como en el incremento de los ciberataques, los cuales crecieron en el año 2021 un 600 %.<sup>20</sup>

---

19 Vanni Pettina, “China y Rusia aprovechan el hueco que occidente ha dejado en América Latina”, *El País* (17 de agosto de 2022), <https://elpais.com/opinion/2022-08-18/china-y-rusia-aprovechan-el-hueco-que-occidente-ha-dejado-en-america-latina.html>

20 María I. Puerta Riera, “Lo que nos cuenta Putin: medios rusos en América Latina”, *Latinoamérica21* (16 de agosto de 2022), <https://latinoamerica21.com/es/lo-que-nos-cuenta-putin-medios-rusos-en-america-latina/>

## Conclusiones

La invasión rusa de Ucrania ha denotado el rol presente y futuro de Rusia en América Latina en el nuevo contexto geopolítico. El papel de América Latina en esta crisis ha vuelto a evidenciar un problema recurrente: su posición de convidado de piedra en pleitos que considera ajenos, y sobre los que no ejerce ningún control ni influencia. Esto lo vivió Cuba en la crisis de los misiles en el año 1962 y Nicaragua en la década de 1980, y se repite periódicamente. La causa última es la debilidad y división de sus Estados, y la ausencia de un sistema de gobernanza regional capaz de trasladar a instancias multilaterales una posición regional única. El desinterés de los países latinoamericanos por los problemas globales está profundamente arraigado en su idiosincrasia. A los gobiernos y a las opiniones públicas sólo les preocupan aquellas cuestiones que les afectan directamente y viven de espaldas hacia las demás, especialmente si no tienen nada que ver con ellos, como el terrorismo islámico. Para la mayoría de los países, la política exterior es básicamente una política de relaciones regionales, especialmente con las naciones fronterizas.

La crisis de Ucrania ha mostrado que la heterogeneidad de América Latina es paralela a su desunión geopolítica. Conviven países aliados a Rusia (Cuba, Venezuela y Nicaragua), con otros con una posición menos nítida, pero de cierta proximidad al Kremlin (Perú, Argentina e incluso Brasil), y un tercer grupo que se mueve en silencio (México) o aliado a Estados Unidos (Chile, Uruguay y Colombia). Mientras persista esta situación u otras similares, el peso de la región en el escenario geopolítico no solo será exiguo y secundario, con su capacidad de negociación reducida, sino continuará jugando el juego de otros. De este modo, en tanto cada país siga haciendo “la guerra por su cuenta,” no habrá posibilidad de incidir en los conflictos internacionales, ni siquiera aquellos que les afectan directamente.

Por lo que respecta al protagonismo de Rusia en América Latina, todo apunta a que a corto y medio plazo disminuirá, salvo para sus aliados estratégicos cuya soledad internacional los lleva a aferrarse a Moscú como su tabla de salvación. Rusia, como socio geopolítico y comercial de los países

latinoamericanos, ha contribuido a incrementar la fragmentación de América Latina, la reprimarización de sus exportaciones y su posición subordinada respecto a las grandes potencias. A medio plazo, tiene un margen de acción aún más reducido: la dinámica del declive ruso responde a diversas causas estructurales y de largo plazo, relacionadas con la progresiva hegemonía comercial y financiera chinas, que ha desplazado a Estados Unidos y la Unión Europea, y también deja en una posición periférica a otras naciones emergentes con intereses regionales.

Hay otra circunstancia coyuntural (la invasión de Ucrania) con incidencia futura: las sanciones a Rusia y la crisis de suministros elevan la importancia de América Latina como socio estratégico de Occidente y competidor de Rusia en tanto fuente de recursos energéticos y materias primas. Esto ya se ha visto no solo en el acercamiento de la Unión Europea a América Latina, buscando posibles alternativas energéticas a medio plazo (petróleo, gas e hidrógeno verde) sino en el giro de la Casa Blanca respecto a Venezuela, que ha pasado de estar marginada a ser un posible abastecedor de petróleo. Finalmente, la deriva autoritaria y agresiva de Putin anula a Moscú como opción viable de alianza para la mayoría de los países latinoamericanos.

### **Sobre los autores:**

**Carlos Malamud Rikles** - *Real Instituto Elcano*

*Es doctor en Historia de América por la Universidad Complutense de Madrid, investigador principal del Real Instituto Elcano, catedrático emérito de Historia de América en la Universidad Nacional de Educación a Distancia y miembro de la Academia Nacional de la Historia de Argentina. En el año 2015, fue seleccionado como uno de los “50 intelectuales iberoamericanos más influyentes” (Esglobal). Ha sido Senior Associate Member en el Saint Antony’s College de la Universidad de Oxford (1992-1993), subdirector del Instituto Universitario Ortega y Gasset y director del programa de América Latina (1996-2002), investigador visitante en la Universidad de los Andes (Cátedra Corona, 2003), así como profesor en la Universidad Complutense de Madrid y el San Pablo CEU. Comenzó su carrera académica investigando sobre historia económica colonial y luego se especializó en historia política de América Latina de los siglos XIX y XX. Actualmente, combina su*

*trabajo como historiador con el de analista de las Relaciones Internacionales de América Latina. Su último libro titulado El sueño de Bolívar y la manipulación bolivariana. Falsificación de la historia e integración regional en América Latina, se publicó en el año 2021.*

**Rogelio Núñez Castellano** – *Real Instituto Elcano*

*Es investigador sénior asociado del Real Instituto Elcano y doctor en Historia Contemporánea de América Latina por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Asimismo, es profesor del Máster Universitario en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho de la Universidad Francisco de Vitoria de Madrid, y del Master en Comunicación y Marketing Político del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá. Ha sido profesor en las universidades Camilo José Cela (España), Universidad de los Andes de Chile y la Universidad Francisco Marroquín y Rafael Landívar (Guatemala). Igualmente, ha sido profesor de Historia del Derecho y de la Economía en el Centro de Estudios Universitarios adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos (2015-2016), profesor visitante del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (2017-2019) y subdirector de Infolatam, publicación especializada en Latinoamérica (2005-2017).*

# CONFLICTOS DE CONECTIVIDAD Y SUS EFECTOS EN LA SEGURIDAD IBEROAMERICANA

*Andrés González Martín*

## Resumen

*La hegemonía estadounidense ha dado paso a un mundo multipolar en el que las grandes potencias compiten aplicando un desafiante unilateralismo punitivo, significativamente más peligroso. Simultáneamente, la rivalidad entre las grandes potencias en el campo económico y tecnológico ha causado un movimiento de desacople en la globalización, resultando en una reestructuración mundial basada en la pugna entre la República Popular China y los Estados Unidos. Por un lado, la conectividad se ha convertido en una espada de doble filo, donde la nueva forma de guerra es el empleo como arma de cualquier flujo o vínculo. Por otro lado, la globalización ha proporcionado un nuevo arsenal de instrumentos bélicos tales como sanciones, boicots, controles de exportación, aranceles, prohibiciones de importación o apropiación ilícita de propiedad intelectual que permiten atacar todo tipo de interrelación. En tal sentido, el estado actual del mundo ha derribado las barreras existentes entre la seguridad y los negocios.*

*La nueva situación puede forzar a los Estados iberoamericanos a tomar posición en el fragmentado mapa geoeconómico y geotecnológico que está por emerger. La obligación de elegir para Iberoamérica supondría una renuncia que no favorece sus intereses. La fragmentación del continente y el fracaso de los procesos de integración imposibilitan hoy la constitución de un referente geoestratégico alternativo que, al menos, tuviese la posibilidad de dotarse de voz propia en el escenario global. Sin embargo, una mayor colaboración diplomática, la apuesta por una armonización de su comercio exterior, la configuración de un pensamiento geoestratégico regional compartido, el desarrollo de las infraestructuras internas, la colaboración en la defensa de sus recursos naturales, la acción común frente a los delitos contra el medio ambiente en el continente con mayor biodiversidad del mundo, y la lucha contra las organizaciones criminales internacionales son valiosos puntos de encuentro que favorecerían el comienzo de la necesaria convergencia para alcanzar, progresivamente, un peso global.*

**Palabras clave:** *Iberoamérica, integración, globalización, competencia entre grandes potencias, weaponisation, conflictos de interdependencia, unilateralismo punitivo, guerra de Ucrania, desacoplamiento global, biodiversidad, crimen organizado.*

## **Introducción: La Insuficiencia del Sistema de Gobernanza Mundial y sus Efectos**

La Unión Europea (UE) ha entendido, gracias a la dramática experiencia de la historia del continente, que el multilateralismo efectivo es parte de su ADN y, por lo tanto, se refleja como objetivo en su propia constitución. Consecuentemente, el multilateralismo en el ejercicio del poder es una propuesta europea, consecuencia de sus propios fracasos y debilidades, con valor añadido para el mundo en su conjunto. Es un modelo que invita a otros a recoger lo aprendido del horror y sufrimiento de Europa durante el siglo XX, pero también de su capacidad de sobreponerse.

El eclecticismo de la UE es refractario al unilateralismo hegemónico, sea quien sea quien lo ejerza. Sin embargo, la historia de Europa enseña que el equilibrio de poder, pudiendo limitar el unilateralismo, no impide por sí solo las estrategias unilaterales de los distintos centros de poder. La multipolaridad no es suficiente para consolidar un multilateralismo global. En ese sentido, los hechos han terminado demostrando que la hegemonía de los Estados Unidos puede dar paso a una situación de multipolaridad donde las partes aplican un unilateralismo punitivo mucho más inestable y peligroso.

El giro del momento unipolar estadounidense al unilateralismo punitivo comenzó a ser evidente durante la presidencia de Obama. La crisis financiera del año 2008, las guerras de Siria y Libia en el Mediterráneo, la guerra en Georgia y, posteriormente, en Ucrania, la militarización de islas artificiales en el mar del Sur de China, el giro al Pacífico y el ascenso económico y tecnológico de la República Popular China (RPC), son indicadores suficientes para identificar el cambio de ritmo y momento. Hoy, es común escuchar por parte de la mayoría de analistas un mismo y repetitivo diagnóstico del mundo, basado en una patología que se presenta con un conocido eufemismo: la competencia entre grandes potencias.

Alguna gran potencia se puede conformar temporalmente con la supervivencia como poder revisionista en un escenario regulado por otros. Este conformarse del aspirante solo será posible mientras mantenga el margen suficiente de actuación para cuestionar el sistema de gobernanza impuesto por la potencia dominante con probabilidad de desgastarlo. Las grandes potencias saben esperar pacientemente su momento. La paciencia estratégica se convierte en un signo de virtud probada que adorna una antigua narrativa, pero que se renueva por un saber y querer construir el momento de giro sin tensiones intolerables.

En ese sentido, se ha pasado de lo que algunos denominaban “unilateralismo benévolo estadounidense” a un “unilateralismo competitivo y punitivo.” La propuesta de la UE no ha encontrado el camino para abrirse paso. Venus se ha quedado sola frente a un Marte que se ha replicado en las naciones capaces de sostener un Estado con suficiente potencial revisionista para hacer creíble su relato y su sueño de dominio. El nivel de ambición de la UE no es el resultado de su reticencia estratégica. Es fruto de su naturaleza e inherente imposibilidad de desarrollar los necesarios mecanismos de poder para influir en la agenda y gobernanza mundial.

En el caso iberoamericano se puede decir que la fragmentación del continente y el fracaso de los procesos de integración imposibilitan la constitución de un referente geoestratégico alternativo que, al menos tuviese la posibilidad de dotarse de su propia voz en el escenario global. La visión particular de la seguridad y la defensa sigue definiendo los esfuerzos de los Estados iberoamericanos por desarrollar su propia identidad estratégica, renunciando a moldear una percepción compartida y sostenida por compromisos y acuerdos regionales o institucionales. En ese contexto, la UE no ha sabido ganarse el derecho a ser escuchada entre los grandes competidores; Iberoamérica ni siquiera tiene un discurso propio que aportar. El resultado es la marginalidad de un espacio y de una cultura con identidad hispana que queda relegada por sus propias limitaciones y divisiones internas. Sin importar el origen del diagnóstico, es difícil no considerar cuanto de cierto tiene: “O nos unimos o nos hundimos”.

La crisis financiera del año 2008 y su posterior desarrollo fueron un indicador de que la interrelación global había avanzado mucho más deprisa que la gobernanza del mundo. El continuo déficit comercial de los Estados Unidos y la guerra de aranceles del presidente Trump solo fueron una reacción ante los desajustes de los flujos globales. La COVID-19 ha confirmado que los niveles de gobernanza mundial son insuficientes y que la interdependencia sin garantías normativas arrastra graves peligros para la humanidad. Todavía la Organización Mundial de la Salud desconoce el origen del virus de Wuhan.

Confiar en la capacidad de las estructuras de la arquitectura internacional de transformarse por sí mismas para adaptarse a los nuevos riesgos y amenazas posiblemente fuera solo una forma de eludir la necesidad de un completo rediseño y una reconfiguración institucional, que se escapaba de las posibilidades de Europa, y que no parecía interesar a los más fuertes actores internacionales. El resultado de apostar por un orden mundial insostenible sin un sistema institucional aceptado por los más poderosos puede traducirse para Europa en la irrelevancia y la absorción por uno de los bloques de poder en competición. Iberoamérica puede no ser siquiera consciente de que su futuro será el mismo.

La presión de las grandes potencias puede forzar un posicionamiento en el nuevo mapa geoeconómico tanto a europeos como a iberoamericanos. La situación final, de la identificada competencia entre grandes potencias, es para cada una de ellas la hegemonía o preminencia. La búsqueda de la hegemonía en las dimensiones económicas y tecnológicas está impulsando el desenganche de la globalización. La tentación no tardará en llamar a sus puertas para invitarles a tomar partido. Es decir, antes de lo esperado, alguna circunstancia -prevista o no- puede colocarles delante de una desagradable disyuntiva. El unilateralismo competitivo en búsqueda de la hegemonía puede intentar imponerles una decisión que suponga una renuncia dolorosa.

La rivalidad entre China y Estados Unidos estructura el mundo, aunque la atención ahora se concentre fundamentalmente en Ucrania. La idea la

expresa claramente el secretario de Estado Blinker: “Aunque la guerra del Presidente Putin continúe, seguiremos centrados en el desafío más grave a largo plazo para el orden internacional, el que plantea la RPC.”<sup>1</sup> La dificultad es que China continental también forma parte de la economía mundial y es un actor decisivo para afrontar los problemas globales de seguridad que afectan a todos, como los relacionados con el cambio climático o las pandemias, por poner algún ejemplo. Estados Unidos no puede –aunque quisiera– desligarse completamente de la RPC. Sin embargo, no deja de aspirar a conducir la relación, salvaguardando sus intereses nacionales y, al mismo tiempo, colaborando en los campos de claro interés mutuo.

Los Estados, también los más poderosos por su propia experiencia, han llegado a la conclusión de la necesidad de evitar, tanto como sea posible, la opción militar directa, incluso cuando el enemigo pueda ser mucho más débil. La experiencia estadounidense en Irak y Afganistán ha tenido un alto coste para el poder, la influencia y la economía de la que fue potencia hegemónica. Los costes políticos, financieros, de imagen, éticos, diplomáticos y de relato para los Estados Unidos han sido demoledores. La degradación del poder blando de penetración estadounidense, utilizando mecanismos de dominio más sutiles, se ha debilitado con el uso de la fuerza militar. Incluso los países no democráticos han interiorizado el alto precio que, para su poder inteligente y de penetración, impone la guerra convencional o la asimétrica. La guerra de Ucrania demuestra claramente también que una agresión militar, con una supuesta y clara superioridad convencional, no garantiza el éxito. El coste social, político, económico y el aislamiento aplicado a Rusia pueden imponer una factura demasiado alta con pocas ganancias geopolíticas.

Donde el poder se hace manifiesto emerge siempre resistencia. La resistencia es siempre más fuerte cuanto más evidente y dramático sea el ejercicio del poder. Consecuentemente, nada desgasta más al poder en nuestro mundo globalizado que el uso directo de una fuerza militar

---

<sup>1</sup> Marin Saillofest, “La Doctrina China de la Administración Biden”, *El Grand Continent* (28 de mayo de 2022), <https://legrandcontinent.eu/es/2022/05/28/la-doctrina-china-de-la-administracion-biden/>

abrumadora a la vista de las cámaras y móviles. Una fórmula para evitar el desgaste de poder, provocado por el uso de la fuerza, es el empleo de los ámbitos internacionales interconectados, que terminan transformándose en los nuevos campos de batalla de las guerras donde las disputas no se resuelven derramando sangre.

Las herramientas no militares se eligen por el riesgo que supone librar guerras donde las fuerzas militares son las principales responsables de alcanzar la victoria. Realmente es el propio cuestionamiento del sentido de victoria militar quien impulsa la apuesta por otros mecanismos de dominio e influencia menos estridentes. En la guerra política, el discurso de los poderosos puede terminar siendo tajante para sus socios: *Están conmigo o están contra mí*. En el caso Iberoamericano está claro que la obligación de tener que elegir una posición supondría una renuncia, que en ningún caso favorece sus intereses. La RPC es, para gran parte de América del Sur, su principal cliente y el segundo los Estados Unidos o, en algún caso, la UE. Para México, América Central y el Caribe los Estados Unidos siguen siendo su principal socio comercial pero la RPC puede ofrecer, con el tiempo, interesantes opciones.

Por lo tanto, la polarización de las potencias en disputa por la hegemonía no es una buena noticia. Los intereses de seguridad iberoamericanos pasan por una defensa sin idea de retroceso de las vías diplomáticas, evitando -tanto como sea posible- adoptar una posición comprometida con solo una de las partes, y, al mismo tiempo, por la defensa de un sistema de normas internacionales para todos, que pueda ser remodelado atendiendo las voces iberoamericanas. Por otra parte, la Guerra en Ucrania ha dejado claro a los europeos que, ante una situación enquistada y retroalimentada desde hace años, la invasión rusa no dejaba opción. Los vínculos económicos con la Federación Rusa, especialmente los suministros de petróleo y gas, de los países de la UE han saltado en pocas horas por los aires, evidenciando que el sistema energético europeo tiene que reconstruirse por verse obligado a renunciar al suministro de los hidrocarburos y minerales rusos.

Gran parte de Europa al renunciar a la energía nuclear como fuente de generación de energía eléctrica tuvo que apostar por el gas, las centrales de ciclo combinado, y la cogeneración por medio de turbinas. El gas es una fuente indispensable para el modelo energético de la UE, procediendo el 40 % de lo que consume de Rusia. Por ello, el impacto está siendo tan grande como para redescubrir la –en otro tiempo– perversa opción de las centrales nucleares como solución aceptable. Mientras Alemania cerraba a fines del año 2021 tres de sus seis centrales nucleares en funcionamiento, teniendo previsto antes de finalizar el 2022 el cierre de las que permanecen activas, la Comisión Europea ponía en circulación su propuesta para modificar la clasificación de las energías verdes. Para muchos, resultó una sorpresa y, para otros, un escándalo que la Comisión reconociera a la energía nuclear como energía verde.<sup>2</sup>

El 18 de mayo de 2022, la Comisión Europea presentó un plan para poner fin a la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos (REPowerEU).<sup>3</sup> Prescindir de las importaciones rusas de hidrocarburos exigirá a la UE una inversión calculada de 297,000 millones de euros, sin contar las pérdidas que genera el cierre de las instalaciones construidas para transportar el gas y petróleo ruso, a la que se suma el incremento de precios de los transportes de los hidrocarburos por mar y la nueva subida de los precios del gas y petróleo. Las medidas del plan de la Comisión suponen un mayor empleo de carbón y energía nuclear, fuentes de energía –hasta ahora– estigmatizadas, pero imprescindibles para abordar la transición del modelo energético europeo actual.

---

2 Bernardo de Miguel y Guillermo Abril, “La Comisión Europea reconoce la energía nuclear como verde al menos hasta 2045”, *El País* (Bruselas: 1 de enero de 2022), <https://elpais.com/economia/2022-01-01/la-comision-europea-reconoce-la-energia-nuclear-como-verde-al-menos-hasta-2045.html>

3 ICC News, “REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition”, *Intelligent Cities Challenge* (30 de mayo de 2022), <https://www.intelligentcitieschallenge.eu/news/repowereu-plan-published-help-cities-accelerate-their-green-transition#:~:text=REPowerEU%20plan%20published%20to%20help%20cities%20accelerate%20their%20Green%20transition,-Home&text=On%20May%2018%2C%20the%20European,considering%20the%20current%20geopolitical%20context>.

El REPowerEU cuenta con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF) para proporcionar financiación adicional de la UE a los Estados miembros en su transformación energética. Los préstamos disponibles que habilita el RRF alcanzan actualmente los 225,000 millones de euros. Esta cantidad se vería incrementada con las nuevas subvenciones por la subasta de derechos de emisión por valor de 20,000 millones de euros más, y otros mecanismos activados como: (1) La transferencia voluntaria de fondos de la política de cohesión de hasta el 12,5 % de la asignación nacional de los Estados miembros, cantidad que podría suponer 26,900 millones de euros adicionales a los 100,000 millones de euros ya asignados en el marco de la política de cohesión para apoyar los proyectos de descarbonización y transición ecológica; (2) La transferencia voluntaria del 12,5 % asignado al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, que podría suponer 7,500 millones de euros adicionales; y (3) Las nuevas convocatorias de propuestas para el mecanismo «Conectar Europa,» diseñadas para los proyectos de infraestructura de interés común, que se incrementan en 800 millones de euros.

Los efectos de la guerra de Ucrania para una UE obligada a desconectarse de Rusia tendrán un elevado coste económico para toda Europa. Las sanciones a Rusia y el desacoplamiento de los gaseoductos y oleoductos que desde Rusia suministraban combustible a Europa suponen un impacto no calculado de un peligroso bumerán, que altera los difíciles equilibrios de los presupuestos de la UE y de sus miembros. La situación se complica con una inflación desbocada y no prevista. El peligro de estanflación es real; superarlo con unos niveles de endeudamiento desconocidos en la historia no será sencillo. El cuadro macroeconómico de Europa, que empezaba a superar los efectos de la COVID-19, se ha complicado como consecuencia de la competencia entre dos grandes potencias, Rusia y Estados Unidos. La guerra en Ucrania podía haberse evitado en un contexto menos desafiante. Lo cierto es que la mayoría de los analistas entienden que esta guerra, con más o menos intensidad, será larga. Recomponer la situación tardará varias décadas.

En un mundo que vive un momento de competencia geopolítica, geoeconómica y geotecnológica entre Estados Unidos y China, donde la Federación Rusa ha demostrado su voluntad de seguir manteniendo su estatus de potencia global, donde la UE aspira a reconfigurarse como un actor estratégico, aunque la guerra de Ucrania haya hecho saltar por los aires su aspiración multilateral a largo plazo, donde los conflictos locales están afectados por la intervención de actores regionales emergentes que tienen la capacidad de hacer pivotar el equilibrio del área, y donde las grandes potencias aspiran a hacer valer sus intereses a través de sus aliados locales, en las llamadas “*proxy war*” o guerras por delegación, no se puede esperar que las deterioradas instituciones de gobernanza global actúen eficazmente y favorezcan una más justa redistribución de las pérdidas o de las ganancias. Cabe esperar que todos pierdan, pero la redistribución de los esfuerzos e incentivos necesarios para la reconstrucción económica y financiera no será equilibrada.

El sistema internacional que nace después de la Segunda Guerra Mundial, con todos sus defectos, ha evitado un conflicto armado entre potencias nucleares y ha permitido el desarrollo de una economía global que ha sacado a cientos de millones de personas de la pobreza. Sin embargo, está cuestionado por el ascenso de potencias revisionistas, por las aspiraciones de países emergentes y por las necesidades de los países menos desarrollados o pobres. En la periferia y semiperiferia del sistema internacional han surgido voces discordantes que reclaman ser atendidas.

El secretario de Estado de los Estados Unidos, Antony Blinken, en una conferencia pronunciada en mayo de 2022 en la Universidad George Washington, hacía referencia a la necesidad de reformar y modernizar el orden internacional basado en reglas. El nuevo orden propuesto por el secretario Blinken aspira a garantizar “la representación de los intereses, los valores y las esperanzas de todas las naciones, grandes y pequeñas, de todas las regiones, y además hacer frente a los retos que tenemos hoy

y que tendremos en el futuro.”<sup>4</sup> La propuesta, sin duda estimulante, no tiene asegurado el éxito. Cualquier orden internacional tendrá siempre detractores. Contar con las resistencias es imprescindible para articular los mecanismos necesarios de vigilancia, sostenimiento y actualización que cualquier modelo normativo requiere. Sin duda, hay momentos donde la fricción puede ser tan grande como para bloquear cualquier intento de modernización o cambio. Solamente el efecto de una grave conmoción mundial podría crear repentinamente un escenario propicio para reconfigurar el cuestionado modelo de gobernanza mundial e implementar, ciertamente, la propuesta del señor Blinken.

En un momento marcado por la tensión geopolítica, geoeconómica y geotecnológica, reformular las reglas de un sistema internacional afectado por los flujos disruptivos de la globalización y, al mismo tiempo, por el impulso centrífugo de la competencia de los centros de poder, supone un idealismo, soberbia o cinismo desmedido, sin excluir la posibilidad de una combinación de todos ellos. En cualquier caso, reconocer la necesidad de cambio del sistema internacional que nació después de la Segunda Guerra Mundial implica una valoración de su actual limitación.

En ese sentido, el orden internacional que existía se ha venido diluyendo por las prácticas predatorias de algunos actores, por lo que recomponerlo será una tarea titánica. La seguridad y la defensa del nuevo sistema de poder en la época de la pandemia y la postpandemia dependen de la capacidad de repensar y reconstruir un orden institucional mundial más efectivo e inclusivo. Lamentablemente, la guerra de Ucrania no permite esperar otra cosa que un acelerado y progresivo repliegue de la globalización, y una desconexión de las interdependencias. Evitar, tanto como sea posible, ser arrastrados por esta dinámica es fundamental para la seguridad y defensa de los intereses iberoamericanos.

---

4 Discurso del Secretario de Estado, Antony Blinken, pronunciado el 26 de mayo de 2022 en la Universidad George Washington. Disponible en: Marin Saillofest, “La Doctrina China de la Administración Biden”, *El Grand Continent* (28 de mayo de 2022), <https://legrandcontinent.eu/es/2022/05/28/la-doctrina-china-de-la-administracion-biden/>

## **El Movimiento de Desacople de las Grandes Potencias**

Durante mucho tiempo, los países occidentales han sostenido la convicción de que la integración de la RPC en el sistema global de los mercados internacionales y su desarrollo económico estaban ineludiblemente vinculados a un proceso de evolución política del Partido Comunista Chino (PCC) para adaptarse a un espacio social y económico más abierto a la libertad de elección. El dogma de la libertad indivisible prefijaba una evolución política democrática, inapelablemente ligada a la transformación promovida por la libertad de los mercados.

Las compartidas percepciones de éxito estratégico por parte del PCC y de Estados Unidos, de la potencia revisionista y la potencia establecida en pugna por la supremacía, son sorprendentes. Durante 40 años, los indicadores de éxito han sido complementarios y convergentes. El PCC aspiraba a un ascenso pacífico y los Estados Unidos consideraban ese ascenso un fundamento estratégico favorable. La prolongada complicidad en la percepción del éxito ha terminado mutando en una nueva forma de competencia entre grandes potencias.

La guerra comercial de los Estados Unidos y la RPC, también en menor medida el Brexit, descubrieron los riesgos de la excesiva extensión de las interrelaciones de las economías nacionales antes de la llegada de la COVID-19. Las tensiones geopolíticas se estaban reconfigurando en tensiones geoeconómicas que suponían un incremento exponencial del peligro para el modelo productivo de interdependencia global. Las cadenas de valor y producción muy estiradas podían romperse con facilidad en algún eslabón, descomponiendo todo el proceso de negocio. Las empresas internacionalizadas -conscientes del riesgo- comenzaron lentamente a reducir la exposición de sus cadenas de valor y suministro antes de la llegada de la COVID-19. La pandemia dejó al descubierto las vulnerabilidades de la globalización para el tejido productivo de las economías occidentales. En un mundo que depende de complejas redes, cualquier tensión transnacional amenaza la relación de las empresas fuertemente deslocalizadas con sus proveedores, clientes, fábricas y suministros, así como complica la gestión

logística, provocando una parálisis general que se contagia por todo el sistema.

En el año 2020, el *Bank of America Global Research* anunciaba que el fenómeno de la recolocación de empresas era imparable y que terminaría provocando cambios tectónicos en la economía mundial. Las encuestas realizadas por dicho banco sorprendieron a los analistas por la fuerza de los movimientos previstos en las cadenas de suministro y valor globales. Más del 80 % de las empresas estadounidenses encuestadas tenían planes de relocalización.<sup>5</sup> Muchas querían empezar a volver a casa y China es de donde quieren salir la mayoría.<sup>6</sup> El cambio será lento, acaba de iniciarse, pero dentro de una década la mayoría de los sectores productivos punteros lo habrán completado.

La COVID-19 ha provocado una aceleración de tendencias que estaban ya presentes. El desenganche de la globalización, la automatización y digitalización, la apuesta por la reducción de gases efecto invernadero eran movimientos que ya estaban presentes, pero que se dispararán exponencialmente. El futuro –la “nueva normalidad”– está afectado por nuevos posibles bloqueos debido a diferentes razones que perjudicarán especialmente a la RPC. China se ha convertido en la principal –o incluso la única– fuente de producción de recursos básicos y de carácter estratégico, entre ellos los suministros sanitarios y material médico.

Durante los últimos años, se ha podido comprobar como suministros tan sensibles frente a una pandemia y, al mismo tiempo, tan sencillos y fáciles de producir, como las mascarillas, los equipos de protección personal, los respiradores y, en general, equipo médico y farmacéutico, no estaban disponibles y no podían fabricarse a tiempo en las cantidades demandadas.

---

5 Ben Poole, “Tectonic shifts identified in global supply chains”, *Cash & Treasury Management File* (11 de febrero 2020), <https://ctmfile.com/story/tectonic-shifts-identified-in-global-supply-chains>

6 Los movimientos más importantes los están realizando los sectores de bienes de consumo duraderos, comercio minorista, hardware tecnológico y semiconductores. Los dos primeros están cambiando principalmente por confiar en obtener mejor rentabilidad con la automatización y la robotización. Los dos últimos sectores se están moviendo por la tensión entre Estados Unidos y China, que provoca incertidumbre por las posibles sanciones o restricciones políticas.

Demasiadas cosas importantes las produce casi exclusivamente China y, por supuesto, determina las prioridades de su suministro.

La RPC se ha convertido en la mayor fuente de importaciones de todas las regiones económicas centrales. No obstante, lo más importante es que, para la mayoría de estas importaciones, China es el productor dominante. La fábrica del mundo es la RPC y todo lo que pueda afectarla se traslada de forma inmediata y multiplicada a las economías más avanzadas, con las que compite por el dominio tecnológico. La excesiva dependencia de China es un riesgo añadido a las posibles nuevas restricciones de la movilidad, además de un grave riesgo estratégico.

La dependencia de la RPC es un peligro grave para Estados Unidos y la UE, que han puesto en marcha iniciativas y planes para favorecer el regreso de sus empresas. En julio de 2020, el presidente del Consejo de Seguridad Nacional, Robert O'Brien, puso en marcha la iniciativa conocida como «*Back to the Americas*» (Regreso a las Américas), que ofrece incentivos financieros a las empresas estadounidenses que regresen a Estados Unidos o se instalen en Iberoamérica, abandonado Asia, especialmente si proceden de China.

La primera evaluación de los efectos de estas medidas de estímulo para mudar, principalmente de China, empresas estadounidenses estima que las inversiones que se recolocarían en Iberoamérica oscilarían entre 30,000 millones y 50,000 millones de dólares, especialmente en los sectores de infraestructura, energía y transporte. Los términos “*nearshoring*” y “*reshoring*” reflejan el sentido de esta nueva deslocalización. Se trata de rediseñar la externalización del proceso de la actividad de las empresas a través de la subcontratación con otras en países más próximos (*nearshoring*) o en el propio país (*reshoring*). México es sin duda el país Iberoamericano que reúne mejores condiciones para la relocalización de empresas estadounidenses, seguramente seguido de Colombia y Panamá, pero no son los únicos que podrían favorecerse de esta corriente. La penetración y vigor de empresas o intereses de la RPC en algunos países iberoamericanos será un factor más a tener en cuenta por las empresas inversoras estadounidenses.

En febrero de 2021, el presidente Biden firmó varias órdenes ejecutivas para que las cadenas de suministro en los Estados Unidos sean “más resistentes y seguras para los bienes críticos y esenciales.” La protección afecta a distintos productos, entre ellos los farmacéuticos, los relacionados con los servicios sanitarios, los alimentos –especialmente el pescado–, o los chips. En junio del mismo año, el presidente Biden amplió el alcance de una orden ejecutiva que firmó el expresidente Trump y que vetaba las inversiones en el país de una treintena de compañías chinas por, supuestamente, respaldar los esfuerzos de los aparatos de inteligencia, militares y de seguridad de Pekín. En esta ocasión la nueva lista incorporaba a 59 firmas más del país asiático, incluyendo el gigante Huawei y las tres mayores compañías de telecomunicaciones de la nación.<sup>7</sup> En el año 2022, la presión de Washington sobre Pekín ha seguido creciendo. Por ejemplo, en febrero, otras 33 compañías chinas fueron vetadas, en un movimiento de progresivo desenganche por parte de las empresas tecnológicas estadounidenses de los mercados e inversiones en China, para proteger su propiedad intelectual de una apropiación indebida.

La Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos<sup>8</sup> ha tomado la decisión de excluir a las empresas chinas de los mercados estadounidenses si no cumplen los requisitos exigidos en sus auditorías. Desde hace varios años, los administradores de fondos de inversión estadounidenses vienen deshaciéndose de valores de empresas chinas, pero la decisión del regulador ha multiplicado los movimientos de salida. Washington exige pleno acceso a la documentación contable de las compañías chinas que cotizan en sus mercados, pero Pekín prohíbe la inspección extranjera de los documentos de sus empresas.

---

7 Redacción BBC, “Estados Unidos vs China: la nueva orden de Biden contra empresas chinas que refuerza la dura posición de Washington con Pekín”, *BBC News Mundo* (4 de junio de 2021), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57364306>

8 La Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos (SEC) es una agencia reguladora del gobierno federal independiente responsable de proteger a los inversores, mantener el funcionamiento ordenado y justo de los mercados de valores y facilitar la formación de capital. Disponible en: SEC & Regulatory Bodies, “Comisión de Bolsa y Valores (SEC)”, *Traders Studio* (26 de febrero de 2022), <https://traders.studio/comision-de-bolsa-y-valores-sec/?nowprocket=1>

Los mercados de activos financieros se han visto afectados por los cambios normativos y las posibles restricciones a la cotización o inversión en empresas chinas. Las acciones de las compañías chinas han sufrido desplomes inmediatos en su precio para, posteriormente, recuperarse en función del riesgo de ser sancionadas. Conocer el impacto que la inversión estadounidense puede tener sobre los valores chinos ayuda a entender la dimensión del problema. Goldman Sachs estima que los inversores institucionales estadounidenses mantienen alrededor de 200,000 millones de dólares en certificados ADR<sup>9</sup> (*American Depositary Receipts*) de compañías chinas altamente expuestas.<sup>10</sup>

Por su parte, la Comisión Europea pedía a los Estados miembros la adopción de mecanismos más robustos para proteger las empresas europeas que, en este momento de crisis, podrían ser adquiridas por empresas chinas a precios de saldo. En ese sentido, les solicitaba que estuvieran alertas para frenar las compras extranjeras de activos estratégicos que pudieran ser vulnerables, deteniendo las compras de empresas europeas por parte de empresas estatales o con subvenciones y ayudas de otros Estados. Estas medidas de defensa son un escudo contra los intereses de las empresas chinas de controlar sectores clave en la UE.

La COVID-19 concientizó a los Estados y bloques regionales de la necesidad de garantizar su cadena de suministros y reducir su dependencia del exterior en sectores estratégicos. La excesiva dependencia de la RPC no garantizaba el necesario suministro de los medios necesarios para afrontar la pandemia y, además, tampoco su oportuna entrega en el tiempo. Adicionalmente, China -como la gran ganadora de la globalización-manifestaba cada vez con más contundencia su asertividad revisionista y su voluntad de reconfigurar las normas y los estándares políticos, tecnológicos

---

9 Un ADR es un certificado negociable extendido por un banco estadounidense que representa acciones de empresas no estadounidenses que cotizan en alguna de las bolsas norteamericanas. De esta manera, el mecanismo de los certificados ADR permite que haya empresas chinas que emitan acciones directamente en la Bolsa estadounidense.

10 SEC & Regulatory Bodies, "Comisión de Bolsa y Valores (SEC)", *Traders Studio* (26 de febrero de 2022)<https://traders.studio/comision-de-bolsa-y-valores-sec/?nowprocket=1>

y productivos de la naciente cuarta revolución industrial. Por lo tanto, la interdependencia había llegado demasiado lejos. La necesidad de disponer de un soporte industrial suficiente para garantizar el oportuno suministro de componentes, a veces complejos y otras extremadamente simples, requería considerar la suficiencia estrategia nacional y regional. China no podía seguir siendo la fábrica de todo y la fábrica de todos.

Además, el PCC ha sostenido, desde el comienzo del entonces denominado ascenso pacífico, una disposición a utilizar las conexiones internacionales para vulnerar, a su favor, las normas de regulación de los intercambios. El PCC consiguió incorporarse a la globalización para, desde dentro, parasitar gradualmente el sistema, con el objetivo de reforzar su poder dentro y fuera de China. La RPC, sistemáticamente, ha incumplido los principios de los mercados globales para aumentar su competitividad, ventaja y desarrollo.

La actitud de la RPC era evidente desde el principio. Su carácter revisionista también. La clara ambición de la RPC y sus fórmulas de incumplimiento no impedían que las empresas occidentales considerasen atractivo invertir en el país por los grandes beneficios que podían obtener. Gran parte de la financiación de la base económica y tecnológica de China procede de las empresas y consumidores occidentales, que entendieron rentable hacer negocios y comerciar con un Estado dominado por un partido comunista, con un modo chino particular de entender el socialismo.

Desde el año 2017, la situación de desequilibrio competitivo entre las grandes potencias, consecuencia de los perspicaces mecanismos de incumplimiento y penetración opresora de la RPC, empezó a considerarse como una amenaza geopolítica y geoeconómica inaceptable. Entonces, comenzó a plantearse la única solución posible a la “*Weaponisation of Everything*”<sup>11</sup> o guerra política del PCC: el desacople progresivo de las economías y los intercambios. Evidentemente, la guerra de Ucrania, de forma inesperada, ha acelerado la anunciada inclinación de desconexión global.

---

<sup>11</sup> *Weaponisation of Everything* se puede traducir como la utilización de todas las cosas como arma de guerra política.

Comprender el movimiento de desconexión no significa, necesariamente, para Iberoamérica acompañarlo más allá de sus intereses. Indudablemente, es una oportunidad para revisar los riesgos, especialmente los relacionados con el control de las telecomunicaciones, infraestructuras críticas, el sector energético o cualquier otro sector identificado como estratégico. No obstante, el ritmo, momento y necesidad de otros no necesariamente debe adoptarse miméticamente.

### **Los Conflictos de Conectividad**

La conectividad, guste o no, es un arma de doble filo. Mark Leonard en su libro *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict* afirma que lo imprevisto ha llegado.<sup>12</sup> Los flujos de la globalización, que durante mucho tiempo se interpretaron como mecanismos eficaces para reforzar las relaciones pacíficas, la ampliación del libre mercado y el desarrollo democrático en países iliberales o totalitarios, se han convertido en un grave peligro para la estabilidad, el orden basado en reglas y la ampliación de los espacios de paz y libertad.

La interdependencia no ha promovido la democratización en China ni la reducción de la ambición de dominio ruso de su exterior próximo, no ha modulado su revisionismo ni reducido las posibilidades de conflictos en su entorno. En oposición a lo generalmente esperado, el aumento de las interrelaciones con la RPC y Rusia ha propiciado la era de la no paz, donde la línea entre la guerra y la paz es cada vez más difusa. “En lugar de eliminar las tensiones, la conectividad ofrece nuevos medios para competir y entrar en conflicto.”<sup>13</sup>

El aumento de los vínculos y los flujos entre Estados y regiones muestra una situación en la que cualquier forma de relación puede usarse como un arma de ataque que, inicialmente, parece no solo inofensiva sino, incluso,

---

<sup>12</sup> Mark Leonard, *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict* (Londres: Bantam Press, 2021).

<sup>13</sup> Mark Leonard, “La guerra de la conectividad”, *Project Syndicate* (1 de diciembre 2021), <https://www.project-syndicate.org/commentary/connectivity-conflicts-weaponization-of-migration-by-mark-leonard-2021-12/spanish>

atractiva para promover un espacio más pacífico y colaborativo. Realmente, no hay diferencia entre los mecanismos que promueven el mutuo beneficio y los utilizados para alcanzar una posición de dominio. La seguridad nacional se complica cuando es más difícil identificar las amenazas. La actividad económica, comercial, financiera, cultural, científica y tecnológica son también poderosos instrumentos bélicos con gran potencial disuasivo y de respuesta para condicionar el comportamiento de los actores internacionales al margen del respeto a las normas internacionales.

Los conflictos de conectividad son más frecuentes, efectivos y letales que las guerras convencionales. Sin embargo, algunos pueden ser incapaces de identificar el daño que están causando. Incluso, pueden sentirse convencidos de que están disfrutando de un privilegiado espacio de pacíficas relaciones, sin descubrir lo que subyace detrás de los negocios, las inversiones y la asistencia de las grandes potencias. Al respecto, Mark Leonard invita a reconocer el nuevo arsenal de armas que proporciona la interconectividad de la globalización para el unilateralismo competitivo. Cuando los Estados descubren que otros empezaron hace tiempo a utilizar los lazos de pacífica relación como armas de penetración, influencia y dominio, puede ser demasiado tarde para ordenar la defensa. Por lo tanto, los nuevos campos de batalla serán las zonas del mundo más sólidamente interconectadas donde no exista una potencia rectora aceptada. Esta idea la sostiene también Mark Galeotti en su nuevo libro *The Weaponisation of Everything: A Field Guide to the New Way of War*.<sup>14</sup>

La interdependencia del mundo con la RPC ha permitido al PCC ampliar el campo de batalla, hasta desplazarlo tanto como para que no sean necesarias las batallas decisivas protagonizadas por grandes ejércitos y armadas. La futura supremacía no se dilucidará en una batalla aeronaval en el mar del sur de China o en el estrecho de Taiwán. La RPC aspira, con su guerra política, a convertir el desarrollo científico y tecnológico junto con el control de las cadenas de producción y suministros en el centro de gravedad de

---

<sup>14</sup> Mark Galeotti, *The Weaponisation of Everything: A Field Guide to the New Way of War* (Londres: Yale University Press, 2022)

la disputa entre grandes potencias, explotando las vulnerabilidades del sistema. El modelo chino se podría identificar en inglés como *weaponization of interdependence*.<sup>15</sup>

A principio del año 2022, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés)<sup>16</sup> ha comenzado a ser una realidad, convirtiéndose en el mayor tratado de libre comercio del mundo, formada por países de Asia-Pacífico, entre los que se encuentran Australia, Brunéi, Camboya, China, Japón, Laos, Nueva Zelanda, Tailandia, Singapur, Vietnam, Corea del Sur, Myanmar y Filipinas.<sup>17</sup> La nueva Asociación representa un mercado de unos 2,300 millones de personas, el 30% de la población y cerca del 25 % del comercio mundial en la región con mayor crecimiento económico. La RCEP incrementará las oportunidades comerciales de exportación de la RPC en Asia-Pacífico en perjuicio de Estados Unidos. Es difícil cuestionar que el impacto del tratado RCEP en la región será mucho mayor que la alianza estratégica entre los Estados Unidos, Japón, India y Australia, conocida como “Quad”, o el AUKUS, que vincula al Reino Unido, Estados Unidos y Australia. El RCEP permitirá a la RPC, la gran ganadora con el acuerdo, practicar la paciencia estratégica porque el tiempo juega a su favor en la región.

Los incesantes esfuerzos de la RPC para impulsar el crecimiento y la maduración de la base industrial y tecnológica nacional tienen importantes implicaciones para la modernización del Ejército Popular de Liberación (EPL). Los objetivos de modernización militar han estado en consonancia y subordinados a las aspiraciones más amplias de desarrollo nacional, formando parte de ellas. Los dirigentes del PCC han vinculado directamente

---

15 Henry Farrell y Abraham L. Newman, *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion* (International Security 2019, n.º 44), 42–79, <https://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic>. *Weaponization of interdependence*, no es fácil traducir al español, podría ser algo parecido a militarización de la interdependencia o, quizá mejor, uso de la interdependencia como arma.

16 La RCEP pretende eliminar los aranceles y cuotas en el 65 % de los productos, que se ampliará al 90 % en 20 años, y otras barreras al libre comercio. El tratado armoniza las normas sobre la propiedad intelectual y aborda la economía digital y el comercio electrónico, pero no contiene regulación sobre los derechos laborales y el impacto medioambiental.

17 Myanmar y Filipinas aún no lo han ratificado.

el ritmo y la escala de la modernización del EPL con el desarrollo general del país. En los próximos lustros, La centralidad del desarrollo científico y tecnológico en los objetivos de desarrollo de la RPC otorgará mayor peso a los requerimientos de nuevos sistemas de armas de última generación, vinculados con la Inteligencia Artificial, el internet de las cosas, la robótica, la automatización, la nanotecnología y la computación cuántica.

Es posible que para la RPC el cambio de percepción en el resto del mundo, provocado por la COVID-19 y sus secuelas económicas y logísticas, deje al descubierto alguno de sus previstos desarrollos y altere la estimación de los tiempos en su proceso de dominio geoeconómico y geotecnológico. En cualquier caso, la RPC ha desarrollado estrategias y fuerzas que le permiten coaccionar, someter o atacar a países aliados o socios de los Estados Unidos en el Pacífico occidental y en el Índico. Al mismo tiempo, la RPC se manifiesta cada día más segura en su capacidad de asumir o gestionar los riegos y costes potenciales que se puedan derivar de sus acciones.

Los peligros de la hiperconectividad están polarizando a las sociedades en burbujas llenas de barreras para competir entre sí, especialmente en las naciones que aspiran a la hegemonía. La globalización ha proporcionado un nuevo arsenal de armas para la competencia entre grandes potencias. Los países ahora libran conflictos manipulando las mismas cosas que los unen, utilizando sanciones, boicots, controles de exportación, aranceles o prohibiciones de importación con fines políticos.

No obstante, la militarización de la interdependencia va mucho más allá del comercio. Las vacunas durante la COVID-19 han podido ser también un arma de injerencia en los países menos favorecidos. Los frentes de las infraestructuras estratégicas, las comunicaciones, la información, el desarrollo tecnológico, la preservación del medio ambiente, las corrientes migratorias e, incluso, la lucha contra las emisiones de gases invernadero son también nuevos campos de batalla donde, aparentemente, no es necesario el derramamiento de sangre para ejercer presión política y alcanzar los objetivos establecidos doblando la voluntad del oponente. La

zona gris se expande en espacios que en otro momento no se identificaron claramente como áreas de competencia geopolítica.

Paradójicamente, la mejor manera de unir al mundo es dejar un espacio suficiente para que una necesaria distancia permita garantizar vínculos seguros y ordenados por normas recíprocamente aceptadas. El desencanche de la globalización, tal como se venía entendiendo, es un capítulo que es preciso estructurar para preservar la seguridad de las interconexiones, sin alimentar una peligrosa dinámica de desconfianza y miedo.

La guerra de Ucrania es una clara expresión de como incidir en la zona gris con mecanismos que, sin convertir a los países occidentales en beligerantes, les permite fortalecer y sostener la resistencia ucraniana, buscando debilitar a Rusia. Mientras Europa abastece de armas y municiones a Ucrania, Rusia sigue abasteciendo de gas y petróleo a los mismos países que apoyan a su enemigo. Ciertamente, Rusia intenta mantener sus fuentes de ingresos de exportaciones para financiarse, pero, al mismo tiempo, como elemento de presión sobre los países de Europa que todavía siguen necesitando imperiosamente el suministro ruso.

### **Prioridades para la Seguridad y Defensa de Iberoamérica en un Escenario de Unilateralismo Competitivo**

Priorizar obliga a elegir. Elegir, inevitablemente, implica renunciar. Sin embargo, antes de empezar a declinar es necesario identificar las tendencias predominantes en el contexto mundial, regional y nacional, para evaluar las distintas opciones. Es posible que lo que podamos descubrir no sea agradable, pero es el punto de partida. El unilateralismo competitivo es una forma de expresar la situación que configura el tablero mundial de las próximas décadas. Consecuentemente, la rivalidad entre China y Estados Unidos estructura el mundo y lo seguirá haciendo en el horizonte temporal del 2050. En el panorama geopolítico actual, las interrelaciones impulsadas por la globalización se han descubierto como un arma de doble arista, donde las grandes potencias despliegan sus mecanismos de influencia y dominación.

El desacoplamiento de las grandes potencias puede polarizarse en el futuro lo suficiente como para presionar a los Estados a tomar posición. Este escenario no es favorable a los intereses iberoamericanos. Sostener una posición equilibrada al margen de un excesivo compromiso y dependencia estratégica de las grandes potencias impone una apuesta por la diplomacia como instrumento de reconfiguración del disputado sistema de gobernanza mundial. Para las repúblicas iberoamericanas, disponer de mecanismos internacionales que las representen a la hora de diseñar el marco de relación mutuo con las grandes potencias aumentaría su poder de negociación.

Actualmente, las grandes potencias aspiran a conquistar la necesaria superioridad tecnológica para fijar los estándares y bases de desarrollo de la inteligencia artificial, la computación cuántica, la robotización, el internet de las cosas, los sistemas de comunicación y de interconexión, el control de los datos y la información. Llegar primero y definir los requerimientos de partidas otorgará un poder de mercado dominante. Iberoamérica no tiene posibilidad de ser escuchada a la hora de definir los soportes y pilares de desarrollo de las nuevas tecnologías clave en la cuarta revolución industrial que está por llegar. No obstante, si existiese alguna posibilidad de derivar la resolución de las cuestiones técnicas preliminares a las instituciones internacionales que puedan canalizarlas, existiría una mayor garantía de seguridad. En cualquier caso, la seguridad de las infraestructuras críticas, la seguridad energética y la seguridad de los sistemas de comunicación, necesariamente, deben analizarse cuidadosamente antes de adoptar compromisos con sociedades controladas por capitales estadounidenses o chinos.

En el tablero regional, Iberoamérica es una región insuficientemente integrada y sin voz propia. La emancipación de la América española supuso una imprevista destrucción de los vínculos establecidos entre territorios y población durante la monarquía hispana. La patria grande anhelada por los próceres americanos nunca llegó a fraguar. El congreso de Panamá fue un dramático fracaso. Los diferentes procesos superpuestos de integración parcial de las repúblicas iberoamericanas no se han consolidado y en

muchos casos han terminado siendo un fracaso. El volumen de comercio interno dentro de los países de la región apenas supera el 15 %, mientras que en la UE supone el 70 %. Sin intereses comunes entre los Estados es muy difícil la construcción de mecanismos de integración que permitan en el futuro la construcción de una verdadera comunidad política.

Los intereses compartidos no solo son económicos. Ningún Estado iberoamericano, ni siquiera Brasil, puede construir un diseño geopolítico propio y, mucho menos, dotarse de las capacidades necesarias para disponer de una geoestrategia propia. La insuficiencia de las partes no anula la posibilidad de pensar en la ventaja de confluir. Precisamente, esta insuficiencia es el origen de esa posibilidad, si pudiera sentirse como necesidad. En un mundo globalizado la dispersión de los débiles no facilita que su voz sea escuchada.

Comenzar es posible con una mayor colaboración diplomática y entre los centros de pensamiento estratégico de los países de la región; también, favoreciendo el intercambio de alumnos entre las escuelas superiores o de comando y estado mayor. Del mismo modo que la UE puso en marcha el programa Erasmus, que permite a los alumnos de todas las universidades de la UE estudiar parte de su carrera en centros universitarios de otros países socios, en Iberoamérica se puede implantar el intercambio de alumnos universitarios entre los centros de toda su geografía. El fruto de esta última iniciativa solo puede esperar recogerse a largo plazo, pero los lazos vitales personales son, sin duda, el soporte más vigoroso para impulsar la unidad de las gentes. En este caso, compartir el mismo idioma, pero mantener un distinto acento, favorece la integración y la profundidad de los efectos del intercambio.

Iberoamérica es la región con mayor biodiversidad del mundo, pero también es la que más rápido la está perdiendo. Brasil es el país con mayor biodiversidad de flora y fauna del planeta. Colombia ocupa el segundo lugar con el 10% de la fauna y la flora del mundo. Ecuador, siendo un país pequeño, tiene más especies de plantas por kilómetro cuadrado que cualquier otro

país de Iberoamérica. México, Venezuela y Perú también se encuentran en la lista de países megadiversos debido a su privilegiada posición geográfica, la variedad de climas y su compleja topografía.<sup>18</sup>

Alicia Bárcenas, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, ha resaltado que uno de los mayores desajustes de los mercados internacionales es su incapacidad para otorgar visibilidad económica al capital natural y los ecosistemas. El valor de la biodiversidad no se refleja en precios porque no cotiza en ningún mercado. “El capital natural es un activo y un bien económico que reduce riesgos y aumenta la resiliencia frente a choques externos como el cambio climático.”<sup>19</sup> La falta de visibilidad del valor real del medio natural no favorece que el sistema de producción global identifique los costos que genera por los costes externos de su actividad. “El resultado es que, de forma indirecta, el patrimonio natural de Iberoamérica esté subsidiando a los países más desarrollados, sin cobrar por los costos o impactos en la naturaleza, exportando barato las riquezas y quedándose con los daños.”<sup>20</sup>

Por otra parte, el valor de los inmensos recursos naturales iberoamericanos necesita ser protegido de las explotaciones y tráfico ilegales. Los delitos más importantes contra el medio ambiente perpetrados por las organizaciones criminales transnacionales son: (1) Explotación forestal y deforestación ilegales, (2) Pesca ilegal, (3) Minería ilegal y comercio ilegal de minerales, (4) Contaminación con residuos tóxicos y peligrosos, y (5) Caza furtiva y comercio ilegal de fauna y flora silvestres. En ese sentido, los Estados iberoamericanos

---

18 El Centro de Seguimiento de la Conservación Mundial (WCMC, por sus siglas en inglés), perteneciente al Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), ha identificado un total de 17 países megadiversos: Australia, Brasil, China, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Madagascar, Malasia, México, Papúa Nueva Guinea, Perú, República Democrática del Congo, Sudáfrica y Venezuela.

19 CEPAL Noticias, “CEPAL reafirma importancia de contabilizar el capital natural en América Latina y el Caribe e insta a promover espacios de cooperación regional e interinstitucional en la materia”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (9 de diciembre de 2021), <https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-reafirma-importancia-contabilizar-capital-natural-america-latina-caribe-insta>

20 CEPAL Evento, “Conservación y uso sostenible de la biodiversidad para una recuperación sostenible: desafíos y oportunidades de América Latina y el Caribe”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (8 de marzo de 2022), <https://www.cepal.org/es/eventos/conservacion-uso-sostenible-la-biodiversidad-recuperacion-sostenible-desafios-opportunidades>

necesitan dotarse de leyes que permitan una adecuada protección del medio ambiente y la persecución de los delitos relacionados con su explotación abusiva y fuera de control. En no pocas ocasiones, las penas no son suficientes para atajar la gravedad de la amenaza para el patrimonio natural del continente, que es también del mundo. En muchas ocasiones, no se considera el peligro que supone la participación de la delincuencia organizada en estos delitos, que permiten su financiación. Tampoco se valora suficientemente el impacto sobre el desarrollo ambiental, económico y social de los países y las comunidades locales.

Las estrategias para la explotación ilegal de recursos naturales son cada vez más sofisticadas, y están asociadas a los métodos más desarrollados de blanqueo de dinero. La delincuencia internacional organizada que comete estos delitos contra el medio ambiente puede también participar en el narcotráfico, utilizar la violencia para imponer sus prácticas, favorecer la corrupción, ejercer el control del territorio y la población, destruir la convivencia pacífica en las regiones donde la presencia institucional es insuficiente, y terminar convirtiéndose en la más grave amenaza para la seguridad del Estado.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estima que los fondos ilícitos generados por las actividades criminales y delictivas en el mundo representan un 4 % del PIB mundial.<sup>21</sup> Interpol y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente consideran que los delitos medioambientales son la tercera actividad delictiva más importante del mundo, tras el tráfico de drogas y la falsificación. En el año 2018, estos crímenes ambientales representaron beneficios de hasta 281,000 millones de dólares. El dato sería suficiente para adoptar medidas, pero además el peligro se acentúa por el elevado ritmo de crecimiento de estas actividades ilegales, entre un 5 y un 7 % anual; es decir, entre dos y tres veces el ritmo del crecimiento económico global.<sup>22</sup>

---

21 Actualidad, "El dinero del crimen organizado: hágase la luz", *Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado* (5 de noviembre de 2021), <https://www.elpaccto.eu/el-dinero-del-crimen-organizado-hagase-la-luz/>

22 News Interpol, "Interpol marks a decade of tackling serious organized environmental crime", *International Criminal Police Organization* (23 de noviembre de 2020), <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-marks-a-decade-of-tackling-serious-organized-environmental-crime>

La cantidad de dinero a disposición de las organizaciones internacionales criminales puede superar el PIB de varios Estados iberoamericanos. Los recursos financieros a disposición de las mafias pueden servir para permear las instituciones del Estado por medio de la corrupción, perpetuando sus negocios y facilitando su blanqueo. Asociados a estos inmensos negocios aparece la violencia, y el número de asesinatos se dispara. “La ausencia de autoridad, el déficit de control institucional, la multiplicación de los grupos de crimen organizado y de actividades económicas ilícitas, también amenazan los recursos naturales estratégicos de la Nación y su desarrollo futuro.”<sup>23</sup>

La importancia y gravedad de la amenaza del crimen transnacional requiere una acción global concertada por las muchas interrelaciones que existen y por la creciente complejidad de las redes criminales. La colaboración regional entre los distintos Estados es imprescindible para evitar los tránsitos y controlar el tráfico en las fronteras. La dificultad del control fronterizo en los países del área requiere una importante inversión continuada y, posiblemente, la colaboración de las fuerzas armadas con las autoridades civiles. Colombia es el país más afectado por estos problemas, por lo que parece oportuno que su política de seguridad y defensa aborde está oscura agresión a la soberanía nacional.

La Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad del ministerio de defensa de Colombia, publicada en el año 2019, es una acertada apuesta innovadora, que aspira a implementar un modelo de colaboración eficaz entre los diferentes recursos, organizaciones e instituciones del Estado, de la sociedad civil y de la ciudadanía para reunir los diferentes esfuerzos en la construcción de un proyecto de defensa nacional acorde con una aproximación integral a la complejidad de las amenazas.<sup>24</sup> La PDS introduce como interés nacional principal y prevalente el agua, la

---

23 Gobierno de Colombia, “La Política de Defensa y Seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”, *Ministerio de Defensa de Colombia* (enero 2019), [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_seguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf)

24 *Ibíd.*

biodiversidad y el medio ambiente. Sin duda, Colombia, el segundo país del mundo en términos de biodiversidad, no puede aceptar que en la pasada década se desforestaran más de un millón de hectáreas, una gran parte para la siembra de cultivos ilícitos. Evidentemente, la principal amenaza a la seguridad, también la medioambiental, son los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad.

El valor estimado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de la madera comercializada ilegalmente en el mundo ascendería a una cantidad que oscilaría entre los 50,000 y los 150,000 millones de dólares en el año 2021. Las ganancias pueden ser importantes como para que Interpol destaque que pueden ser utilizadas para financiar conflictos en algunas partes del mundo.<sup>25</sup> La tala ilegal es un delito tan importante como para que *InSight Crime* en colaboración con el Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de *American University* hayan dedicado dos años a su investigación en Colombia, Honduras, México, Panamá y Perú. Los detalles y datos que ofrecen los informes publicados son muy preocupantes y su lectura puede ayudar a entender la dimensión del problema.<sup>26</sup> En el caso de Perú, que no es el único, la madera talada ilegalmente tiene como destino la RPC. Pucallpa, capital de Ucayali, es el principal centro de tráfico de madera de Perú.<sup>27</sup>

---

25 Delitos, “Delitos Forestales”, *International Criminal Police Organization* (2021), <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contr-a-el-medio-ambiente/Delitos-forestales>

26 Deborah Bonello, “Cómo los carteles de la droga se colaron en la tala ilegal en México”, *InSight Crime* (18 de septiembre de 2020), <https://es.insightcrime.org/investigaciones/carteles-droga-tala-ilegal-mexico/>; Héctor Silva Ávalos, “Los barones de la madera en Catacamas, Honduras”, *InSight Crime* (18 de septiembre de 2020), <https://es.insightcrime.org/investigaciones/barones-madera-catacamas-honduras/>; César Molinares y Natalia Moreno, “Cómo los reguladores colombianos se convirtieron en proveedores de madera ilegal”, *InSight Crime* (18 de septiembre de 2020), <https://es.insightcrime.org/investigaciones/reguladores-colombianos-madera-ilegal/>; Juan Diego Cárdenas, “Panamá lucha por combatir el tráfico de madera en sus bosques y puertos”, *InSight Crime* (4 de abril de 2022), <https://es.insightcrime.org/noticias/panama-combate-trafico-de-madera-bosques-puertos/>

27 A los madereros se les daba la orden de que buscaran y cortaran “shihuahaco” y “estoraque,” como se conocen en Perú a las especies *Dipteryx micrantha* y *Myroxylon balsamum*, maderas tropicales apetecidas para la construcción de pisos y terrazas, especialmente por los importadores del mayor socio comercial de madera de Perú: China. Disponible en: James Bargent, “Los Patrones y sus patrones en Ucayali, Perú”, *InSight Crime* (18 de septiembre de 2020), <https://es.insightcrime.org/investigaciones/patrones-ucayali-peru/>

El informe de *InSight Crime* permite descubrir el complejo entramado que existe detrás de este negocio delictivo.

Por otro lado, entre los 15 países del mundo con mayor superficie marina bajo su jurisdicción hay tres iberoamericanos. Argentina debería ser el cuarto, pero el Reino Unido ocupa las islas Malvinas, las islas Georgias del Sur y las Sandwich del Sur, que figuran reconocidas como territorios dependientes y no autónomos. Brasil, Chile y México cuentan con más de tres millones de kilómetros cuadrados de superficie marina dentro de su Zona Económica Exclusiva (ZEE). El caso chileno es especialmente relevante porque la extensión de su zona de influencia en el mar es cinco veces superior a su territorio. Además, el área marítima de responsabilidad nacional de Chile en la búsqueda y salvamento marítimo (área SAR) supera los 26 millones de Kilómetros cuadrados, superficie equivalente a todo el continente africano. Chile es el quinto país del mundo con un área SAR más extensa.<sup>28</sup>

Ecuador merece también ser destacado porque cuenta con una superficie marina bajo su jurisdicción que se acerca a 5 veces su superficie terrestre. Además, Ecuador aspira a expandir sus aguas 150 millas más allá de su actual ZEE, amparándose en los derechos que le concedería el reconocimiento de una plataforma continental más amplia. Para ello, necesita probar, mediante estudios técnicos y científicos, que la plataforma continental es tan amplia como reclama. Si lo consigue, todas las aguas entre el continente y las islas Galápagos quedarían bajo jurisdicción ecuatoriana. Al respecto, Ecuador y Costa Rica han presentado ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU los estudios previos relacionados con las cordilleras submarinas de Carnegie y Cocos, que fundamentarían sus derechos de ampliación de aguas jurisdiccionales.<sup>29</sup> El éxito ecuatoriano y costarricense

---

28 Francisco Pablo García-Huidobro Correa, et al., *Horizonte en el Pacífico: Visión Océánica de la Armada de Chile*, (Abril de 2019), [https://www.armada.cl/custom/radio\\_navaj/libros/libro\\_horizonte.pdf](https://www.armada.cl/custom/radio_navaj/libros/libro_horizonte.pdf)

29 Las cordilleras submarinas de Carnegie y la de Cocos son dorsales del océano Pacífico entre las costas de Ecuador y las islas Galápagos, y están sujeta a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU.

sería un importante avance para proteger la rica biodiversidad de un espacio único en el mundo, amenazado por la sobrepesca, especialmente china.<sup>30</sup>

La primera campaña de pesca en aguas lejanas de la RPC registrada en Iberoamérica fue en el año 2001, movilizandando un total de 22 embarcaciones. En el año 2015, el número de barcos de pesca chinos superaba los 250 y, al final de la década, superaba los 500.<sup>31</sup> La mayor parte de esta inmensa flota se sitúa en la milla 201 fuera de la ZEE de los países. La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada es un grave problema que afecta no solo a la conservación, sino también al desarrollo y la seguridad. En el año 2017, *Global Financial Integrity*<sup>32</sup> publicó un informe titulado *Transnational Crime and the Developing World*, en él estimaba que la pesca ilegal generaba unos ingresos estimados de entre los 15,000 a 36,000 millones de dólares.<sup>33</sup> La flota pesquera china es responsable de este tipo de explotaciones ilícitas, aunque no sea fácil demostrarlo. Hay muchos indicadores que, reunidos, apuntan en la misma dirección inculpatoria.

*The Global Initiative Against Transnational Organized Crime* del año 2019 establece un índice global de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

---

30 En el año 1984, el archipiélago de las Galápagos fue declarado por la UNESCO como Reserva de la Biosfera por albergar a cientos de especies de flora y fauna que no se encuentran en ninguna otra parte del mundo. La corriente Humboldt, también llamada corriente de Perú, que viaja de sur a norte, desde el tercio superior de Chile hasta los límites entre Perú y Ecuador, es responsable de la gran riqueza marina de las aguas del Pacífico Oriental Iberoamericano. En las islas Galápagos, además de la corriente de Humboldt, concurren la corriente de Cromwell, que viene desde la costa occidental del archipiélago, y la corriente cálida de Panamá, que procede del noreste. Esta convergencia de aguas propicia una biodiversidad inigualable, que permite una exclusiva mezcla de ecosistemas. En las islas Galápagos podemos ver convivir especies de aguas frías con especies tropicales. Disponible en: Noticias, “Reserva marina de Galápagos”, *Ecuador Galápagos Info* (2022), <https://ecuadorgalapagosinfo.com/reserva-marina-galapagos/>

31 Marcos Kisner Bueno, “La flota pesquera china y su impacto sobre las pesquerías”, *Alerta Económica* (21 de mayo de 2021), <https://alertaeconomica.com/la-flota-pesquera-china-y-su-impacto-sobre-las-pesquerias/>

32 *Global Financial Integrity* (GFI) es un *think tank* con sede en Washington, DC. que produce análisis de los flujos financieros ilícitos, asesora a los gobiernos de los países en desarrollo sobre soluciones políticas efectivas y promueve medidas de transparencia como un medio para el desarrollo global, a fin de combatir las actividades ilícitas y promover la seguridad.

33 Channing Mavrellis, “Transnational Crime and the Developing World”, *Global Financial Integrity* (27 de marzo de 2017), <https://gfin integrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>

medido sobre una base de análisis de 40 factores diferentes. La RPC es el Estado con los datos más desfavorables, destacando como el gran campeón de la actividad criminal de la pesca.<sup>34</sup> La pesca ilegal y no declarada representa en promedio aproximadamente del 15 al 35 % del volumen total de producción pesquera, lo que equivale a entre 12 y 28 millones de toneladas de pescado.<sup>35</sup> Las prácticas predatorias de la flota de pesca de altura de la RPC son una grave amenaza para la preservación del medio natural.<sup>36</sup> La actual situación podría cambiar si en la ONU avanzase el proceso de aprobación del acuerdo internacional para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

Las zonas de mar situadas fuera de la jurisdicción nacional representan casi dos tercios de la superficie de los océanos y la mitad del planeta. Los esfuerzos realizados por el sistema de las Naciones Unidas para regular la protección de esta importante parte del planeta comenzaron hace 15 años, pero todavía no han terminado de fructificar. No obstante, desde el año 2019, existe un borrador de proyecto para que el derecho internacional pueda regular la protección de intereses globales en alta mar y en sus fondos marinos.<sup>37</sup> Retomar el proceso de aprobación del acuerdo es de vital importancia para preservar la biodiversidad en las aguas que rodean Iberoamérica. El nuevo tratado identificaría los requisitos básicos necesarios para la inspección y

---

34 GI Historia, “Catalyzing the Building Blocks of a Global Strategy”, *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* (2022), <https://globalinitiative.net/about-us/our-story/>

35 Miren Gutierrez y Guy Jobbins, “China’s distant-water fishing fleet: scale, impact and governance”, *Overseas Development Institute* (2 de junio de 2020), <https://www.odi.org/publications/16958-china-s-distant-water-fishing-fleet-scale-impact-and-governance>

36 A principio de julio de 2020, la Armada ecuatoriana publicó un boletín alertando de la presencia de una formidable escuadra pesquera china, de unos 260 barcos, faenando en el límite de la zona económica exclusiva (ZEE) próxima al archipiélago ecuatoriano de las Galápagos. A final de mes, el número de barcos superaba los 340, en su mayor parte arrastreros. Disponible en: Noticias, “Armada de Ecuador”, *Gobierno de Ecuador* (2022), <https://www.armada.mil.ec/?p=48604>

37 Proyecto de texto de un acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Disponible en: Víctor Luis Gutiérrez Castillo y Carlos Soria Rodríguez, “Hacia un nuevo acuerdo internacional que proteja la biodiversidad en alta mar”, *The Conversation*, (15 de agosto de 2021), <https://theconversation.com/hacia-un-nuevo-acuerdo-internacional-que-proteja-la-biodiversidad-en-alta-mar-165850>

administración de los daños provocados por la explotación de recursos en aguas internacionales, facilitaría la ampliación de áreas marinas protegidas por países ribereños y sostendría las capacidades necesarias para que los países en desarrollo pudieran proteger el uso sostenible de alta mar.

Ecuador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Chile y Argentina, con un adecuado instrumento de derecho internacional, estarían en disposición de solicitar el apoyo internacional para evitar la sobre pesca o la pesca ilegal más allá de la milla 201. Ahora bien, la legalidad no es suficiente si no se disponen de los mecanismos y capacidades necesarias para vigilar e imponer las normas internacionales. Las armadas y servicios de guardacostas iberoamericanos necesitan disponer de suficientes buques patrulleros en las costas y en las aguas profundas del océano. También es imprescindible contar con un número adecuado de buques hidrográficos y de investigación para poder vigilar y hacer un seguimiento de los caladeros, que permita ejercer una explotación sostenible de los inmensos recursos pesqueros de la región.

Sin duda, la opinión pública es, cada día, más sensible a los delitos contra el medio ambiente. La protección del patrimonio natural de las repúblicas iberoamericanas es una demanda de unas sociedades cada vez más concientizadas sobre la importancia de los recursos y el valor de la inmensa biodiversidad de la región. Al mismo tiempo, la protección de esta riqueza natural está asociada con la persecución de las organizaciones criminales internacionales que, diversificando sus negocios ilícitos, han desembarcado desde el narcotráfico a la explotación ilegal de los recursos forestales, mineros, pesqueros y el comercio irregular de fauna y flora silvestres. La dificultad de controlar el respeto de la legislación en espacios amplios, alejados de los centros de población, inhóspitos en muchas ocasiones, y de difícil acceso, unido a la militarización de los grupos del crimen transnacional, obliga a la movilización de las instituciones militares para conseguir una eficaz y coordinada persecución del delito.

En mayo de 2022, se presentó en Bolivia el Comando Conjunto de Reacción a Emergencias Adversas de las fuerzas armadas. Simultáneamente, se

promulgaba el Plan Nacional 2022 de Prevención y Lucha Contra los Incendios denominado “En Defensa de la Vida y el Medio Ambiente.”<sup>38</sup> El comando conjunto dirige seis comandos regionales que dispondrán de aeronaves de la fuerza aérea, buques fluviales de la armada, equipos del Servicio de Búsqueda y Rescate y medios del ejército. La misión de este nuevo comando será responder, limitar y prevenir los riesgos por desastres de orígenes naturales o provocados por la acción humana.

La nueva organización militar boliviana tiene su antecedente en la Unidad Militar de Emergencias (UME) española. La UME fue creada en octubre de 2005. En su momento, fue muy controvertida, por lo que suponía sostener con presupuesto del Ministerio de Defensa una unidad conjunta con misiones no estrictamente militares. Con el paso del tiempo, la UME se ha convertido en la unidad de primera intervención de las fuerzas armadas para responder a emergencias y catástrofes. La campaña anual de lucha contra los incendios forestales es una aportación fundamental para preservar el patrimonio medioambiental español, uno de los más ricos de Europa. El prestigio de la UME ha desbordado todas las previsiones, contribuyendo destacadamente al hermanamiento de la sociedad con su ejército. La UME ha cumplido de forma sobresaliente su misión de asistencia y al mismo tiempo ha fortalecido la identificación de la sociedad española con sus fuerzas armadas.

Reforzar la confianza social en el ejército es una tarea constante que tiene un refuerzo especialmente relevante cuando la población descubre que, en los momentos difíciles, su ejército está dispuesto y preparado para llegar donde otros han sido desbordados. La defensa del rico patrimonio natural terrestre y marítimo junto con el apoyo en situaciones de catástrofes naturales es una forma efectiva de contribución militar a la protección de la población y los recursos, y al mismo tiempo un mecanismo de control del territorio y persecución de los delitos asociados al crimen internacional.

---

38 Nota de Prensa, “FF.AA. inician tareas de prevención y atención a emergencias en el país ante posibles desastres naturales por incendios y otros eventos”, *Ministerio de Defensa de Bolivia* (12 de mayo de 2022), <https://www.mindef.gob.bo/mindef/node/4569>

## Conclusiones

Las sombras de la globalización son alargadas y oscuras. El inmenso incremento de la riqueza mundial que ha generado la apertura de los mercados mundiales, las cadenas internacionales de valor, la interconexión de las economías reales y financieras, los movimientos migratorios y el aumento del tamaño de los mercados, no ha venido acompañado de un sistema de gobernanza internacional de mayor fuerza. Muchas veces, se ha leído y escuchado que, en estos momentos, se vive una situación de competencia entre las grandes potencias. Sin embargo, es posible que no se haya considerado qué supone exactamente. Competencia entre las grandes potencias es una forma suave y ambigua de denominar la disputa por el dominio mundial entre los más poderosos, que nace de un mundo multipolar donde los grandes ejercen un unilateralismo competitivo para imponer cada uno sus propias normas y estándares. El estado actual del mundo ha disuelto las barreras entre la seguridad y los negocios.

La tendencia dominante de desacople de las interdependencias es nueva, pero podía haberse anticipado como inevitable. La guerra política, que algunos ahora identifican como estrategia híbrida, es un modo geoestratégico de disputa por el dominio geoeconómico y geotecnológico, donde cada uno de los Estados iberoamericanos puede ser una pieza clave a favor de uno de los competidores por la hegemonía. Es posible que, si se subestima la amenaza, sea demasiado tarde para algunas repúblicas iberoamericanas deshacer una situación de dependencia excesiva para su soberanía e independencia. La interdependencia desafiante puede imponer un discurso peligroso para las naciones que no dispongan de un Estado suficientemente fuerte como para sostener el peso de su soberanía en un mundo interconectado.

La rivalidad entre China y Estados Unidos estructura el mundo, aunque la atención ahora se concentre fundamentalmente en Ucrania. Es posible que la aspiración a obtener ventaja por parte de una gran potencia amenace a los actores internacionales con insuficiente capacidad de respuesta a la progresiva penetración de los más poderosos. La influencia de la RPC o de

los Estados Unidos no necesita estar relacionada con el ejercicio coactivo de la fuerza. *The Weaponisation of Everything*, es decir, el uso de cualquier tipo de interrelación para ejercer presión sobre los países iberoamericanos y condicionar sus decisiones soberanas, se ha convertido en una grave amenaza. El tiempo, es muy posible, que acentúe en las próximas décadas la pugna por el predominio global, tanto como para que la intimidación para inducir a tomar partido en la contienda llegue a ser difícil de soportar.

Tomar partido supondría para los Estados iberoamericanos una elección asociada a una pérdida de oportunidades. China y los Estados Unidos son, ambos, sustanciales socios. La obligación de bascular en un sentido u otro, impuesta por un desajustado equilibrio en las relaciones, supondría el cierre de ventanas de oportunidad para los países iberoamericanos. En esta ineludible disputa por mantener la soberanía, la fragmentación política de la región juega en su contra. Sin una visión iberoamericana integrada, la región no podrá disponer de criterio geopolítico ni de fuerza geoeconómica para hacer valer su peso. La vida no se reduce a hechos, sino que la posibilidad como tal es un ingrediente esencial suyo. Paradójicamente lo más característico y original de la realidad histórica de las repúblicas iberoamericanas es no consistir primariamente en un territorio. Mucho antes de la existencia de alguna república, Iberoamérica era considerada como una única realidad. Una realidad vinculada al legado de la España del otro lado del Atlántico. Así lo entendieron Francisco de Miranda, Simón Bolívar, San Martín y Artigas. Así lo entendieron también los soldados y generales realistas que contra ellos lucharon.

Iberoamérica es el continente con mayor biodiversidad del mundo. Para todos los países iberoamericanos es especialmente importante la protección de su patrimonio natural. La magnitud de la amenaza requiere la implicación de organizaciones internacionales y la colaboración estrecha de los países de la región.

Todavía no se visualiza suficientemente la importancia de las pérdidas provocadas por los delitos contra el medio ambiente. La magnitud de la pérdida de recursos, el blanqueo de dinero, los efectos sobre la criminalidad, o

las amenazas a la seguridad del Estado, afectan a todos. Es evidente que existe una conexión entre estas actividades ilícitas contra el medio ambiente y la financiación de las organizaciones criminales internacionales, el terrorismo y las organizaciones subversivas, como las FARC residuales, o el ELN en Colombia. Las fronteras entre los países iberoamericanos no pueden ser un obstáculo que impida la lucha combinada y conjunta contra esta amenaza.

El agua, la biodiversidad y el medio ambiente son un interés nacional vital para Iberoamérica. El interés común por defender este patrimonio impone la obligación a las naciones de dotarse de capacidades de actuación contra el delito y las catástrofes de origen natural. Sin embargo, la efectividad de los medios no será suficiente sin acuerdos de colaboración entre los Estados para evitar que los delincuentes dispongan de santuarios seguros, más allá de las fronteras nacionales de los Estados donde perpetran sus crímenes.

Finalmente, destacar la importancia que para la sociedad supone la defensa de su patrimonio cultural y natural. La eficaz actuación de las fuerzas armadas en los más remotos y complejos escenarios defendiendo la biodiversidad, protegiendo el medio ambiente, enfrentando las catástrofes de origen natural para minimizar sus efectos y, simultáneamente, combatiendo a las organizaciones criminales transnacionales, es una misión que, sin duda, favorecerá una más venturosa y próxima relación entre el pueblo y sus fuerzas armadas.

### **Sobre el autor:**

**Andrés González Martín** – *Instituto Español de Estudios Estratégicos*

*Teniente Coronel de Artillería del ejército español, Diplomado de Estado Mayor, Diplomado Superior de Estadística Militar, y especialista en actitud pedagógica, diseño curricular, evaluación de la enseñanza militar, y misiles antiaéreos Roland y Mistral. Ha sido profesor del centro de misiles en la Academia de Artillería, del departamento de Estrategia y Organización de la Escuela de Guerra del Ejército, y del departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Asimismo, es coautor de varios libros y autor de más de 50 artículos publicados en revistas militares y civiles. Actualmente, está destinado como Analista en el Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

# TRANSFERENCIAS DE ARMAMENTO Y COMPETENCIA DE GRANDES POTENCIAS EN AMÉRICA LATINA

*Román D. Ortiz*

## Resumen

*En este artículo se analiza la penetración de Rusia y la República Popular China (RPC) en el mercado de armamentos latinoamericano, prestando especial atención a las causas que permitieron a ambos países incrementar sus ventas en el periodo 2007-2016, así como los factores que limitaron el número de países receptores y el tipo de equipo entregado. Asimismo, se analiza el colapso de las exportaciones militares de Moscú y Beijing a América Latina durante los últimos cinco años. Sobre la base de esta trayectoria y los efectos de la guerra en Ucrania, se concluye que las perspectivas para las industrias de defensa rusa y china son notablemente distintas. Mientras Moscú podría ver cómo su presencia en el mercado latinoamericano desaparece de forma irreversible, es probable que Beijing aproveche una serie de factores a su favor para incrementar sus ventas a la región en los próximos años. Este incremento de las transferencias de armas de la RPC a América Latina podría tener un impacto sustantivo sobre los equilibrios geopolíticos del Hemisferio. Para ello, el análisis de la evolución del mercado de defensa latinoamericano, así como de las exportaciones militares rusas y chinas se ha basado en la información sobre transferencias de armamento de la base de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).*

**Palabras clave:** *Transferencias de armamento, ventas de armas, industria de defensa, América Latina, Estados Unidos, Europa, China, Rusia.*

## Introducción: Negocios y Política en las Transferencias de Equipo Militar

La venta de equipo militar siempre ha sido algo más que un negocio. Detrás de cada transferencia de armamento hay intereses económicos, pero también apuestas estratégicas. La compra de un sistema de armas por las

fuerzas armadas de un país crea lazos profundos y de larga duración con el fabricante del mismo. El receptor está obligado a absorber en alguna medida la doctrina de uso del equipo desarrollada por el proveedor, y queda encadenado a este por las necesidades de mantenimiento del sistema. Además, la entrega del material bélico crea un puente sobre el que resulta sencillo, casi inevitable, expandir la cooperación desde áreas estrictamente técnicas como el entrenamiento o la logística a ámbitos más políticos como el desarrollo de ejercicios multinacionales o la colaboración diplomática. De hecho, los vínculos creados por las compras de armamento son tan profundos que las relaciones entre proveedor y receptor tienden a perpetuarse, en el tiempo en la medida en que resulta mucho más sencillo renovar el material militar de la misma fuente que emprender un cambio siempre costoso y de resultados inciertos. En otras palabras, las ventas de armamento son vías privilegiadas para forjar relaciones sobre las que construir alianzas y delimitar áreas de influencia.

Esta combinación de factores políticos y estratégicos ha determinado la evolución de las transferencias de armamento a América Latina. Históricamente, las grandes potencias han utilizado el suministro de armas a los gobiernos latinoamericanos como un instrumento para ganar influencia en la región. Con estos antecedentes, la reconfiguración del escenario internacional, fruto de la rivalidad entre Estados Unidos, Rusia y República Popular China (RPC), ha alimentado cambios en los patrones de venta de equipo militar en América Latina. Más en concreto, Moscú y Beijing han buscado convertirse en grandes proveedores de material bélico de las fuerzas armadas del continente como parte de sus intentos de erosionar la hegemonía de Washington. En el contexto de la espiral de tensión creada por las crisis de Ucrania y Taiwán, resulta clave valorar hasta qué punto Rusia y China han tenido éxito en estos esfuerzos, qué perspectivas de futuro tienen sus intentos por conquistar el mercado de armamentos latinoamericano y qué consecuencias pueden tener para la seguridad hemisférica.

Durante la Guerra Fría, la hegemonía de Washington en el Hemisferio mantuvo la región como un mercado reservado a proveedores de

armamento occidentales, en tanto que las transferencias de equipo militar soviético se limitaron a sus escasos aliados latinoamericanos -Cuba a partir de los años 60 y Nicaragua durante los 80- con alguna excepción como las grandes adquisiciones de equipo terrestre y aéreo del gobierno militar peruano del general Juan Velasco Alvarado en los años 70. Dentro de este escenario, Estados Unidos y Europa asumieron papeles distintos. Mientras Estados Unidos se mantuvo principalmente como suministrador de equipos destinados a tareas de seguridad interior -helicópteros, aviones de transporte, vehículos blindados, etc.- la mayoría de las capitales latinoamericanas recurrieron a proveedores europeos para adquirir medios de defensa externa, una manera de garantizarse cierto grado de autonomía estratégica frente a la potencia hegemónica del continente. En consecuencia, las marinas latinoamericanas recurrieron a Alemania e Italia para dotarse de submarinos, corbetas y fragatas. Por su parte, los ejércitos se equiparon con tanques y artillería provenientes de Francia y también de Alemania e Italia. Finalmente, las fuerzas aéreas de la región encontraron en la industria aeronáutica gala un proveedor clave de cazabombarderos.

Este reparto del mercado latinoamericano entre Washington y las capitales europeas no fue perfecto. En ocasiones, Washington realizó transferencias importantes de equipo militar destinado a la defensa externa de sus socios latinoamericanos, pero se trató de excepciones justificadas por coyunturas estratégicas o políticas específicas. Este fue el caso con la venta de cazabombarderos F-16 a Venezuela a comienzos de los años 80, y a Chile a finales de los 90. En el primer caso, se trató de ofrecer a Caracas medios para defender sus yacimientos petrolíferos frente a la amenaza de los MiG-23 entregados a Cuba por la Unión Soviética, mientras que, en el segundo, se buscó cimentar una alianza con la recién restaurada democracia chilena. Sin embargo, estos casos particulares no rompieron el patrón general de un mercado donde la mayoría de los grandes sistemas de armas eran de procedencia europea.

## Evolución de la Venta de Equipo Militar a América Latina (\*)

Exportador	1990-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011	2012-2016	2017-2021
Rusia	525	191	603	445	2302	1854	7
China	6	27	0	27	251	451	1
Israel	49	238	142	389	512	207	112
Europa	1181	1772	2322	2489	2865	1795	1192
EE. UU.	358	972	2188	1151	1110	1424	663
Otros	220	822	1218	754	1478	1116	1167
<b>TOTAL</b>	<b>2339</b>	<b>4022</b>	<b>6473</b>	<b>5255</b>	<b>8518</b>	<b>6847</b>	<b>3142</b>

(\*) Las cifras son millones de unidades de “Valor Indicador de Tendencia” (Trend-Indicator Value, TIV).<sup>1</sup>

Fuente: *Stockholm International Peace Research Institute* y elaboración propia

En cualquier caso, una serie de factores políticos y económicos condujeron a una significativa reducción del mercado militar latinoamericano a finales de los años 80. El cambio estuvo impulsado por el final de las dictaduras militares que habían gobernado desde los años 60, y la progresiva restauración de la democracia en la región. Las nuevas administraciones civiles llegaron al poder con una nueva agenda política que incluía la reducción de la influencia del estamento castrense para prevenir posibles

<sup>1</sup> Las cifras sobre transferencias de armas utilizadas en este artículo provienen de: Stockholm International Peace Research Institute, “Importer/Exporter TIV Tables”, SIPRI (Sweden), <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>. El SIPRI utiliza una unidad de medida del volumen de las transferencias de equipo militar denominada “Valor Indicador de Tendencia” (*Trend-Indicator Value, TIV*). El cálculo de los TIVs está basado en el costo de producción por unidad de una serie de sistemas de armas principales. Sin embargo, no se trata de una unidad que proporcione información sobre el valor financiero de las transacciones de armas, sino que mide la capacidad militar transferida con un cierto envío de armamento. Esto permite valorar el potencial militar entregado en una venta y comparar esta con transferencias sucesivas en el tiempo o con entregas realizadas por otros países a otros destinos. El principal mérito de los TIVs reside en que son unidades homogéneas que permiten comparar las ventas realizadas por distintos suministrados a distintos receptores a lo largo del tiempo. Más detalles sobre la definición de los TIVs en: Stockholm International Peace Research Institute, “Sources and methods”, SIPRI (Sweden) <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>

aventuras golpistas, la reducción del gasto público para apuntalar la estabilidad económica y la expansión de los programas sociales para satisfacer las demandas de los recién estrenados votantes. Todos estos elementos se combinaron para imponer una drástica reducción del gasto en defensa y, en consecuencia, una caída de las compras de armamento. Atrás quedaron periodos como el año 1980 cuando el mercado militar de América Latina alcanzó un valor de 2,915 millones de TIVs. Para 1990, las compras de equipo por las fuerzas armadas latinoamericanas se habían reducido en casi dos tercios hasta situarse en 1,110 millones de TIVs. La cifra resulta particularmente reducida si se recuerda que, ese mismo año, Arabia Saudí había adquirido armamento por un valor de 2,043 millones y Turquía por 1,251 millones.

#### Porcentaje de Cuota de Mercado de los Principales Exportadores de Armas a América Latina

Exportador	1990-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011	2012-2016	2017-2021
Rusia	22.45%	4.75%	9.32%	8.47%	27.03%	27.08%	0.22%
China	0.26%	0.67%	0.00%	0.51%	2.95%	6.59%	0.03%
Israel	2.09%	5.92%	2.19%	7.40%	6.01%	3.02%	3.56%
Europa	50.49%	44.06%	35.87%	47.36%	33.63%	26.22%	37.94%
EE. UU.	15.31%	24.17%	33.80%	21.90%	13.03%	20.80%	21.10%
Otros	9.41%	20.44%	18.82%	14.35%	17.35%	16.30%	37.14%

Fuente: *Stockholm International Peace Research Institute* y elaboración propia

En el contexto de esta reducción del mercado de armamentos latinoamericano, los proveedores occidentales, y en particular los europeos, contaban con una posición dominante. De hecho, para 1990, los principales suministradores de equipo militar del viejo continente proporcionaban el control del 51.44 % del suministro de armamento a la región, una cifra que se disparaba hasta el 62.16 % si se sumaba el equipo suministrado por Estados

Unidos (9.46 %) e Israel (1.08 %).<sup>2</sup> Frente a este enorme peso comercial, la entonces Unión Soviética contaba con una presencia teóricamente importante (un 32.97 % del mercado total), pero con serias fragilidades. El 74 % de sus transferencias militares (272 millones de TIVs sobre un total de 366) era adquirido por sus dos únicos Estados clientes en la región (Cuba y Nicaragua) que lo recibían como parte del respaldo estratégico del Kremlin y, en consecuencia, no estaban obligados a realizar pagos monetarios por alguna cifra próxima al valor comercial de ese armamento. En otras palabras, se trataba de un nicho de mercado ocupado por voluntad política, sin posibilidad de ser económicamente sostenible.

### **La Penetración de la Industria de Defensa Rusa: Mito y Realidad**

Esta falta de racionalidad económica de las transferencias de armamento de Moscú se hizo patente tras el colapso del régimen soviético en 1991 y el final de la confrontación Este-Oeste. Sin el incentivo de la competencia con Occidente y con una situación económica calamitosa, Rusia –como Estado sucesor de la URSS– canceló las donaciones de equipo militar que había realizado a sus socios del hemisferio occidental durante la Guerra Fría. Por su parte, los antiguos aliados prosoviéticos en la región carecían de los recursos y del interés para pagar por las armas que anteriormente recibían gratis del Kremlin. Así las cosas, para 1992, Cuba y Nicaragua se habían cerrado como destinos de las armas rusas y el único cliente activo en la región era Perú, que mantenía una relación comercial con sus proveedores moscovitas desde el mencionado acuerdo del general Velasco Alvarado más de dos décadas atrás. El resultado fue que las ventas de equipo militar ruso a la región se desplomaron desde los citados 366 millones de TIVs hasta tan solo 27 millones, apenas un 4.46 % del mercado regional.

---

<sup>2</sup> Para los efectos de este artículo, se entiende como “principales suministradores europeos” a la sumatoria de las ventas realizadas por Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia. La decisión de escoger a este grupo de países como grupo de principales proveedores europeos está en el tamaño de sus respectivas cuotas de mercado dentro del comercio mundial de armamentos.

Mientras la cuota de mercado de Moscú se reducía al mínimo, las ventas combinadas de los grandes proveedores europeos, Estados Unidos e Israel escalaban hasta el 67.93 %. Este masivo predominio occidental era el reflejo de varios factores asociados con el final de la Guerra Fría. Por un lado, las industrias de defensa occidentales operaban en un entorno ausente de competidores como consecuencia del marasmo político, económico y social de Rusia y la ausencia de cualquier otro rival que pudiese ocupar su lugar. Basta con recordar que, en el año 1992, las ventas de la RPC a América Latina se redujeron a la entrega de equipo a Perú y Bolivia por un valor equivalente a 18 millones de TIVs, un 2.98 % de las importaciones totales de armamento a la región. Por otro lado, el equipo militar estadounidense y europeo disfrutaba de una excelente imagen de efectividad que se había incrementado después del triunfo de la coalición internacional sobre Iraq en la primera Guerra del Golfo. Finalmente, empresas y gobiernos occidentales dieron muestra de una renovada agresividad comercial para buscar nuevos mercados de exportación como respuesta a los recortes de la demanda militar doméstica a raíz de las reducciones de los presupuestos de defensa al fin de la Guerra Fría.

El predominio de las industrias de defensa occidentales se prolongó en los siguientes años. De hecho, la cuota del mercado regional en manos de los mencionados productores europeos y sus equivalentes estadounidenses e israelíes se mantuvo en 74.14 % en el periodo 1992-1996, experimentó una leve disminución en el lustro 1997-2001 (71.87 %), y se disparó hasta el 76.67 % en la etapa 2002-2006. En otras palabras, más de tres cuartas partes del armamento adquirido por los gobiernos latinoamericanos provenían de las industrias militares occidentales. En este sentido, todos los grandes programas de armamento desarrollados por las fuerzas armadas de la región procedieron de este grupo de países. Tal fue el caso de la transferencia de helicópteros estadounidenses a Colombia para respaldar su campaña contrainsurgente y antinarcóticos que sumó 15 Bell-212/UH-1N, 42 UH-1H Huey-2, y 30 UH-60 *Blackhawk* solamente entre los años 2000 y 2003. Lo mismo se puede decir de una serie de adquisiciones de material

aéreo, incluido 12 aviones de transporte Airbus C-295, 12 cazabombarderos Mirage 2000 y 8 helicópteros de transporte AS-532U2 Cougar, realizadas por Brasil en el periodo entre 2002 y 2009. También, dentro de esta misma categoría, se debe mencionar la inversión realizada por el gobierno chileno para la mencionada adquisición de 10 cazabombarderos norteamericanos F-16C Block 50/52, así como la renovación de todo su parque blindado con 172 tanques principales de batalla Leopard-2A4 y 266 vehículos de combate de infantería Marder-1A3 de procedencia germana, todo ello entre 2006 y 2011.

En el contexto de este predominio occidental, las exportaciones de defensa rusas comenzaron una lenta recuperación. En medio de la profunda crisis desatada por el colapso del sistema soviético, las exportaciones de armamento ruso hacia América Latina se hundieron hasta 191 millones de TIVs entre 1992 y 1996 (apenas un 4.75 % de las compras regionales). No obstante, este desplome pareció frenarse durante el lustro 1997-2001 cuando las ventas de la Federación Rusa experimentaron una recuperación hasta los 603 millones (9.32 % del total). Este esfuerzo comercial cosechó algunos éxitos en los intentos por mover a la industria de defensa del Kremlin más allá de los estados-clientes tradicionales a los que había suministrado armas durante la Guerra Fría y que, al presente, carecían de capacidad de compra. Así, la industria aeronáutica de Moscú vendió un paquete de 8 aviones acrobáticos SU-29AR a la fuerza aérea argentina en el año 1997, cuya vida operativa solo se extendería hasta 2005.<sup>3</sup> Igualmente, Rusia transfirió misiles portátiles de defensa antiaérea (MANPADS) Igla a Brasil en el año 1994, y a Ecuador en el año 1998. Sin embargo, fueron las ventas de helicópteros Mi-8/Mi-17 a Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia y México –más de 80 aparatos entre nuevos y de segunda mano– las que, sobre todo, mantuvieron a Rusia como un jugador con alguna relevancia en el mercado militar latinoamericano. En cualquier caso, estos éxitos comerciales no fueron suficientes para volver a acercar la transferencia de armas rusas a

---

3 Juan José Roldán, “La Fuerza Aérea Argentina subasta sus aviones acrobáticos Sukhoi Su-29”, *Zona Militar* (5 de mayo de 2021), <https://www.zona-militar.com/2021/05/05/la-fuerza-aerea-argentina-subasta-sus-aviones-acrobaticos-sukhoi-su-29/>

los volúmenes que habían tenido durante la Guerra Fría. El Kremlin parecía condenado a jugar un papel muy secundario como proveedor de equipo militar del Hemisferio.

Detrás de los intentos rusos por recuperar espacio en el mercado militar latinoamericano estaban algunos factores que tienen que ver con el papel de la industria de defensa en la economía de la Rusia post-soviética.<sup>4</sup> El hundimiento de la URSS implicó el colapso de gran parte de su estructura industrial como resultado de la pésima gestión, la falta de competitividad, la extensa corrupción y la ausencia de sostenibilidad comercial y financiera. En el contexto de esta debacle, la industria de defensa permaneció como una excepción por su mejor gestión y la superior calidad de sus productos, muy por encima de su contraparte civil. Asimismo, se convirtió en un soporte clave para el sostenimiento de la capacidad de investigación y desarrollo rusa, directamente heredada de la extinta Unión Soviética. Por otra parte, desde una perspectiva social, la producción militar llegó a ser uno de los pocos nichos de la industria rusa capaz de generar puestos de trabajo bien remunerados y, en consecuencia, hacer posible la supervivencia de clases medias que dieran estabilidad a la nueva república rusa. Por consiguiente, el mantenimiento de un sector robusto de defensa se convirtió en una prioridad no solamente estratégica sino también económica y política.

Sin embargo, el mantenimiento del sector de producción militar demandaba un renovado impulso a la exportación de armamento. El final de la URSS y la consiguiente crisis económica habían forzado una radical reducción de las fuerzas armadas rusas y de los presupuestos de defensa que las sostenían. En consecuencia, la industria de defensa rusa no podía confiar en el mercado doméstico para sobrevivir; por el contrario, necesitaba multiplicar sus exportaciones con fines comerciales. Esto explica parcialmente los esfuerzos para incrementar las ventas a América Latina. No obstante, la necesidad de incrementar los ingresos por exportaciones no es la única

---

4 Richard Connolly y Cecilie Sendstad, "Russia's Role as an Arms Exporter", *Chatham House* (20 de marzo de 2017), <https://www.chathamhouse.org/2017/03/russias-role-arms-exporter?4TXRR%2CO7Z7AR%2CI8JoP%2C=>

explicación detrás del impulso a las ventas a América Latina. En realidad, a finales de los años 90, los ojos comerciales de la industria de defensa rusa estaban puestos en otras latitudes. Mientras transfería armas a América Latina equivalentes a 69 millones de TIVs en el año 2000, las ventas de Moscú alcanzaban los 642 millones de TIVs a la India, 341 millones a Irán y 241 millones a Argelia en el mismo año.

Desde esta perspectiva, el mercado latinoamericano resultaba extraordinariamente pequeño, pero estratégicamente atractivo por otras razones. En realidad, la reactivación de la transferencia de armamento ruso a América Latina desde finales de los años 90 formó parte de una apuesta por recuperar el peso internacional de Moscú que emergió bajo la denominación de “doctrina Primakov” por el nombre del ministro de Asuntos Exteriores ruso del momento, Yevgeny Primakov. De acuerdo con esta visión, la seguridad de Rusia dependía de la emergencia de un mundo multipolar en el que su *status* de gran potencia fuese reconocido y el poder de Estados Unidos limitado. Las implicaciones de estos planteamientos fueron expresadas por el mismo Primakov durante un viaje a América Latina en el año 1997, cuando manifestó su oposición a otorgar a Washington el derecho a gozar de una influencia especial sobre la región. “Después de la Guerra Fría –señaló el responsable de la política exterior del Kremlin– el concepto de ‘esfera de interés’ ha quedado anticuado. Rusia no tienen ninguna intención de abandonar su posición en el ámbito mundial y los países latinoamericanos son nuestros socios claves.”<sup>5</sup> De este modo, Rusia vio sus transferencias de armas a la región como una herramienta no solo para obtener beneficios económicos sino, principalmente, réditos estratégicos.

La apuesta de Rusia por incrementar sus ventas militares a América Latina pareció comenzar a dar frutos desde mediados de la década de 2000. Frente a las escasas ventas realizadas entre 2002 y 2006, apenas 445 millones TIVs,

---

5 IPS, “Russia-Latin America: Primakov Trip Shows Strong Interest in Region”, *Inter Press Service News* (Moscú, 28 de mayo de 1996), <https://www.ipsnews.net/1996/05/russia-latin-america-primakov-trip-shows-strong-interest-in-region/>

las exportaciones rusas se multiplicaron por cinco en el siguiente lustro hasta alcanzar los 2,302 millones, manteniéndose en 1,854 millones durante el siguiente quinquenio. Este incremento se debió al crecimiento de la demanda militar de la región. De hecho, las importaciones de armamento de los Estados latinoamericanos pasaron de representar 5,255 millones TIVs en el periodo 2002-2006 a sumar 8,518 millones en el lustro 2007-2011, y posteriormente permanecer en los 6,847 durante la etapa 2012-2016. En otras palabras, el crecimiento de las exportaciones rusas a la región se vio favorecido por una expansión del mercado. Pero además, la cuota de mercado de Moscú también creció dentro del total de compras de armamento de la región. Así, el Kremlin paso de representar el 8.47 % durante los años 2002-2006 al 27.03 % entre 2007-2011, y luego el 27.08 % entre 2012-2016. En consecuencia, no se trató solamente de que las ventas rusas crecieran arrastradas por la expansión del mercado latinoamericano, sino que además la industria de defensa rusa acrecentó su parte dentro del total de equipo adquirido por la región.

En teoría, se trataba de una victoria comercial sin paliativos: los latinoamericanos preferían las armas rusas a las europeas o norteamericanas, cuyos fabricantes habían perdido espacio durante el periodo analizado. Sin embargo, una mirada más detallada introduce matices importantes a este aparente éxito. Sin duda, este crecimiento de ventas incluyó acuerdos con clientes no habituales de Moscú, como la venta de 12 helicópteros de ataque Mi-35 a Brasil en el año 2009.<sup>6</sup> Pero el grueso de la expansión de las ventas militares rusas a América Latina durante ese periodo fue el reflejo de las compras de un único cliente: Venezuela. De los 4,156 millones de TIVs vendidos por Moscú en el periodo 2007-2016, Caracas fue el destino de 3,498 millones. En otras palabras, el 84.16 % de las transferencias de armamento rusas durante esa etapa fueron compradas por Venezuela.

---

6 Augusto César Dall'Agnol, Boris Perius Zabolotsky y Fabiano Mielniczuk, "The Return of the Bear? Russian Military Engagement in Latin America. The Case of Brazil", *Army University Press* (marzo-abril 2019), <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Mar-Apr-2019/128-Russia-LATAM/>

Esta oportunidad para el crecimiento de las exportaciones de armamento ruso fue fruto exclusivamente de una serie de condiciones políticas y económicas considerablemente excepcionales. Por un lado, la llegada al poder en Venezuela de un líder como Hugo Chávez, quien profesaba un agudo sentimiento anti-estadounidense y enarbolaba el proyecto de convertir a su país en una potencia militar. Por otro lado, la decisión de Washington de responder a la hostilidad de Caracas con un embargo de armas que, posteriormente, fue seguido por la mayoría de los grandes exportadores europeos y privó a las fuerzas armadas venezolanas del flujo de repuestos que necesitaba para sostener un arsenal casi totalmente de procedencia occidental. Finalmente, una bonanza petrolera que proporcionó al gobierno venezolano un flujo sustancial de recursos para financiar el completo reequipamiento de su aparato militar. El resultado fue la llegada de equipo ruso que nunca antes había sido transferido a países latinoamericanos, tales como 24 cazabombarderos Su-30MK, 12 lanzacohetes múltiples BM-9A52 Smerch y 3 sistemas de misiles antiaéreos S-300VM/SA-23.

La fuerte dependencia de las ventas de armamento rusas del mercado venezolano durante el periodo 2007-2016 debe ser vista como una demostración de que la penetración del armamento ruso en la región no obedecía tanto a su atractivo técnico o a su precio sino, más bien, a la existencia de un entendimiento político con Moscú que le hacían más atractivos los sistemas de esta procedencia que sus equivalentes occidentales. Esta tendencia resulta aún más clara si se tiene en cuenta el caso de otro de los principales clientes de Rusia: Nicaragua. Durante el periodo señalado, Managua adquirió armamento del Kremlin por un equivalente a 128 millones de TIVs (3.07 % de las ventas totales rusas), una cifra muy importante para un país de pequeño tamaño. El hecho de que Moscú fuese el destinatario de compras de ese volumen solo se explica porque contaba con la confianza política del presidente Daniel Ortega, un antiguo aliado de la URSS en los años 80, cuando encabezó el régimen sandinista que gobernó Nicaragua. En consecuencia, gran parte de la expansión de las ventas de armas de Rusia a América Latina no fue el fruto de la mayor competitividad de su equipo

sino, sobre todo, de la habilidad del Kremlin para hacer nuevos amigos o recurrir a aquellos con los que había colaborado durante la Guerra Fría.

El otro componente clave de la expansión de las ventas de armamento ruso fue una serie de acuerdos para la transferencia de helicópteros Mi-17, un sistema que Moscú ya había vendido con anterioridad a un número de países latinoamericanos y que gozaba de buena reputación por su combinación de robustez, fiabilidad y bajo costo.<sup>7</sup> De hecho, en el periodo 2007-2016, Moscú entregó distintas variantes de este aparato a Argentina (2), Colombia (9), Ecuador (2), México (4) y Perú (30), además de un paquete adicional a Venezuela (18). De este modo, si se dejan aparte las ventas realizadas a Venezuela y las transferencias de helicópteros Mi-17, el suministro de material bélico ruso a América Latina en el periodo 2007-2016 resulta marginal. Por consiguiente, el supuesto éxito comercial del armamento ruso en América Latina se redujo a un país (Venezuela) y un sistema (el helicóptero Mi-17), una base demasiado estrecha para convertirse en punto de partida para una penetración del mercado sólida y duradera.

### **El Ascenso de la República Popular China como Proveedor de Armamento**

Las ventas militares de la RPC a América Latina presentan una trayectoria completamente distinta. En realidad, Beijing fue un gran ausente del mercado latinoamericano hasta comienzos de la década de 2000. Entre los años 1990 y 2002, sus ventas fueron prácticamente testimoniales. Durante esos años, la industria de defensa suministró a sus clientes latinoamericanos un equivalente a 33 millones de TIVs, un 0.25 % de todo el armamento adquirido por los gobiernos de la región. Las únicas transferencias reseñables fueron la venta de misiles portátiles de defensa antiaérea HN-5A a Ecuador en el año 1994, y a Bolivia en el año 1995. Estados Unidos siempre había sido reacio a transferir estos sistemas por el riesgo que podían suponer para la aviación civil si caían en manos de

---

7 HH, "Russian helicopter fleet posts solid growth in Latin America", *Helihub* (27 de marzo de 2014) <https://helihub.com/2014/03/27/russian-helicopter-fleet-posts-solid-growth-in-latin-america/>

terroristas dispuestos a usarlos para derribar un avión de pasajeros.<sup>8</sup> Sin embargo, Beijing no tuvo ningún problema para entregarlos a Quito y La Paz, poniendo de manifiesto una de sus tácticas comerciales clave: vender sin restricciones de carácter político sobre el potencial uso del armamento, y sin preocuparse de posibles consecuencias posteriores. Una forma de operar que imitaba el comportamiento de la industria militar rusa en su esfuerzo por conquistar mercados internacionales después el colapso soviético. De hecho, Moscú seguiría el ejemplo chino en lo que se refiere a los misiles portátiles de defensa antiaérea cuando transferiría un paquete de 2,000 sistemas de la misma categoría Iglá-S a Venezuela en el año 2012. Las condiciones y restricciones para la entrega de este armamento fueron las mismas que aquellas de su equivalente chino: ninguna.

Partiendo de un nivel tan bajo, la expansión a los mercados de defensa latinoamericanos sirvió inicialmente de poco a Beijing. Durante el periodo 2002–2006, la RPC tan solo sumó otros 27 millones de TIVs de ventas. La casi total falta de presencia china en el mercado latinoamericano es más fácil de entender si se tiene en cuenta que la industria de defensa china contaba en ese periodo con una capacidad exportadora limitada. De hecho, si bien es cierto que Beijing transfirió solamente el equivalente de 20 millones de TIVs a América Latina en el año 2006, también se debe tomar en consideración que el total de sus exportaciones de armamento ese año fue de 663 millones de TIVs. En otras palabras, América Latina representaba un mercado pequeño (3 % de las ventas militares chinas) para un exportador igualmente pequeño. Dicho esto, la industria de defensa de Beijing cosechó algún éxito significativo, no tanto por la cantidad de equipo exportado sino por las características del mismo. Así, en el periodo 2005–2006, la RPC acordó la entrega de 10 radares de vigilancia aérea JYL–1 a Venezuela, un paso significativo en los esfuerzos de Beijing por penetrar el mercado de la electrónica militar de la región.

---

<sup>8</sup> En el caso de los misiles entregados a Bolivia, el gobierno de Estados Unidos alcanzó un compromiso con el alto mando militar boliviano para el envío de esos sistemas al exterior para su desactivación como una medida de precaución para evitar el riesgo de que pudiesen caer en manos de terroristas. Este acuerdo generó un escándalo político en Bolivia en: WT, "Removal of missiles roils U.S.-Bolivia ties", *The Washington Times* (22 de diciembre de 2005), <https://www.washingtontimes.com/news/2005/dec/22/20051222-121716-8988r/>

Sin alcanzar las cifras de sus equivalentes rusos, la industria de defensa china emprendió una expansión significativa de sus exportaciones a América Latina en el periodo 2007-2016. En ese sentido, en el primer quinquenio, las ventas de la industria de defensa china saltaron a 251 millones de TIVs y siguieron escalando hasta los 451 millones en los siguientes cinco años. Estas cifras continuaron siendo modestas (el 2.95 % del total del mercado en 2007-2011 y el 6.59 % en el periodo 2012-2016), pero representaron una expansión espectacular si se tiene en cuenta el punto de partida. De hecho, los 451 millones de TIVs de 2011-2016 vendidos en 2016 representaban una multiplicación por 16 de las exiguas ventas de 2002-2007.

Además de las cantidades, la cartera de clientes y la sofisticación de los productos transferidos también experimentaron una cierta ampliación.<sup>9</sup> Desde luego, Beijing continuó beneficiándose del hambre de equipo militar del régimen chavista. Por ello, China se convirtió en la principal suministradora de equipo blindado a la Infantería de Marina venezolana con la entrega de vehículos de combate de infantería ZBL-09/VN-1 y ZBD-05/VN-18, así como tanques ligeros ZTD-05/VN-16. Asimismo, equipó a la Guardia Nacional venezolana con 121 vehículos blindados VN-4 que llegarían a hacerse tristemente célebres durante las protestas populares contra el régimen chavista en el año 2017. No obstante, fue en lo relativo al material aéreo donde las ventas de la RPC a Venezuela dieron un salto cualitativo más importante. Beijing transfirió a Caracas 27 aviones de entrenamiento y ataque ligero K-8 Karakorum, así como misiles aire-aire de corto alcance PL-5E para equiparlos. Además, la Fuerza Aérea venezolana incorporó 8 aviones de transporte Shaanxi Y-8.

Paralelamente, la RPC extendió la lista de sus clientes latinoamericanos más allá del régimen bolivariano. El caso más destacado fue Bolivia que adquirió 6 aviones de entrenamiento y ataque ligero K-8WB Karakorum, así como 6 helicópteros H-425 (Z-9), con lo que otorgó a Beijing un peso decisivo en

---

9 Allan Nixon, "China's Growing Arms Sales to Latin America", *The Diplomat* (24 de agosto de 2016) <https://thediplomat.com/2016/08/chinas-growing-arms-sales-to-latin-america/>

el equipamiento y entrenamiento de su Fuerza Aérea.<sup>10</sup> Otra transferencia de equipo particularmente destacada fue la entrega a Trinidad y Tobago de una patrullera oceánica de altura clase Type-718.<sup>11</sup> De esta forma, aunque con cifras menores, Beijing penetró dos segmentos del mercado de defensa latinoamericano normalmente reservados a los países occidentales, el equipo aéreo y naval.

Como en el caso de Rusia, una parte importante de los éxitos comerciales de la industria de defensa china estuvo asociada a un esfuerzo para ocupar nichos de mercados creados por gobiernos que habían decidido desplazar a sus proveedores occidentales por motivos ideológicos. Este fue el caso de la compra de los radares chinos por las Fuerzas Armadas de Venezuela, que estuvo poco motivada por su calidad, y mayormente por el deseo del régimen de Caracas de hacer gala de su posición antiestadounidense, abriendo la puerta a la RPC en un ámbito tan sensible como el control del espacio aéreo. Esta misma lógica está detrás de las compras de aviones y helicópteros por parte del gobierno de Evo Morales en Bolivia, que incluyó la incorporación de la RPC como proveedor de equipo militar como parte de un esfuerzo para cortar los lazos históricos de las Fuerzas Armadas de Bolivia con Estados Unidos. De este modo, fueron las afinidades políticas las que abrieron oportunidades en el campo de las ventas de equipo militar.

En contraste con esta inclinación a apoyar la venta de equipo militar sobre la base de coincidencias políticas, China optó por mantener separadas su expansión económica en América Latina y las actividades de su industria de defensa. En otras palabras, Beijing pareció renunciar a utilizar la influencia proporcionada por sus lazos comerciales con la región para presionar a favor de la compra de sus productos bélicos. De hecho, los grandes socios comerciales de Beijing optaron por ignorar a

---

10 TW, "The first Chinese helicopter H425 for Bolivia", *Top War* (3 de febrero de 2014), <https://en.topwar.ru/39264-pervyy-kitavskiy-vertolet-h425-dlya-bolivii.html>

11 Trinidad Express, "Chinese vessel coming to Trinidad", *Jamaica Observer* (25 de febrero de 2014), <https://www.jamaicaobserver.com/news/Chinese-vessel-coming-to-Trinidad/>

su industria de defensa como posible proveedor de sus fuerzas armadas. Este fue el caso de Chile, que ya había convertido a China en su principal mercado exterior en el año 2016 (26.98 % de sus exportaciones), sin por ello comprometerse a ninguna compra militar. Lo mismo se puede decir de Brasil, que también había elevado a la RPC a la categoría de primer socio comercial ese mismo año (20.01 % de sus exportaciones), pero eludió la adquisición de armamento de esta procedencia. Por lo tanto, en el periodo 2007-2016, la RPC mantuvo su creciente influencia económica y las aspiraciones de su industria de defensa en América Latina como dos esfuerzos separados.

En cualquier caso, la penetración de la industria de defensa china en la región ha enfrentado problemas importantes. En ocasiones, la falta de calidad del equipo entregado por la RPC ha dado lugar a problemas jurídicos importantes. Este fue el caso del contrato firmado entre el gobierno de Ecuador y la empresa china CETC para la compra de un paquete de radares de control del espacio aéreo YLC-2 y YLC-18. Los sistemas nunca llegaron a funcionar y el contrato fue rescindido por el gobierno ecuatoriano, lo que dio lugar a una batalla jurídica con la compañía proveedora.<sup>12</sup> También se puede mencionar el caso de la compra de 27 lanzacohetes múltiples Norinco Tipo 90B por el Ejército de Perú, que fue puesta bajo investigación por el Ministerio de Defensa de dicho país al descubrirse fallos importantes en los sistemas recibidos.<sup>13</sup> De igual manera, un número de contratos han sido cuestionados por problemas de corrupción. Este fue el caso, por ejemplo, del mencionado contrato para suministrar helicópteros a Bolivia que dio lugar al procesamiento del comandante de la fuerza aérea responsable de esta compra.<sup>14</sup>

---

12 EU Redacción, "Empresa china CETC que vendió radares pide \$ 280 millones a Ecuador", *El Universo* (7 de noviembre de 2016), <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/11/07/nota/5892721/empresa-que-vendio-radares-pide-280-millones-estado/>

13 Peter Watson, "Perú investiga la adquisición de los lanzadores múltiples Norinco a China", *Infodefensa* (5 de enero de 2017), <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3079068/peru-investiga-adquisicion-lanzadores-multiples-norinco-china>

14 Carlos E. Hernández, "Imputan a un general boliviano por la compra de helicópteros chinos para el Ejército", *Infodefensa* (13 de enero de 2020), <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3127880/imputan-general-boliviano-compra-helicopteros-chinos-ejercito>

Estas deficiencias de calidad y acusaciones de corrupción no son exclusivas de las ventas militares chinas, sino que se extienden también a las actividades de la industria de defensa rusa. En este sentido, sin duda, el caso más sonado es la frustrada construcción de una fábrica para la producción de fusiles de asalto Kalashnikov AK-103 en Venezuela. En el año 2006, la agencia de exportaciones militares rusa Rosoboronexport, el ministerio de Defensa de Venezuela y la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (la empresa estatal de defensa venezolana) firmaron un acuerdo para el establecimiento de dos factorías, una para la fabricación de fusiles y otra de la correspondiente munición. Sin embargo, el proyecto quedó estancado en una maraña de corrupción que se tradujo en cuantiosas pérdidas económicas para el régimen chavista e hizo imposible completar el proyecto.<sup>15</sup> La historia del denominado Centro de Mantenimiento y Reparación de Helicópteros Multipropósito, una instalación destinada a mantener la flota de ala rotatoria vendida por Moscú a Venezuela, guarda algunas similitudes con el caso de la fábrica de fusiles. Tras la firma de un acuerdo para su establecimiento en el año 2006, el proyecto sufrió una larga lista de retrasos y aplazamientos. En marzo de 2019, Rosoboronexport anunció la inauguración de un centro para el uso de simuladores en la formación de los pilotos venezolanos.<sup>16</sup> No obstante, por entonces, las instalaciones de mantenimiento permanecían incompletas a juzgar por las declaraciones del subdirector general del grupo Russian Helicopters, Igor Chéchikov, que prometió que quedarían listas a lo largo del año.<sup>17</sup> No es claro si Russian Helicopters ha podido completar el proyecto, pero ciertamente una parte sustancial de la flota venezolana de helicópteros presentaba

---

15 Sergey Denisentsev, "Russian-Venezuelan Defense Cooperation", *Center for Naval Analyses* (6 de mayo de 2019) <https://www.cna.org/reports/2019/06/russia-venezuela-defense-cooperation> y también: Daniel Gómez, "¿Qué pasa con las fábricas de fusiles Kalashnikov que Rusia construye en Venezuela?", *Al Navío* (1 de noviembre de 2021), <https://alnavio.es/que-pasa-con-las-fabricas-de-fusiles-kalashnikov-que-rusia-construye-en-venezuela/>

16 AFP, "Rusia anunció apertura de centro de pilotaje de helicópteros en Venezuela", *El Nacional* (29 de marzo de 2019), [https://www.elnacional.com/venezuela/politica/rusia-anuncio-apertura-centro-pilotaje-helicopteros-venezuela\\_276980/](https://www.elnacional.com/venezuela/politica/rusia-anuncio-apertura-centro-pilotaje-helicopteros-venezuela_276980/)

17 Carlos E. Hernández, "Russian Helicopters abrirá su centro de mantenimiento en Venezuela este año", *Infodefensa* (5 de abril de 2019), <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3129740/russian-helicopters-abrir-a-centro-mantenimiento-venezuela-ano>

claros síntomas de una completa falta de mantenimiento en junio de ese mismo año.<sup>18</sup>

Esta combinación de incompetencia y corrupción han sido una poderosa barrera para que tanto Rusia como China hayan podido consolidar su control sobre una parte sustancial del mercado de defensa latinoamericano. No obstante, otro factor ha puesto freno a la penetración de las industrias de defensa rusa y china: las profundas raíces de los modelos militares occidentales en las fuerzas armadas latinoamericanas y las enormes dificultades para romper estos vínculos y reemplazarlos por conceptos importados de Moscú o Beijing. Como ya se mencionó, la adquisición de equipo militar siempre arrastra consigo cambios en entrenamiento y doctrina. Dicho de otra forma, las compras de armamento no deben ser vistas como meros cambios de medios materiales, sino que necesariamente traen consigo modificaciones del sistema militar. En consecuencia, un cambio radical de proveedores de equipo bélico suele implicar una transformación del perfil de las fuerzas armadas, incluido su entrenamiento, su estructura de fuerzas y su doctrina. Semejante cambio es siempre un proceso de resultados inciertos, incluso cuando se cuenta con un volumen de recursos importantes y un decidido apoyo político. En este sentido, el caso de Venezuela bajo el régimen chavista aporta lecciones importantes. A pesar de la apuesta del gobierno de Caracas por romper sus vínculos con Estados Unidos y la inversión de una cantidad abrumadora de recursos, las Fuerzas Armadas de Venezuela no fueron capaces de completar con éxito el tránsito desde un modelo militar con equipo y doctrina occidentales a uno “bolivariano” que amalgamase la experiencia militar cubana y la masiva inyección de equipo ruso y chino. De hecho, las actuales capacidades militares de la Venezuela bolivariana son una sombra de aquellas con las que contaba el régimen democrático que le antecedió.

---

18 Sebastiana Barráez, “Rusia están abandonados como chatarra”, *Infobae* (2 de junio de 2019), <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/06/02/los-principales-helicopteros-que-venezuela-le-compro-a-rusia-estan-abandonados-como-chatarra/>

Sin duda, la corrupción, el desgobierno y la debacle económica del régimen chavista explican gran parte del fracaso de la transformación militar de Venezuela. Sin embargo, resulta clave tomar en consideración que el esfuerzo de mover un aparato militar como el venezolano, más allá de sus tradiciones occidentales, hacia un “modelo revolucionario” resultaba una aventura con pocas posibilidades de éxito. Los nuevos sistemas aéreos y blindados procedentes de Rusia y China obligaban a las Fuerzas Armadas de Venezuela no solo a aprender el manejo de sistemas basados en una filosofía y técnica distinta de la occidental, sino también a concebir una estructura de fuerzas y una doctrina acorde con el nuevo equipo. Hay pocos ejemplos históricos de un cambio exitoso de esta naturaleza y –más allá de los mencionados problemas de mala gestión y corrupción– la falta de un plan sólido para abordar de forma integral las dimensiones tecnológica, orgánica y doctrinal del proceso de cambio hacía casi imposible que la transformación militar emprendida por el régimen chavista pudiese culminar con algún grado de éxito.

Las barreras que representan las tradiciones militares occidentales de las fuerzas armadas latinoamericanas para absorber equipo de origen ruso o chino están cimentadas tanto por una historia de vínculos más o menos cercanos con Estados Unidos y Europa, como por una red de cooperación en materia de defensa tejida por Washington durante la Guerra Fría y que ha continuado activa después de su final. El esfuerzo impulsado desde el Comando Sur de Estados Unidos para mantener programas de entrenamiento y ejercicios conjuntos se ha convertido en una forma de mantener vivo un bagaje de conocimiento militar común que conecta los aparatos de defensa latinoamericanos con sus pares estadounidenses y europeos. Mantener visiones comunes sobre misiones, estructuras de fuerza y doctrinas hace mucho más sencillo que las fuerzas armadas de la región apuesten por integrar equipos de procedencia occidental en vez de sus equivalentes rusos o chinos. Sin unos canales de cooperación comprobables, las industrias de defensa de Moscú y Beijing enfrentan unas barreras de entrada en la región que no solo frenaron sus posibilidades

de crecimiento durante las primeras décadas de este siglo, sino que lo continuarán haciendo hasta que sus respectivos gobiernos no sean capaces de desarrollar mecanismos de colaboración militar propios con los que promover y sostener sus ventas de armas.

### **El Gran Ajuste: Moscú, Beijing y el Mercado Militar Latinoamericano tras la Guerra de Ucrania**

El crecimiento de las ventas militares rusas y chinas a América Latina sufrió una abrupta desaceleración en el periodo 2017-2021, pasando de los 2,305 millones de TIVs del quinquenio anterior a tan solo 8 millones. Varios factores contextuales ayudan a explicar este desplome. Por un lado, a finales del año 2014, llegó a su fin el ciclo de las materias primas altas que habían permitido fuertes niveles de gasto público a los países latinoamericanos y, en consecuencia, había facilitado la expansión de los presupuestos de defensa de la región. Por otro lado, el estallido de la pandemia de la COVID-19, en el año 2020, incrementó la presión sobre las finanzas públicas al tiempo que paralizaba los intercambios comerciales, otros dos factores que redujeron aún más del dinamismo del mercado de defensa. Además, las compras realizadas en los periodos anteriores parecieron saturar –hasta cierto punto– la demanda de las fuerzas armadas latinoamericanas. En conjunto, estos factores explican que el mercado militar de América Latina se redujese sustancialmente, cayendo de los 6,847 millones de TIVs en el periodo 2012-2016 a tan solo 3,142 millones en la etapa 2017-2021, un recorte del 54.11 %.

En cualquier caso, este declive general del mercado no explica por sí mismo el hundimiento de las ventas rusas y chinas. En medio de estos recortes, los países occidentales pudieron mantener cuotas significativas de mercado. Por ejemplo, Estados Unidos transfirió equipo equivalente a 663 millones de TIVs (un 21.10 % del mercado total) mientras sus socios europeos transfirieron un volumen de equipo estimado en 1,192 millones (un 37.94 % del total de ventas a la región). Por el contrario, las cuotas de mercado de Rusia y China cayeron a insignificantes 0.22 % y 0.03 % respectivamente.

Semejante desmoronamiento tiene mucho que ver con las propias limitaciones de las industrias de defensa de Moscú y Beijing.

Para empezar, las exportaciones rusas se resintieron de manera sustancial por la pérdida de sus dos destinatarios claves en la región, Venezuela y Nicaragua. Las ventas del primero se redujeron a cero y las del segundo quedaron limitadas a 7 millones de TIVs. Este cierre simultáneo de ambos mercados resulta más fácil de explicar si se tiene en cuenta que las economías de estos dos países estaban estrechamente conectadas en la medida en que el régimen nicaragüense era un importante receptor de asistencia económica venezolana. En consecuencia, cuando la economía del régimen chavista colapsó, las finanzas del gobierno de Ortega no tardaron en resentirse. El resultado es que ambos países perdieron rápidamente el interés por continuar sus programas de rearme. El caso de la RPC guarda similitudes con el de Rusia. El grueso de las ventas de Beijing era dependiente de la salud de los mercados venezolano y boliviano. Si el primero se agotó con el desbarajuste económico del régimen chavista, el segundo no fue inmune a la convulsión política sembrada por la caída del presidente Evo Morales en el año 2019 y su reemplazo por la presidenta Jeanine Añez, cuyo mandato hasta el 2020 se caracterizó por su deseo de acercamiento a Estados Unidos, y por la falta de interés en fortalecer las relaciones militares con China.

En este contexto, las posibilidades de Moscú y Beijing de encontrar nuevos clientes latinoamericanos para compensar el cierre de los mercados de Venezuela, Nicaragua y Bolivia resultaron prácticamente nulas. Estas dificultades para conquistar nuevos clientes fueron la consecuencia inevitable del peso de la política en los negocios de Moscú y Beijing en el Hemisferio. Los éxitos comerciales de las industrias de defensa de ambos países estuvieron impulsados mucho más por las afinidades de algunos gobiernos latinoamericanos con las diplomacias rusa y china que por la calidad de sus productos. Sobre la base de estas simpatías, resultó más sencillo para Moscú y Beijing transferir sistemas que eran menos capaces que sus equivalentes occidentales y resultaban más difíciles de integrar en los aparatos defensivos de la región. En realidad, el atractivo de estas

armas no era su desempeño técnico sino su valor como un instrumento para romper los vínculos de las fuerzas armadas con Estados Unidos. El problema es que, una vez que los regímenes antiestadounidenses de la región perdieron su apetito por adquirir más armas (por falta de recursos o ausencia de interés estratégico), Rusia y China encontraron casi imposible conseguir nuevos compradores entre gobiernos cuyo interés no era distanciarse de Washington sino sencillamente disponer del equipo más apropiado para cubrir sus necesidades de seguridad.

Desde luego, otros factores contribuyeron a la debacle de las ventas rusas y chinas en América Latina en el periodo 2017-2021. En particular, las sanciones de Estados Unidos y la Unión Europea al Kremlin por la anexión de Crimea le convirtieron en un proveedor proscrito y poco fiable. Sin embargo, fue sobre todo la dependencia de las ventas de la existencia de afinidades políticas con los países clientes lo que se convirtió en un obstáculo para expandir las transferencias de equipo militar más allá de los socios diplomáticos de Rusia y China. El atractivo principal del armamento de Moscú y Beijing no era técnico sino político. Por consiguiente, venderlo a gobiernos que no veían mérito alguno en acercarse a estas capitales y distanciarse de Washington se hizo extremadamente difícil.

Sobre la base de este escenario, el estallido de la invasión de Ucrania por Rusia y las tensiones entre Washington y Beijing en torno a Taiwán han conmocionado el mercado militar de la región. En principio, los productores de armamentos rusos y chinos no pueden esperar nada bueno de esta nueva coyuntura. Las sanciones masivas de los países occidentales contra Rusia hacen extremadamente difícil que los países latinoamericanos asuman los costos políticos y los riesgos financieros y tecnológicos de involucrarse en la compra de equipo militar de esta precedencia. Sin encontrarse en la misma situación, el deterioro de las relaciones entre Washington y Beijing promete incrementar los costos políticos en las relaciones con Estados Unidos para aquellos países que opten por adquirir equipo militar chino. Adicionalmente, el éxito de los equipos militares occidentales en Ucrania reduce el atractivo de comprar material bélico de otra procedencia. En ese

sentido, parecería que el predominio absoluto de las industrias de defensa estadounidense y europea en el mercado latinoamericano podría estar garantizado de cara al futuro próximo. No obstante, una serie de factores podrían alterar sustancialmente estas perspectivas.

Para empezar, la mayor parte de la región ha dado un giro político con la emergencia de gobiernos de izquierda que promueven una política exterior divergente y, en ocasiones, directamente opuesta a los intereses de Estados Unidos. Dada la señalada importancia de los factores políticos a la hora de que los gobiernos latinoamericanos escojan comprar armamento de origen ruso y chino, parece razonable pensar que algunos de estos gobiernos prefieran recurrir a proveedores no occidentales como una forma de afirmar su independencia de Washington. Es posible, por ejemplo, que la nueva administración colombiana del Presidente Gustavo Petro pueda ver con simpatía la adquisición de material militar procedente de fuentes distintas a Estados Unidos como una forma de poner distancia en el tradicional alineamiento de las Fuerzas Armadas de Colombia con sus homólogos estadounidenses.

De momento, ya existen algunos ejemplos de cómo cambios en la orientación política de los gobiernos condujeron a revisiones en la política de compras militares. Este fue el caso de Argentina, donde el reemplazo del gobierno de centroderecha del Presidente Mauricio Macri por la administración peronista de Alberto Fernández condujo a la parálisis del acuerdo para comprar 27 vehículos blindados estadounidenses Stryker M1126 y la apertura de conversaciones para la adquisición de 88 ZBL09 chinos. Asimismo, las conversaciones se han extendido a la posible compra de cazabombarderos JF-17 para renovar la obsoleta flota militar argentina.<sup>19</sup> Esta oportunidad para la industria aeronáutica china ha sido grandemente facilitada por el hecho de

---

19 Eduardo Menegazzi, "China ofreció a la Argentina tanques y aviones que ya no usan sus Fuerzas Armadas", *Infobae* (23 de enero de 2021), <https://www.infobae.com/politica/2021/01/23/china-ofrece-a-la-argentina-tanques-y-aviones-que-ya-no-usan-sus-fuerzas-armadas/> y también: MP, "China strongly lobbying to sell jet fighters to Argentina", *MercoPress. South Atlantic News Agency* (10 de febrero de 2022), <https://en.mercopress.com/2022/02/10/china-strongly-lobbying-to-sell-jet-fighters-to-argentina>

que el Reino Unido ha bloqueado sistemáticamente los intentos anteriores de Buenos Aires para obtener aviones de proveedores occidentales. En cualquier caso, si se cerrase esta venta, representaría un salto cualitativo en el tipo de equipos militares suministrados por Beijing a sus clientes latinoamericanos, y convertiría a China en el proveedor dominante de la Fuerza Aérea de Argentina. Este tipo de giro desde proveedores tradicionales occidentales hacia Rusia o China podría repetirse en otros casos.

En este sentido, hay que subrayar las agudas diferencias que separan a Rusia y China a la hora de aprovechar estas oportunidades. Moscú enfrenta aplastantes sanciones internacionales a consecuencia de su guerra de agresión en Ucrania que están creando notables dificultades para que pueda sostener apropiadamente el equipo que transfirió anteriormente a sus clientes latinoamericanos, dejando aparte la posibilidad de embarcarse en nuevas ventas. Por otra parte, si bien es evidente que la última serie de tensiones entre Washington y Beijing garantiza que Estados Unidos no verá con buenos ojos cualquier venta significativa de equipo militar por parte de la RPC en América Latina, lo cierto es que la industria de defensa china no enfrenta sanciones internacionales y, por lo tanto, permanece como una opción formalmente abierta a aquellos países de la región interesados.

Un factor adicional que juega a favor de Beijing en la competencia por el mercado de defensa latinoamericano es que las ventas de su industria militar son solo una parte -y no la más grande- de un esfuerzo mucho más amplio de la RPC por ganar influencia en América Latina. De hecho, la penetración comercial china en América Latina ha antecedido y alcanzado mayor profundidad que sus intereses en el mercado de defensa regional, que son más recientes y todavía muy limitados. Esto marca una enorme diferencia con respecto a Moscú, cuya entrada en la región se ha apoyado principalmente en las actividades de su industria de defensa y, en menor medida, en su sector energético. Como consecuencia, su presencia en la región es más frágil y promete debilitarse aún más a medida que las mencionadas sanciones internacionales erosionen estos dos pilares de la presencia rusa en América Latina.

Adicionalmente, la creciente influencia de China en el continente ofrece a Beijing un amplio abanico de oportunidades para usar herramientas diplomáticas y comerciales para apoyar la penetración de su industria de defensa. Como previamente mencionado, tradicionalmente, la RPC ha preferido mantener separadas las relaciones político-económicas y la búsqueda de oportunidades para la venta de equipo militar. Sin embargo, algún episodio aislado parece indicar que esta separación podría desdibujarse en el futuro, y dar paso a un uso explícito de palancas políticas o comerciales para ganar ventajas en el terreno de las ventas militares. En este sentido, el episodio de la renovación del permiso del gobierno argentino para que la RPC utilice una base para el control de satélites situada en Neuquén fue un recordatorio de como los intereses económicos pueden pesar sobre las decisiones de seguridad. Después de haber rechazado el acuerdo para la instalación de dicha base, firmado por la Presidenta Cristina Kirchner en el año 2014, la administración de centroderecha de Mauricio Macri aceptó, en el año 2018, prolongar la presencia de la instalación china hasta el 2064.<sup>20</sup> Sin duda, la decisión del Presidente Macri estuvo condicionada por el hecho de que China era un cliente fundamental del sector agrícola argentino, clave para la sostenibilidad económica del país y el futuro político del mandatario.

Paralelamente, la RPC está construyendo una red de relaciones con las fuerzas armadas de la región que harán más sencillo que las ofertas comerciales de su industria de defensa sean aceptadas.<sup>21</sup> De hecho, Beijing ha puesto en marcha un programa que ofrece a oficiales de las fuerzas armadas latinoamericanas la posibilidad de realizar estancias de lujo con sus familias en la RPC con el propósito de asistir a programas de educación

---

20 Erin Watson-Lynn, "The gravity of China's space base in Argentina", *Lowy Institute* (9 de junio de 2020), <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/gravity-china-s-space-base-argentina>; LPO, "Trump presiona a Macri para que cierre la base espacial de China en Neuquén", *La Política Online* (16 de abril de 2019), <https://www.lapoliticaonline.com/nota/118765-trump-presiona-a-macri-para-que-cierre-la-base-espacial-de-china-en-neuquen/> y LMN, "El permiso a la base china fue ratificado por Macri hasta el año 2064", *La Mañana Neuquen* (3 de diciembre de 2018), <https://www.lmneuquen.com/el-permiso-la-base-china-fue-ratificado-macri-el-ano-2064-n615315>

21 Evan Ellis, "Chinese Security Engagement in Latin America", *Center for Strategic and International Studies* (19 de noviembre de 2020), <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america>

militar.<sup>22</sup> Se trata de actividades inspiradas en el programa de Entrenamiento y Educación Militar Internacional (IMET por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. Ciertamente, Beijing está todavía muy lejos de construir los lazos de los que disfrutaban las Fuerzas Armadas de Estados Unidos con sus equivalentes en la región. No obstante, a medida que este tipo de contactos se extiendan en el tiempo, Beijing podrá contar progresivamente con una red de oficiales latinoamericanos receptivos a sus intereses y abiertos a escuchar las propuestas de su industria de defensa.

En ese contexto, las perspectivas de las industrias de defensa rusa y china en América Latina pueden ser sustancialmente distintas. La cuota del mercado de defensa latinoamericana perdida por Moscú en el periodo 2017-2021 podría resultar a la postre irrecuperable. Las posibilidades de la industria de defensa rusa para recuperar su presencia en la región estarán seriamente limitadas no solamente por las barreras creadas por las sanciones internacionales sino porque, además, la totalidad de la infraestructura industrial rusa tendrá que concentrarse en cubrir las enormes pérdidas de material experimentadas por sus Fuerzas Armadas de Rusia en la campaña en Ucrania. Esta necesidad resultará más urgente y abrumadora cuanto más se prolongue al actual conflicto bélico.

Frente a este escenario, la RPC puede encontrar una oportunidad no solo para recuperar el espacio perdido en el mercado de defensa latinoamericano durante los pasados años, sino también para expandir sustancialmente su papel como proveedor de armas a la región. Un primer factor favorable para la industria militar china es que el bloqueo del suministro de armas rusas a la región dejará a países como Venezuela y Nicaragua sin su principal y –en algunos casos– único proveedor, creando un vacío que Beijing puede ocupar. Paralelamente, algunos de los gobiernos latinoamericanos que han girado hacia la izquierda –Chile, Colombia, etc.– podrían apostar por abrirse a la compra de equipo militar chino. Este incremento de la

---

22 Caroline Houck, "Beijing Has Started Giving Latin American Generals 'Lavish,' All-Expenses-Paid Trips to China", *Defense One* (15 de febrero de 2018), <https://www.defenseone.com/threats/2018/02/beijing-has-started-giving-latin-american-generals-lavish-all-expense-trips-china/146040/>

penetración de la industria de defensa de Beijing estaría facilitado tanto por su creciente influencia político-económica en la región, como por los lazos de colaboración que está construyendo el Ejército Popular de Liberación chino con sus homólogos latinoamericanos.

### **Conclusiones: Un Mercado en Disputa**

El relativo éxito con que Estados Unidos y Europa han defendido durante las pasadas tres décadas su hegemonía como proveedores de equipo militar a América Latina podría alimentar un falso sentimiento de autocomplacencia. A pesar de los temores suscitados por la entrada de la industria de defensa china y, sobre todo, rusa en la región en el periodo 2012- 2021, lo cierto es que el desmoronamiento de sus ventas en los últimos años demuestra lo frágil que fue su penetración. Moscú y Beijing solo fueron capaces de desarrollar relaciones de cierto nivel con unos pocos países (Venezuela, Bolivia, Nicaragua), en la mayoría de los casos basadas más en afinidades políticas que en atractivo real de sus productos de defensa. Salvo algunas muy contadas excepciones, como el caso de los helicópteros Mi-17 exportados por Rusia, los pocos países que escogieron comprar equipo militar de Moscú o Beijing lo hicieron no por las bondades de este, sino por su voluntad de separarse de Washington. Cerrados estos mercados por problemas económicos o políticos, la penetración comercial de las industrias militares rusa y china se desvaneció con ellos.

En cualquier caso, la recuperación de la hegemonía de los proveedores de equipo militar occidentales podría ser un fenómeno temporal. Si bien el impacto de la guerra de Ucrania y las sanciones occidentales sobre la industria de defensa rusa prometen eliminarla como un competidor serio en América Latina, este no parece que vaya a ser el caso de la RPC. Beijing cuenta con su influencia política y económica sobre los gobiernos latinoamericanos y la red de relaciones militares que está construyendo en la región como puntos de apoyo para recuperar la posición perdida en el mercado de defensa latinoamericano, y aspirar a convertirse en uno de sus proveedores principales. En esta carrera, es probable que el primer paso

sea ocupar el espacio dejado por Rusia, reemplazándola como proveedor principal de países como Venezuela o Nicaragua. Luego, Beijing podría aspirar a expandir sus ventas a otros países. Las conversaciones sobre la transferencia de cazabombarderos y blindados a Argentina son una señal de hacia dónde apuntan las ambiciones de la RPC.

Resulta tentador considerar la evolución del mercado de defensa latinoamericano como un asunto marginal, de interés solo para algunas empresas de armamento, unos ministerios de defensa latinoamericanos siempre restringidos por la falta de recursos, y unos pocos académicos versados en la parte más críptica de la seguridad. Nada sería más engañoso. En realidad, si Estados Unidos y sus socios europeos pierden peso como proveedores de equipo militar de las fuerzas armadas latinoamericanas en favor de la RPC, la región habrá dado un paso decisivo hacia su fragmentación geopolítica y el incremento de los riesgos de conflicto. Si Beijing se convierte en proveedor principal de algunos países latinoamericanos, utilizará esta posición para afirmar su control sobre su política exterior y de seguridad. Esta influencia político-militar, sumada a su preponderancia económica, creará las condiciones para la emergencia de una esfera de influencia que fracturará el Hemisferio, limitará la capacidad de Washington para promover la democracia y la prosperidad en la región, y aumentará el riesgo de fricciones militares al interior del continente.

Este desenlace no es inevitable, pero garantizar que no llegue a hacerse realidad requiere que Estados Unidos contenga la expansión de China en el Hemisferio. Para ello, Washington debe competir con Beijing en una serie de ámbitos claves de la seguridad regional, incluido el suministro del equipo militar y la asistencia técnica requeridos para atender las necesidades legítimas de defensa de las democracias latinoamericanas.

**Sobre el autor:**

**Román D. Ortiz** – *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies / Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria*

*Cuenta con más de 30 años de experiencia como académico y consultor sobre cuestiones de seguridad y defensa. Es profesor adjunto del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies de la National Defense University (Estados Unidos) y analista del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria (España). Entre los años 2010 y 2014, fue asesor del ministro de Defensa de Colombia. Durante ese periodo, contribuyó con su conocimiento al planeamiento y la ejecución de la campaña militar “Espada de Honor.” Además, participó en los estudios para la transformación de las fuerzas armadas colombianas con miras a adecuarlas al nuevo escenario estratégico creado por el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC. Ha desarrollado proyectos para USAID sobre seguridad rural y ha aconsejado a ONGs humanitarias sobre operaciones de estabilización. Asimismo, ha asesorado el diseño de procesos de reforma del sector seguridad en varios países latinoamericanos. Tiene un Doctorado (Cum Laude) en Ciencias Políticas del Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universidad Complutense (Madrid). Entre sus publicaciones, se incluyen artículos en Foreign Affairs, Studies in Conflict and Terrorism y otras revistas académicas.*

# TERRORISMO TRANSNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

*Mariano López de Miguel*

## Resumen

*Tras los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001 sufridos por los Estados Unidos, la comunidad internacional despertó ante lo que muchos politólogos e historiadores calificaron como el “caos multipolar.” Dos décadas después, los desafíos estratégicos y de seguridad no se han limitado y han aumentado peligrosamente a niveles de alerta global. Siendo una vez más la geopolítica un campo de batalla, el horizonte del terrorismo se ha expandido o aumentado en áreas tradicionalmente seguras, como es el caso de América Latina.*

**Palabras clave:** *Terrorismo Internacional, Geopolítica, Hemisferio Sur, Latinoamérica.*

## Introducción

Sin duda, el mundo cambió una soleada mañana del 11 de septiembre de 2001. Con menos de 45 minutos de diferencia, dos aviones comerciales se estrellaron contra las torres norte y sur del *World Trade Center* de la ciudad de Nueva York, corazón financiero de los Estados Unidos. Adicionalmente, otros dos aviones se estrellarían dicho día. Uno contra la sede del poderío militar norteamericano, el Pentágono, mientras que el otro no lograría su objetivo de precipitarse sobre el Congreso Estadounidense, tras la heroica intervención de sus pasajeros que pagaron con sus vidas el aborto de dicho ataque. Ante lo ocurrido, el entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, advirtió que se había declarado la guerra contra América, pero –en ese caso– América era específicamente los Estados Unidos. Sin embargo, la realidad indicaba que el terrorismo global, focalizado en un enemigo foráneo como la red Al Qaeda de Osama Bin Laden, ya estaba presente en América Latina desde mucho tiempo atrás.

Las últimas dos décadas cambiaron el panorama geopolítico y geoestratégico global. De un tipo de amenaza y/o terrorismo regional o particular se ha pasado al auge de ataques mundiales, muy probablemente debido a la globalización y a un mundo que –en menos de una década– se encuentra interconectado a través de la *World Wide Web*. El “Nuevo Orden Mundial” preconizado por líderes como George W. Bush y politólogos como Francis Fukuyama es un hecho, pero con una variante diametralmente opuesta a sus tesis iniciales. Es decir, no hubo un auge de las democracias liberales, ni incremento de la seguridad mundial. Algunos ejemplos son los casos de terrorismo (desde Al Qaeda hasta el mal llamado Estado Islámico), las guerras en pleno corazón de Europa (la ex Yugoslavia o la invasión de Ucrania por Rusia) y la terrible pandemia de la COVID-19. Lógicamente, América Latina no iba a ser una excepción.

### **Los Primeros Ataques en la Región**

El año 1992, en el que se celebró los 500 años de la llegada de Cristóbal Colón a América y que se inició con la caída del Bloque Socialista Soviético, fue uno de los años más convulsos de la historia reciente, pasando pronto del optimismo de la paz global a la más profunda decepción. La Guerra de los Balcanes o Implosión Yugoslava, la crisis en el Cuerno de África (principalmente en Somalia y Etiopía), junto al inicio de la larga Guerra Civil Argelina, la caída de Kabul en el caos tras la victoria muyahidín frente al gobierno marxista de Mohammad Najibullah y un largo número de conflictos “de baja intensidad” sorprendieron por completo a las cancillerías mundiales.

En el caso de América Latina, la violencia llegó a través de actos terroristas de una brutalidad extrema, siendo el caso más grave el ataque a la Embajada de Israel en Argentina, acaecido el 17 de marzo de 1992. Dicho acto, acometido por un conductor suicida de una furgoneta cargada de TNT, destruyó completamente la sede de la embajada y del consulado israelí, ubicada en la ciudad de Buenos Aires. Si bien Argentina había sufrido ataques de terrorismo parapolicial en los momentos previos al golpe de estado de

1976 que dio pie al denominado “Proceso de Reorganización Nacional,” dicho país nunca había sentido las acciones del terrorismo internacional, particularmente del Grupo Fundamentalista Hezbollah (en árabe, el “Partido de Dios”), una organización militante de alcance internacional que mantiene representación parlamentaria en su país de origen, el Líbano.

Según el Gobierno del país, “la masacre se constituyó en el primer atentado terrorista internacional perpetrado contra la Argentina.”<sup>1</sup> Dos años después, el país volvería a sufrir un atentado todavía más brutal con el bombardeo de la Asociación Mutual Israelí-Argentina (AMIA), ocurrido el 18 de julio de 1994, esta vez asesinando a 85 personas e hiriendo a otras 300. Como indicó el cantautor León Gieco: “Todos los muertos de la AMIA. Y los de la Embajada de Israel. El poder secreto de las armas. La justicia que mira y no ve. Todo está escondido en la memoria. Refugio de la vida y de la historia.” Igualmente, se comenzó a hablar de la penetración de terroristas internacionales al cono sur a través de la denominada “Triple Frontera,” un área donde confluyen los límites territoriales de Argentina, Paraguay y Brasil.

## Hezbollah en América Latina

En última instancia, las autoridades argentinas concluirían que “la decisión de realizar el ataque a la AMIA fue tomada, y el ataque fue orquestado, por los más altos funcionarios de la República Islámica de Irán en ese momento, y que estos funcionarios instruyeron al Hezbollah libanés... para llevar a cabo el ataque.”<sup>2</sup>

De acuerdo con un estudio realizado para el Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos, los clérigos de Hezbollah “comenzaron

---

1 Ministerio de Cultura, “17 de marzo de 1992: 30 años del atentado terrorista contra la Embajada de Israel”, *Gobierno de Argentina* (17 de marzo de 2022), <https://www.argentina.gob.ar/noticias/17-de-marzo-de-1992-30-anos-del-atentado-terrorista-contra-la-embajada-de-israel>

2 Matthew Levitt, “Iranian and Hezbollah Operations in South America. Then and Now”, *National Defense University Press* (PRISM 5 n.º 4: abril 2016), 118-133 [https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism\\_5-4/Iranian%20and%20Hezbollah.pdf](https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-4/Iranian%20and%20Hezbollah.pdf)

a situar operativos y reclutar simpatizantes entre inmigrantes árabes y musulmanes alrededor del área de la triple frontera durante el punto álgido de la Guerra Civil Libanesa a mediados de la década de 1980.”<sup>3</sup> El resultado fue el establecimiento de células de Hezbollah más formales en la región, integradas por personas de ascendencia libanesa, en particular musulmanes chiítas, que proporcionaron cierto apoyo financiero a Hezbollah.

Todos estos factores fueron aprovechados por el clérigo radical chií Mohsen Rabbani, un iraní que vivió en Argentina durante 11 años. Rabbani, el principal artífice del complot AMIA, fue enviado específicamente desde Irán con el propósito expreso de dirigir la mezquita al-Tawhid (bajo control del estado) en el barrio de Floresta, pero también se desempeñó como representante del Ministerio de Agricultura de Irán, el cual velaba que la carne argentina exportada a Irán cumpliera los decretos dietarios de sello halal.

Investigadores de la Secretaría de Inteligencia Argentina (SIDE) concluyeron posteriormente que Rabbani fue “la fuerza impulsora detrás de estos esfuerzos [para establecer una red de inteligencia iraní en Argentina].... Desde el momento de su llegada al país en 1983, el Sr. Rabbani comenzó a sentar las bases que permitieron la implementación posterior y un mayor desarrollo de la red de espionaje [iraní].”<sup>4</sup> Cuatro meses antes del ataque contra la AMIA, Rabbani fue nombrado súbitamente diplomático de la República Islámica de Irán, con rango oficial completo, lo cual incluía credenciales diplomáticas e inmunidad. En cuanto a los agentes de Hezbollah desplazados para llevar a cabo el atentado, las fuerzas del orden y los funcionarios de inteligencia argentinos determinarían más tarde que abandonaron el país unas dos horas antes de la explosión del edificio.

---

3 Daniel Blinder, “El uso político del atentado a la AMIA: Irán y Hezbollah”. *Revista Intellector* (ISSN 1807-1260-[CENEGRI], 7(14): junio 2011), 1-28.

4 Isaac Caro, “Presencia de movimientos chiítas en América Latina: Su relación con los atentados de Buenos Aires (1992, 1994) y con el eje Caracas-Teherán”. *Latin American Research Review* (2011), 177-193, <http://www.jstor.org/stable/41261375>

Tras el ataque a la AMIA, los primeros reportes de la inteligencia argentina informaron que “los principales activistas sospechosos”<sup>5</sup> de ser miembros de una organización terrorista islamista incluían a Mohammad Youssef Abdallah, Farouk Abdul Omairi y Samuel Salman el-Reda, entre otros. A medida que avanzaba la investigación sobre el atentado a la AMIA, la misma se centró cada vez más en estos tres agentes de Hezbollah. El resultado de estas actividades fue que Hezbollah construyó redes (formales e informales) de apoyo en el área de la triple frontera, un proceso relativamente sencillo gracias a la abundante población de origen libanés y chiíta asentada en dicha zona. Escondidos a simple vista, los militantes de Hezbollah se encontraron en un entorno operativo ideal para recaudar fondos, brindar apoyo logístico y participar en actividades operativas en la región. Esto incluía, según un testigo protegido, la formación de células durmientes o “inactivas” que operaban bajo estrictas pautas de seguridad, de modo que los miembros de una célula desconocían los actos de miembros de otra. Para evitar llamar la atención, supuestamente se establecieron y trabajaron entre amigos o familiares en Ciudad del Este, donde usaron negocios, escuelas y mezquitas.

Hezbollah vincularía más tarde el atentado a la AMIA con la captura del militante de Hezbollah Mustafa Dirani por parte de comandos israelíes. No obstante, en mayo de 1993 (un año antes de la captura de Dirani por operativos enviados desde Jaffa) y seguidamente en noviembre de 1993, Rabbani visitó concesionarios de automóviles para preguntar sobre la compra de una camioneta Renault Trafic, según la inteligencia argentina. No se realizó ninguna compra en ese momento, aunque las autoridades comenzaron a sospechar cuando se enteraron de que Rabbani comentó a cada vendedor de autos una historia diferente explicando su interés en la compra. Posteriormente, en una entrevista televisiva tras el atentado contra la AMIA, Rabbani negaría haberse informado sobre la compra de una camioneta, insistiendo en que estuvo buscando un sedán todo el tiempo a pesar de los testimonios detallados de varios vendedores en múltiples concesionarios.

---

5 Ibid.

Al día siguiente del atentado a la AMIA, los terroristas atacaron nuevamente, esta vez en Panamá. El 19 de julio de 1994, un avión bimotor Embraer operado por Atlas Airlines explotó poco después de despegar de Colón con destino a Ciudad de Panamá. De las 21 personas que iban a bordo (entre pasajeros y tripulantes) y que perdieron la vida instantáneamente, 12 pasajeros eran judíos, incluidos cuatro israelíes y tres estadounidenses. Tras el terrible atentado a la AMIA y dado el pequeño tamaño de la comunidad judía en Panamá, la tragedia sacudió fuertemente a la comunidad judía en dicho país. Los temores de la comunidad se confirmaron rápidamente cuando el presidente electo de Panamá anunció que el accidente “no fue un error humano, sino un acto terrorista.”<sup>6</sup>

Ese mismo año, no mucho después de estos atentados, la policía uruguaya desbarató una operación de contrabando de armas dirigida por Hezbollah con vínculos con la zona de la triple frontera. En agosto siguiente, la policía paraguaya arrestó a tres miembros de una “célula durmiente” de Hezbollah con posibles vínculos con el atentado con bomba contra la embajada israelí de 1992. Se informó que el propio Imad Mughniyeh (máximo comandante militar de Hezbollah) urdió un complot a mediados de la década de 1990 para comprar una gran cantidad de carne de res de las empresas de almacenamiento en frío paraguayas y envenenar la carne antes de enviarla para su reventa en Israel. Según los informes, la policía paraguaya interceptó el envío e impidió que saliera del país.

Los vínculos operativos entre actividades delictivas como el narcotráfico y casos de terrorismo se hicieron evidentes poco tiempo después, como fue el arresto en 1996 de Marwan Kadi (también conocido como Marwan Safadi), el cual fue capturado por agentes estadounidenses al encontrarse bajo vigilancia como parte de un operativo que evitó un complot para bombardear la embajada de Estados Unidos en Asunción, Paraguay. Condenado ante un tribunal canadiense por contrabando de cocaína desde Brasil, Kadi llegó al área de la triple frontera después de escapar de una

---

6 Philip K. Abbott, Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality? *Military Review* (octubre 2004), 51-55, <https://smallwarsjournal.com/documents/abbott.pdf>

prisión en Ottawa, posiblemente con la ayuda de elementos de Hezbollah. Obtuvo un pasaporte estadounidense bajo un alias y regresó al área de la triple frontera, donde la policía brasileña lo arrestó por posesión de cocaína. De modo inexplicable, escapó nuevamente de la cárcel y huyó a través de la frontera con Paraguay. Estando bajo vigilancia, la policía lo arrestó en su departamento en Ciudad del Este, donde encontraron explosivos, armas de fuego, pasaportes canadienses y estadounidenses falsificados, junto a una gran cantidad de dinero en efectivo. Sin embargo, después de que fuese deportado a los Estados Unidos, los fiscales solo pudieron acusarlo de fraude por uso de pasaportes falso. Posteriormente, fue deportado a Canadá para cumplir el resto de su sentencia.

Apenas unos meses después de que se iniciase una vigilancia masiva de Hezbollah en la región, a principios del año 2000, aparecieron fotos de empresarios libaneses locales junto a banderas iraníes y de Hezbollah al-Muqawama (“resistencia”) en un campo de entrenamiento supuestamente ubicado en las afueras de *Foz do Iguaçu* (Brasil). La inteligencia argentina cree que Hezbollah operó un campo de entrenamiento militar e ideológico en la zona de la triple frontera. Según un ex agente del Buró Federal de Investigaciones (FBI, por su sigla en inglés) que se enfocó en Hezbollah en América del Sur, los operativos de Hezbollah también se habrían involucrado en entrenamiento militar en Panamá y Venezuela. Se informó que el propio Assad Ahmad Barakat, el principal asesor del grupo militante en América Latina, planeó ataques contra objetivos judíos en Canadá, Argentina y Ciudad del Este.

El 22 de diciembre de 1999, la inteligencia argentina arrestó a presuntos miembros de Hamas y Hezbollah, junto con un agente de inteligencia iraní; no obstante, luego fueron liberados. En el año 2000, una delegación del FBI viajó a Argentina para ayudar con el esfuerzo de investigar el atentado a la AMIA y coordinar con las autoridades locales para lidiar con la presencia de Hezbollah en la región. Informado extensamente por la inteligencia argentina tanto en Buenos Aires como en el área de la triple frontera, el agente del FBI que encabezó la delegación se fue convencido de que los

servicios de inteligencia locales tenían las pruebas sobre Hezbollah y su papel en el atentado a la AMIA. Aun así, la actividad de Hezbollah en la región continuaría prosperando hasta la actualidad, en algunos casos con el apoyo de importantes líderes políticos como el ex vicepresidente venezolano, Tareck El Aissami.

### **Actividades Militantes y Terroristas en la Triple Frontera**

Tras citar en líneas anteriores la todopoderosa y casi omnipresente presencia de Hezbollah en América Latina, cabría la siguiente pregunta: ¿Hay más grupos u organizaciones militantes en esa área de bordes tan porosos, como es la denominada “Triple Frontera”? Sin duda, experiencias anteriores, apuntan a un “sí” rotundo. Las conexiones entre los grupos musulmanes de la región y el terrorismo solo se incrementaron después del año 2001, tras los ataques del 11 de septiembre en los Estados Unidos. En un informe de ese mismo año, el Departamento de Estado norteamericano señaló a la Triple Frontera como un santuario financiero para Hezbollah y el grupo militante palestino Hamás. Alegaron la presencia de estos grupos precisamente porque allí vivía una amplia comunidad musulmana, confundiendo la práctica del islam con la presencia del terrorismo. El informe aseveraba que, al mantener vínculos con sus países de origen, estos grupos servían como canales para el lavado de dinero. Las comunicaciones realizadas entre el gobierno brasileño y el Departamento de Estado de los Estados Unidos describieron normalmente a la Triple Frontera como un área “no gobernada” y una “zona de no soberanía,” por lo que requeriría una acción inmediata para contener las amenazas, según una investigación de Thomaz Costa y Gastón Schulmeister.<sup>7</sup>

Adicionalmente, la ubicación y detención de numerosos operativos en la región también mostró la existencia de grupos terroristas en la Zona de la Triple Frontera. Algunos fueron acusados de financiar el terrorismo, incitar

---

7 Thomaz G. Costa y Gastón H. Schulmeister, “The puzzle of the Iguazu tri-border area: Many questions and few answers regarding organised crime and terrorism links”, *Global Crime* (Taylor & Francis Journals, vol. 8, Iss. 1: 17 de febrero de 2007) 26–39, <https://doi.org/10.1080/17440570601121845>

al terrorismo o planear atentados. El ciudadano argentino de origen libanés Khalid el Din, por ejemplo, fue detenido bajo cargos de terrorismo tras ser identificado como colaborador en el atentado con bomba contra la AMIA de 1994. En el año 1996, las autoridades paraguayas establecieron que el experto en explosivos Marwan al Safadi vivía en la Triple Frontera, siendo finalmente capturado por las autoridades brasileñas. Otra figura clave, Mohamed Ali Abou Ibrahim Soliman (acusado por Egipto de participar en el ataque terrorista en Luxor de 1997 contra turistas occidentales) fue arrestado por la Policía Federal de Brasil en el año 1999. Otros ejemplos de agentes clave ubicados en la triple frontera incluyen al ya fallecido jefe de la rama militar de Hezbollah, Imad Mugniyah (1962 - 2008), quien estuvo vinculado directamente en el establecimiento y desarrollo de células terroristas en Ciudad del Este y Encarnación.

El área también ha sido llamada “las Naciones Unidas del crimen, un refugio seguro para terroristas,” y la Meca para actividades de falsificación. Aunque las regiones fronterizas a menudo se denominan “sin ley”, la Triple Frontera -por una buena razón- adquirió notoriedad por su gran cantidad de actividad ilegal.<sup>8</sup> Esto se debió en gran parte a sus zonas selváticas aisladas, pero también a sus centros urbanos que facilitan las comunicaciones, el transporte y los servicios bancarios. Aunque la Triple Frontera fue un semillero de actividades ilegales durante décadas, volvió a ser noticia en abril de 2019 cuando el entonces secretario de Estado de los Estados Unidos, Mike Pompeo, planteó el tema de combatir el crimen transnacional y el financiamiento del terrorismo en el área durante una reunión sobre contraterrorismo en Buenos Aires, Argentina.<sup>9</sup> Un Informe de Estrategia Internacional de Control de Narcóticos del Departamento de Estado describió a la Triple Frontera como “el centro de un comercio de bienes ilícitos de miles de millones de dólares, incluido el cultivo de

---

8 Gregory Shapiro, *Terror Reigns Supreme and the Cycle of Violence Is Seemingly Endless in the Triple Frontier*, *NYLS Journal of Human Rights* (Vol. 19, Iss. 3, Article 11: 2003), 895, [https://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1557&context=journal\\_of\\_human\\_rights](https://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1557&context=journal_of_human_rights)

9 Oxford Analytica, “US will increase Paraguay money-laundering pressures”, *Emerald Expert Briefings*, (Oxan-db: 2019), <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB243981>

marihuana, el tráfico de cocaína andina y el contrabando de armas que facilita un importante lavado de dinero en Paraguay.”<sup>10</sup>

A pesar de legislaciones cada vez más prolíficas, así como de reuniones e intervenciones conjuntas entre Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, la triple frontera es un espacio vacío o más bien “liberado” de control estatal. Las organizaciones criminales aprovechan la falta de presencia del Estado para aumentar su autoridad. Por ello, es considerada como una zona libre para la delincuencia y el terrorismo, incluyendo la planificación y la captación de recursos para este fin y otros que podrían servir a grupos militantes como Hezbollah.<sup>11</sup> Sin duda, esta área es un laboratorio donde Estados y organismos (civiles y militares) no dejan de aprender, tratar, combatir y estudiar el fenómeno camaleónico del terrorismo (o una parte de él). En ese sentido, no puede haber una estandarización completa en el tratamiento de este fenómeno, ya que cada Estado responde de diferente manera según la situación, el lugar, el tiempo y las personas involucradas.

## Conclusiones

La denominada Triple Frontera es -ciertamente- una de las zonas más volátiles, violentas y peligrosas del planeta. Tradicionalmente, ha sido un área de sinergia entre migrantes procedentes del extinto Imperio Otomano (a fines del siglo XIX y principios del XX) y del subcontinente indio. Desde el año 1988, la zona cayó en una espiral irracional de violencia, narcotráfico y trata de seres humanos, unida a la presencia de células de grupos militantes, principalmente procedentes de Oriente Medio, como es el caso del Hezbollah libanés, el grupo palestino Hamás o la ya extinta Gam'ah Islamiyya egipcia. Lamentablemente, la participación de gobiernos considerados “Estados Canalla” (principalmente la República Bolivariana de Venezuela y -con anterioridad- la Junta Militar de Panamá presidida

<sup>10</sup> Robert Muggah y Gustavo Macedo Diniz, “Securing the border”, *Strategic Paper*, (n.º 5; 2013), 1-29.

<sup>11</sup> William Costanza, Hizballah and its mission in Latin America, *Studies in conflict & terrorism*, (Vol. 35, Iss. 3; 22 de febrero 2012), 193-210. [https://www.researchgate.net/publication/254335250\\_Hizballah\\_and\\_Its\\_Mission\\_in\\_Latin\\_America](https://www.researchgate.net/publication/254335250_Hizballah_and_Its_Mission_in_Latin_America)

por Manuel Antonio Noriega), inmiscuidos en el lucrativo negocio del narcotráfico, no ayuda a estabilizar la zona.

En un mundo globalizado e hiperconectado, los “pequeños problemas” o “conflictos de baja intensidad” en zonas geográficamente volátiles pueden conducir a nefastos resultados, especialmente hoy en día en medio de una crisis financiera global y una guerra abierta entre Rusia y Ucrania, tras una pandemia que ha dejado oficialmente siete millones de fallecidos en todo el mundo. Si unos bordes tan porosos como son los del Donbas en Europa del Este, dieron pie a un conflicto fronterizo cuyos efectos se perciben hasta la actualidad, las distintas naciones de América Latina deberían preocuparse por el impacto y el desarrollo de las amenazas existentes en la Triple Frontera.

### **Sobre el autor:**

**Mariano López de Miguel** - *Universidad de Murcia*

*Historiador y máster en Historia Contemporánea por la Universidad de Cantabria, especialista en conflictos de Europa del Este (Ucrania, Balcanes y Antigua Yugoslavia), Cáucaso (Chechenia, Abjasia y Georgia) y Oriente Medio (Conflicto Árabe-Israelí). Asimismo, es colaborador en diversas publicaciones y blogs. Actualmente, es docente de Geografía e Historia en la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.*

*CAPÍTULO II:*

# **CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL**

DESAFÍOS Y  
AMENAZAS A LA  
**SEGURIDAD** EN  
AMÉRICA LATINA

# LUCHA CONTRA LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS EN LAS AMÉRICAS

*Celina B. Realuyo<sup>1</sup>*

## Resumen

*Los flujos financieros ilícitos representan una amenaza para la seguridad y el desarrollo político, económico y social de los países de todo el mundo, particularmente en las Américas. El dinero procedente de actividades ilegales, también llamado dinero negro o dinero sucio, sirve como elemento vital para las redes ilícitas que incluyen a terroristas, delincuentes, traficantes y colaboradores, proporcionando una ventana y un punto de entrada vulnerable a estas organizaciones subrepticias. El lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo permiten que los grupos terroristas y las organizaciones criminales transnacionales lleven a cabo sus operaciones y promuevan sus perversas agendas, contribuyendo a altos niveles de inseguridad y violencia en toda América Latina. Los grupos armados en las Américas se han vuelto cada vez más poderosos y ricos, socavando las economías legítimas y las instituciones democráticas. Durante los últimos 20 años, los gobiernos han empleado cada vez más el “seguimiento del rastro del dinero” para comprender, detectar, interrumpir y contrarrestar de mejor manera las redes ilícitas, debiendo mantenerse al tanto de la evolución de los métodos de financiación de las amenazas para combatir las redes criminales y terroristas, incluyendo sus flujos financieros ilícitos, así como para promover la seguridad, la prosperidad y el buen gobierno en las Américas.*

**Palabras clave:** *Flujos Financieros Ilícitos, Lavado de Dinero, Financiamiento del Terrorismo, Crimen Organizado Transnacional, Corrupción.*

---

1 Los puntos de vista expresados en este capítulo pertenecen a la autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Centro Estudios Hemisféricos de Defensa “William J. Perry”, la Universidad de Defensa Nacional o el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

## Introducción

Los flujos financieros ilícitos representan una considerable amenaza para la seguridad y el desarrollo político, económico y social de los países a nivel mundial, particularmente en las Américas. El dinero sucio sirve como elemento vital para las redes ilícitas que incluyen grupos terroristas, insurgencias, organizaciones criminales y Estados rebeldes. Por una parte, el financiamiento es indispensable para apoyar y sostener el comando y control, el personal, las armas, las comunicaciones, la logística y las operaciones de las redes ilícitas. Por otra parte, las organizaciones criminales transnacionales están involucradas en el tráfico de drogas, personas, armas, contrabando, minería ilegal, lavado de dinero y corrupción, contribuyendo a los altos niveles de violencia en las Américas. En ese contexto, el narcotráfico continúa siendo la actividad más lucrativa de las organizaciones criminales transnacionales en América Latina y alimenta la violencia, la inseguridad, la inestabilidad y la corrupción en las naciones donde se producen, transportan, distribuyen y consumen las drogas. Sin duda, el narcotráfico ha sido un flagelo para las Américas durante los últimos 50 años, enriqueciendo a los cárteles de Colombia y México.

Asimismo, los flujos financieros ilícitos relacionados con delitos, como el tráfico de drogas y de personas, socavan el sistema financiero mundial y amenazan tanto la seguridad como la estabilidad política, económica y social. Como se ha comprobado en algunos países, los flujos financieros ilícitos también promueven el soborno y la corrupción, financian la insurgencia y, en algunos casos, actividades terroristas. Los ejemplos en las Américas incluyen los carteles mexicanos, las maras centroamericanas como la MS-13, los disidentes de las FARC y el ELN en Colombia, así como el PCC en Brasil. Estos fondos también desestabilizan y disuaden a las empresas legítimas, así como a la inversión extranjera y al desarrollo. Por su parte, los blanqueadores de dinero y los que financian el terrorismo aprovechan los vacíos legales y las diferencias entre los sistemas nacionales de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo para mover sus fondos hacia o a través de jurisdicciones con marcos jurídicos e

institucionales más débiles o ineficaces. Lamentablemente, este ha sido un desafío particular en las Américas.

Quienes participan en flujos financieros ilícitos contribuyen al crimen, la violencia, la inestabilidad, la corrupción y la desigualdad. Por ello, dado que los flujos financieros ilícitos no conocen fronteras ni nacionalidades, todos los Estados deberían mostrar un férreo compromiso para abordarlos, y trabajar conjuntamente para reducirlos a través de procesos que aborden su detección, monitoreo, incautación, repatriación y prevención. En ese sentido, en este artículo se definirán los flujos financieros ilícitos, se distinguirá entre el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, se explicarán los métodos utilizados para mover los flujos financieros ilícitos, se describirán las estrategias para seguir el rastro del dinero a fin de combatir el terrorismo, el crimen y la corrupción y, finalmente, se recomendarán medidas para que los gobiernos luchen contra los flujos financieros ilícitos en las Américas.

## **Flujos Financieros Ilícitos, Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo**

Los flujos financieros ilícitos son un habilitador clave de las redes ilícitas, brindando a estos grupos riqueza y poder para llevar a cabo sus lesivas agendas. Según el Banco Mundial, los flujos financieros ilícitos se refieren al dinero ganado, transferido o utilizado ilegalmente que cruza fronteras internacionales con las siguientes características: (1) los actos en sí son ilegales (por ejemplo, corrupción, evasión fiscal), (2) los fondos son el resultado de actos ilegales (por ejemplo, contrabando y tráfico de drogas, personas, minerales o vida silvestre), o (3) los fondos se utilizan para fines ilegales (por ejemplo, financiamiento del crimen organizado o terrorismo).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> The World Bank “Illicit Financial Flows (IFFs) Brief”, *worldbank.org* (7 de julio de 2017), <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iffs>; International Monetary Fund, “The IMF and the Fight Against Illicit and Tax Avoidance related Financial Flows”, *imf.org* (8 de marzo de 2021), <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2018/10/07/imf-and-the-fight-against-illicit-financial-flows>

Los flujos financieros ilícitos se sometieron a un mayor escrutinio con las revelaciones de los *Panama Papers* en el año 2016, los *Paradise Papers* en el año 2017, y los *FinCEN Files* en el año 2020. Estas filtraciones revelaron cómo el dinero negro y las empresas fachada estaban distorsionando y socavando el sistema financiero internacional, y desviando fondos destinados al desarrollo, particularmente en las Américas. Los flujos financieros ilícitos, ya sea por evasión de impuestos o por actividades delictivas, resultan en una pérdida de recursos que a menudo se necesitan para financiar iniciativas públicas o inversiones críticas. Colectivamente, para los países en desarrollo, esto a menudo representa cientos de millones de dólares en ingresos fiscales perdidos o no percibidos que, de otro modo, podrían haberse recaudado y utilizado para promover el crecimiento económico sostenible, crear empleo, reducir la desigualdad y la pobreza, así como abordar el impacto del cambio climático. Con miles de millones de dólares que anualmente se estima que salen ilícitamente de los países en desarrollo, esta fuga de recursos públicos socava los esfuerzos de los países para movilizar más recursos internos a fin de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados internacionalmente al año 2030.<sup>3</sup>

El lavado de dinero es una de las manifestaciones más relevantes de los flujos financieros ilícitos al ser el proceso que busca disfrazar el producto del delito e integrarlo en el sistema financiero legítimo. De acuerdo con las disposiciones de la Convención de Viena y la Convención de Palermo sobre el lavado de dinero, este puede abarcar tres *actus reus* distintos y alternativos: (1) la conversión o transferencia, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito, (2) el ocultamiento o disfraz de la verdadera naturaleza, fuente, ubicación, disposición, movimiento o propiedad (o derechos con respecto a la propiedad), sabiendo que dicha propiedad es producto del delito, y (3) la adquisición, posesión o uso de bienes, sabiendo, en el momento de la recepción, que dichos bienes son producto del delito.<sup>4</sup>

---

3 Global Financial Integrity, “Illicit Financial Flows”, *gfintegrity.org*, <https://gfintegrity.org/issue/illicit-financial-flows/>

4 International Monetary Fund, “Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism – Topics”, *imf.org*, <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml.htm>

En ese sentido, el lavado de activos involucra tres etapas: (1) colocación (el ingreso inicial de dinero ilícito al sistema financiero), (2) estratificación (el proceso de separar los fondos de su fuente, a menudo utilizando empresas ficticias anónimas), e (3) integración (el dinero se devuelve al delincuente desde una fuente que parece legítima, como bienes raíces).

Según el Fondo Monetario Internacional, el financiamiento del terrorismo implica la solicitud, recaudación o provisión de fondos con la intención de que puedan ser utilizados para apoyar actos u organizaciones terroristas. En ese contexto, la financiación puede provenir tanto de fuentes legales como ilegales. Para ser preciso, según el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, una persona comete el delito de financiación del terrorismo si “por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer” un delito de terrorismo en el ámbito de la Convención. Por consiguiente, el objetivo principal de las personas o entidades involucradas en el financiamiento del terrorismo no es necesariamente ocultar las fuentes del dinero, sino ocultar tanto el financiamiento como la naturaleza de la actividad financiada.<sup>5</sup>

### **Métodos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo**

Si bien el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero tienen objetivos diferentes, ambos comparten tácticas similares que violan los sistemas financieros internacionales al involucrar flujos financieros ilícitos. Por un lado, a través del lavado de dinero, los delincuentes intentan ocultar los ingresos, las fuentes o la naturaleza de sus actividades ilícitas. Por otro lado, el financiamiento del terrorismo utiliza fondos para patrocinar o facilitar actividades terroristas que podrían incluir dinero tanto de proveniencia legal como fraudulenta. En ese sentido, los métodos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo son similares e incluyen: el

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

sistema bancario, el envío de dinero en efectivo, el contrabando de dinero en efectivo, las empresas de servicios monetarios, las tarjetas de valor almacenado, el lavado de activos a través de comercio exterior, los pagos móviles o por Internet, las criptomonedas, las organizaciones sin fines de lucro, las empresas inmobiliarias y las empresas de fachada.

***Encío de Dinero en Efectivo/Contrabando de Dinero en Efectivo:*** ¡El efectivo es el rey! A pesar de los nuevos métodos para mover y ocultar dinero, el papel moneda todavía se considera el modo dominante y preferido de pago de las redes ilícitas, incluyendo delincuentes, traficantes y terroristas. El contrabando de dinero en efectivo es una técnica que facilita el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, diseñada para eludir los requisitos de informes de transparencia financiera.<sup>6</sup> Por lo general, se presenta en dólares estadounidenses y euros, que son ampliamente aceptados como moneda internacional y siempre se pueden convertir. La moneda, a menudo, se introduce o sale de países de contrabando oculta en efectos personales, en contenedores de envío o se transporta a través de la frontera por medio de vehículos, embarcaciones o aviones. Físicamente, el efectivo puede ser voluminoso, pesado y difícil de ocultar, ya que un millón de dólares estadounidenses en billetes de 100 dólares pesa alrededor de 22 libras/10 kilos.<sup>7</sup>

Este es el método favorito de los cárteles mexicanos que mueven dinero con frecuencia entre los Estados Unidos y México derivado de las operaciones de contrabando de drogas y personas. Según el Departamento de Seguridad de la Patria estadounidense, el ciudadano mexicano Roberto Gallegos-Lechuga se declaró culpable de conspiración para cometer lavado de dinero internacional en julio de 2021. Aprovechando sus vínculos con el Cartel de Sinaloa, Gallegos-Lechuga utilizó empresas de servicios monetarios y corredores de divisas para reclutar mensajeros de dinero con el fin de

---

6 Los informes de transparencia financiera requieren Informes de divisas e instrumentos monetarios, lo que obliga al declarante a declarar si está transportando a través de la frontera 10.000 dólares o más en efectivo o instrumentos monetarios.

7 Nickel, "How Much Does a Million Dollars Weigh?" *fivecentnickel.com* (21 de mayo de 2009), <https://fivecentnickel.com/how-much-does-a-million-dollars-weigh/>

transportar dinero en efectivo desde varios lugares en el sur de California y otras partes de los Estados Unidos y, posteriormente, entregarlo en lugares resguardados en México. Una vez en México, la moneda se cambiaba a una tasa favorable de dólares estadounidenses a pesos mexicanos. El cártel también utilizó entidades ficticias para depositar moneda estadounidense repatriada en bancos estadounidenses.<sup>8</sup> Consecuentemente, el efectivo continúa siendo el método de pago preferido para las transacciones de drogas y gastos operativos.

***Lavado de Activos a través de Comercio Exterior:*** Este método consiste en el movimiento de fondos ilícitos a través de transacciones comerciales y organizaciones que son y/o parecen ser legítimas. Para ello, se efectúan prácticas como la notificación excesiva o insuficiente de los montos de los bienes o servicios facturados (por ejemplo, enviar más artículos de los documentados para permitir que el destinatario se beneficie de la reventa), la repetición de facturas (por ejemplo, entregar un conjunto de artículos pero recibir el pago por dos), la falsificación de recibos (por ejemplo, los bienes enviados se describen como un artículo menos costoso cuando en realidad su costo es mayor) y las ventas de productos básicos a precios que están por encima o por debajo del mercado. En ese contexto, las transacciones pueden ser simples (dos partes que se coluden para utilizar una transacción comercial a fin de deflactar el valor de un intercambio para beneficiarse de la diferencia entre el costo convenido y el valor de los bienes en el mercado abierto) o complejas (que involucran a múltiples partes en numerosas naciones, consciente o inconscientemente involucradas en los aspectos fraudulentos de las transacciones).

Estas prácticas se aprovechan del intercambio comercial para ocultar su propósito y mezclar fondos obtenidos ilegalmente en el sistema financiero legítimo. Una versión bastante conocida de este método es el “mercado

---

8 U.S. Immigration and Customs Enforcement, “Decade-long ICE HSI investigation leads to prison sentence for Sinaloa Cartel associate”, *U.S. Immigration and Customs Enforcement* (11 de enero de 2022), <https://www.ice.gov/news/releases/decade-long-ice-hsi-investigation-leads-prison-sentence-sinaloa-cartel-associate>

negro de divisas” (BMPE, por sus siglas en inglés), muy popular en las Américas. El mercado negro de divisas se considera el método de lavado de dinero más utilizado entre las organizaciones criminales transnacionales colombianas, jugando también un papel prominente en el movimiento de fondos para los cárteles mexicanos y el Hezbolá libanés.<sup>9</sup> Los organismos de inteligencia y de aplicación de la ley conocen muchos de estos métodos pero, dado el volumen total del comercio internacional, legal y de otro tipo, resulta finalmente imposible examinar y detectar el fraude en todas las transacciones.

**Criptomonedas:** Una criptomoneda es un medio de intercambio digital, encriptado, descentralizado y no regulado, en contraste con el dólar estadounidense o el euro. Las criptomonedas ofrecen métodos de pago en línea que son rápidos, seguros y fáciles de usar, empleando seudónimos. Incluso los propios gobiernos están explorando la posible emisión de monedas digitales del banco central o efectivo digital. En el año 2018, el gobierno venezolano emitió su propia criptomoneda, el “petro,” supuestamente respaldada por las reservas de petróleo y minerales del país. Asimismo, en septiembre de 2021, El Salvador se convirtió en el primer país en adoptar el Bitcoin como moneda de curso legal. Durante la pandemia de la COVID-19, las organizaciones criminales en las Américas se volvieron más activas y dependientes del ciberespacio y las criptomonedas.

El Bitcoin es quizás la criptomoneda más conocida. En ese sentido, el crecimiento de una serie de intercambios hace que su uso sea más fácil que nunca, especialmente cuando dichas plataformas se encuentran en jurisdicciones extraterritoriales. Si bien no es completamente privada, su dirección única está disponible públicamente y se puede rastrear cualquier transacción desde ella. Seguir el rastro del dinero digital ayuda a detectar, interrumpir y detener a delincuentes de alto perfil y sus redes. En abril de 2019, la policía mexicana arrestó a Ignacio Santoyo, un notorio traficante de personas vinculado a un negocio de prostitución que involucraba a unas

---

9 NDIC, “National Drug Threat Assessment Report 2011”, *The United States Department of Justice* (2012), 40, <http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>

2,000 mujeres en todo el continente americano. Las autoridades mexicanas lo rastrearon después de que compró suficientes Bitcoins como para activar una alerta bajo la nueva ley en México que requiere el reporte de actividad sospechosa de moneda virtual. Además, al realizar sus transacciones a través de una plataforma registrada, Santoyo dejó datos personales como su número de teléfono y dirección que facilitaron su captura. En ese contexto, los traficantes de personas están complementando sus actividades en línea en términos de contratación, marketing y transacciones financieras. Un informe de julio de 2020 de Polaris, organización sin fines de lucro que se ocupa de la trata de personas, descubrió que la moneda virtual era el segundo método de pago más comúnmente aceptado en 40 plataformas de mercado sexual en línea.

Durante la pandemia de la COVID-19, el Grupo de Acción Financiera Internacional advirtió sobre un mayor uso indebido de los servicios financieros en línea y de los activos virtuales para mover y ocultar fondos ilícitos. Por lo tanto, el ciberespacio y las criptomonedas están emergiendo como una nueva frontera para los grupos del crimen organizado que luchan por el control de vastos mercados criminales de drogas, armas, sexo y personas, especialmente en las Américas. El Departamento de Justicia estadounidense descubrió que la moneda virtual se usa cada vez más para comprar y vender drogas ilegales en los mercados de la *Dark Web* y por parte de los cárteles de la droga para lavar sus ganancias, lo que contribuye a la epidemia de opioides en los Estados Unidos.

Las técnicas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo mencionadas anteriormente son solo algunas de las formas en que las redes ilícitas abusan del sistema financiero internacional y del ciberespacio para moverse y financiar sus actividades delictivas o terroristas. En los últimos años, “Seguir el rastro del dinero” o explotar la inteligencia financiera ha mejorado la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para comprender, identificar y combatir mejor las organizaciones criminales transnacionales y los grupos terroristas.

## **Estrategias para Combatir el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo**

Dado que el financiamiento sirve como oxígeno para cualquier organización criminal o terrorista, privarles de este financiamiento restringe su entorno operativo y su capacidad para planificar y ejecutar sus maliciosas agendas. En ese sentido, este es el objetivo de las estrategias financieras contra amenazas que los países emplean para combatir el terrorismo y el crimen. Durante los últimos 20 años, los gobiernos han empleado cada vez más la inteligencia financiera para “seguir el rastro del dinero” a fin de combatir el terrorismo, el crimen y la corrupción, incluso en las Américas. El seguimiento de cómo los terroristas y delincuentes obtienen, mueven, almacenan y usan dinero ha sido fundamental para debilitar a grupos como Al Qaeda, ISIS, el Hezbolá libanés, las FARC en Colombia y el Cartel de Sinaloa en México. Por consiguiente, las estrategias para contrarrestar el financiamiento de amenazas, que incluye el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, constan de tres líneas de operaciones: (1) operaciones de aplicación de la ley y de inteligencia contra los financistas del terrorismo y los lavadores de dinero, (2) designaciones públicas de terroristas y narcotraficantes, sanciones, embargos e incautaciones de activos, y (3) capacitación y desarrollo de capacidades nacionales e internacionales en la disciplina financiera contra amenazas para los sectores público y privado.

***Aplicación de la Ley e Investigaciones de Inteligencia:*** “Seguir el rastro del dinero” ha mejorado enormemente las operaciones de inteligencia y la aplicación de la ley contra las redes ilícitas. Cómo, cuándo, dónde y de/a quién se ha transferido el dinero son datos fiables y claves que los funcionarios encargados de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia utilizan para localizar e identificar a los grupos armados, sus facilitadores y sus actividades. Frecuentemente, la inteligencia financiera y la ciencia forense son factores determinantes en el desarrollo y enjuiciamiento de casos de delincuencia organizada transnacional, terrorismo y apoyo material al terrorismo. A diferencia de los informantes confidenciales y de

los testigos de cargo, el rastro del dinero presenta evidencia clara de una conexión o vínculo financiero entre dos o más partes.

En los Estados Unidos, la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera del Departamento del Tesoro es responsable de las funciones de inteligencia y de su ejecución para proteger el sistema financiero estadounidense contra el uso ilícito, así como para combatir a las naciones deshonestas, facilitadores terroristas, proliferadores de armas de destrucción masiva, lavadores de dinero, capos de la droga y otras amenazas a la seguridad nacional.<sup>10</sup> Tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, el Departamento del Tesoro estableció el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTP, por sus siglas en inglés) para identificar, rastrear y perseguir a las organizaciones terroristas, como Al-Qaida e ISIS, y sus redes.<sup>11</sup> Desde el inicio del programa, el TFTP ha brindado miles de valiosas pistas a agencias asociadas y otros gobiernos que han ayudado a la prevención o investigación de muchos de los ataques terroristas e intentos de ataques más visibles y violentos, incluyendo sus vínculos con organizaciones criminales.

La convergencia del terrorismo y el crimen se ilustra de mejor manera con las redes de tráfico de cocaína y de recaudación de fondos del Hezbolá libanés en las Américas. Hezbollah es un partido político musulmán chiíta y un grupo militante con sede en el Líbano catalogado como grupo terrorista por los Estados Unidos, Israel y muchos otros países. El 24 de agosto de 2021, luego de años de investigación, los gobiernos de Paraguay y de Estados Unidos llevaron a cabo una acción coordinada en Ciudad del Este (Paraguay), en la zona de la Triple Frontera cerca de Argentina y Brasil, contra la red de lavado de dinero de Kassem Mohamad Hijazi, un ciudadano brasileño de ascendencia libanesa presuntamente involucrado en la financiación del terrorismo de Hezbolá. Según el Departamento del Tesoro estadounidense, la red de lavado de Hijazi estuvo operando a escala

---

10 U.S. Treasury Department, "Terrorist Finance Tracking Program", *treasury.gov* <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Terrorist-Finance-Tracking/Documents/TFTP%20Fact%20Sheet%20revised%20-%20%288-8-11%29.pdf>

11 *Ibíd.*

global desde el año 2017 con capacidad para lavar cientos de millones de dólares.<sup>12</sup> Hijazi, junto con otros presuntos financistas de Hezbolá, fueron investigados por el fiscal paraguayo Marcelo Pecci, quien fue asesinado en Cartagena (Colombia) el 10 de mayo de 2022 durante su luna de miel. Hay rumores de que el PCC de Brasil e incluso agentes de Hezbolá estuvieron detrás de este asesinato.<sup>13</sup> Hijazi fue condenado y finalmente extraditado de Paraguay a Estados Unidos el 20 de junio de 2022.

Asimismo, los investigadores deben aprovechar la inteligencia financiera y digital a medida que las redes criminales se trasladan al dominio cibernético. Uno de los primeros casos detectados de blanqueo de capitales con criptomonedas tuvo lugar en abril de 2018, cuando la Guardia Civil española desmanteló una estructura criminal involucrada en el tráfico de cocaína que compraba Bitcoins con ganancias ilegales en euros y enviaba el dinero “legalizado” a cuentas en Colombia para ser retirado en pesos colombianos. En total, el grupo usó 174 cuentas bancarias para lavar 9.3 millones de dólares en ganancias de cocaína de Europa. De igual manera, en abril de 2019, los agentes del Departamento de Investigación de Narcóticos de Brasil detuvieron a un delincuente que dirigía una operación de minería de criptomonedas en Porto Alegre, confiscando 25 máquinas de minería de criptomonedas que operaban las 24 horas, cada una valorada en aproximadamente 65,000 dólares. Por lo tanto, las agencias de aplicación de la ley y de inteligencia tendrán que ampliar su comprensión en materia de criptomonedas, incluyendo sus singularidades y vulnerabilidades ante posibles abusos, y anticipar cómo las redes ilícitas prevén usar las criptomonedas para financiar sus actividades delictivas (como el tráfico de drogas y personas), participar en delitos cibernéticos, y lavar sus ganancias.

---

12 Juan Delgado, “Paraguay, US Capture Leader of International Money Laundering Network”, *Dialogo Americas* (28 de septiembre de 2021), <https://dialogo-americas.com/articles/paraguay-us-capture-leader-of-international-money-laundering-network/#YsUZ-5PMKu4>

13 Catalina Oquendo, “Murder of Paraguay prosecutor Marcelo Pecci shows international crime links”, *El País* (Bogotá: 9 de junio de 2022), <https://english.elpais.com/international/2022-06-09/murder-of-paraguay-prosecutor-marcelo-pecci-shows-links-between-international-criminals.html>

***Designaciones Públicas y Sanciones:*** Esta línea de operación constituye una medida más para combatir y prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. En este contexto, los países imponen diferentes sanciones contra gobiernos, individuos, grupos terroristas y criminales. Las sanciones se utilizan para castigar, avergonzar y aislar a las personas a las que se les impone, así como confiscar sus bienes. Para ello, el gobierno estadounidense tiene varios programas de designación para detener el flujo de recursos financieros a un grupo terrorista o criminal en particular. El primero de estos esfuerzos está dirigido a los patrocinadores estatales del terrorismo. El Secretario de Estado designa a los Estados que financian a terroristas u organizaciones terroristas como patrocinadores estatales del terrorismo; actualmente, Cuba, Irán, Corea del Norte y Siria forman parte de esta lista. Según la Orden Ejecutiva 13224 firmada por el presidente Bush tras los ataques del 11 de septiembre, los Estados Unidos pueden designar y bloquear los activos de organizaciones e individuos vinculados al terrorismo. Durante las últimas dos décadas, las designaciones de financiadores del terrorismo por parte de los Departamentos del Tesoro, de Estado y de Justicia estadounidenses se han utilizado para desmontar redes terroristas mediante el bloqueo de sus activos, disuadiendo a sus posibles simpatizantes de proporcionarles recursos financieros. Algunos grupos terroristas designados por los Estados Unidos incluyen a Al Qaeda, ISIS, Hezbollah, Hamas, disidentes de las FARC y ELN en Colombia, y Boko Haram en Nigeria.<sup>14</sup>

Quizás la más conocida en las Américas es la Ley de narcotraficantes promulgada en los Estados Unidos, la cual se enfoca en importantes traficantes de narcóticos extranjeros, incluyendo sus organizaciones y agentes, con el propósito de negarles el acceso al sistema financiero de este país y prohibirles todo tipo de actividad comercial y transacciones con empresas y ciudadanos estadounidenses. Por ejemplo, en el año 2019, el infame líder del Cártel de Sinaloa, “El Chapo” Guzmán, como “capo de la

---

<sup>14</sup> U.S. Department of State, “Foreign Terrorist Organizations”, *United States Government* (2022) <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

droga,” fue arrestado, extraditado de México y condenado en un tribunal de los Estados Unidos por tráfico de drogas y lavado de dinero. Más recientemente, Estados Unidos lanzó una campaña de “máxima presión” que aprovecha las medidas diplomáticas, económicas y policiales para aislar a Nicolás Maduro y sus cómplices e impedir el acceso del régimen a la economía ilícita, alentando con ello una transición a la democracia en Venezuela. El programa se ha centrado en los líderes del régimen, el banco central y sectores industriales clave –como el oro, el petróleo y el gas– en base a sanciones relacionadas con el terrorismo y el narcotráfico (bajo la Ley de Designación de Cabecillas Extranjeras del Narcotráfico) y sanciones por acciones antidemocráticas, violaciones de derechos humanos y corrupción (bajo la Ley de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil de Venezuela del año 2014). Hasta el 23 de mayo de 2022, el Departamento del Tesoro estadounidense había impuesto sanciones a aproximadamente 166 ciudadanos venezolanos o relacionados con Venezuela, mientras que el Departamento de Estado había revocado las visas de más de 1,000 personas y sus familias. En ese sentido, el régimen ilegítimo de Maduro se sostiene a través del narcotráfico, la venta ilegal de petróleo y la extracción ilícita de oro, y depende de su red de aliados (entre ellos, el ELN y exmiembros de las FARC de Colombia, Cuba, Rusia, China, Irán y Turquía) para eludir las sanciones y mantenerse en el poder.

***Creación de Capacidad para Combatir el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo:*** Los programas de asistencia financiera contra las amenazas tienen como objetivo crear regímenes financieros dinámicos y sostenibles contra el terrorismo y contra el lavado de dinero, que se adhieren a los estándares internacionales e implementan programas efectivos en los campos legal, regulatorio financiero, de inteligencia financiera, de aplicación de la ley y de enjuiciamiento. Mejorar la capacidad de los países para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo conlleva incrementar significativamente la habilidad de detectar y aislar a los financiadores del terrorismo y de “seguir el dinero” hasta donde se vincule con los terroristas globales y sus redes de apoyo. Por lo tanto, para

combatir y prevenir con éxito el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, los gobiernos deben desarrollar un régimen de financiación antiterrorista eficaz basado en los cinco elementos básicos que se describen a continuación:<sup>15</sup>

- *Marco Legal para Tipificar el Financiamiento del Terrorismo.* Cada país debe tener un marco legal que tipifique como delito el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero, permitiéndole cumplir con los estándares internacionales, de conformidad con la Resolución 137326 del Consejo de Seguridad de la ONU y las Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo del Grupo de Acción Financiera Internacional.
- *Supervisión de la Regulación Financiera para Proteger la Integridad del Sistema Bancario.* Cada país debe desarrollar un marco regulatorio financiero que supervise atentamente el sector de servicios financieros. Asimismo, el sector de servicios financieros debe desarrollar y emplear medidas de estricto cumplimiento de las normas contra el lavado de dinero y contra el terrorismo que aseguren que sus empleados “conozcan a sus clientes” y presenten informes de transacciones sospechosas que puedan indicar actividades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.
- *Unidad de Inteligencia Financiera como Enlace entre los Sectores Público y Privado.* Cada país debe establecer una unidad de inteligencia financiera para recolectar, analizar y difundir los reportes de transacciones financieras sospechosas realizadas por el sector privado. Una unidad de inteligencia financiera eficaz aprovecha analistas bien capacitados, equipos, plataformas de tecnología de la información y *software* analítico especializado para cumplir con su misión de desarrollar y remitir

---

<sup>15</sup> Celina Realuyo, “Building a Counterterrorist Finance Regime”, en *The Global War on Terrorist Finance*, US Department of State Bureau of International Information Programs, *E-Journal USA: Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 3 (septiembre 2004), 10–13, <https://usa.usembassy.de/etexts/his/ijeeo9o4.pdf>

evidencia relevante de casos de delitos financieros (incluidos los casos de financiamiento del terrorismo) a las autoridades encargadas.

- *Investigaciones Policiales para Localizar a los Financistas del Terrorismo y Lavadores de Dinero.* Cada país debe desarrollar unidades especializadas en delitos financieros dentro de sus agencias de aplicación de la ley. Estas unidades deben poseer las habilidades técnicas necesarias para seguir el análisis forense financiero y desarrollar casos de delitos financieros que incluyan el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En ese sentido, las unidades de delitos financieros deben seguir el rastro del dinero de los grupos terroristas, y complementar las investigaciones contra el terrorismo y sus delitos asociados.
- *Proceso Judicial/Procesal para Llevar a los Financiadores del Terrorismo y Crimen ante la Justicia.* Cada país debe poseer un sistema judicial bien desarrollado capaz de llevar ante la justicia a quienes lavan dinero y financian el terrorismo. Un régimen efectivo emplearía fiscales bien capacitados, capaces de “seguir el rastro del dinero” y de presentar su caso ante jueces y magistrados.

Los Estados Unidos, junto con otros países y organizaciones multilaterales como la ONU, el Banco Mundial, el FMI y la OEA participan en programas de desarrollo de capacidades en todo el continente americano a fin de mejorar la capacidad de los países para combatir los flujos financieros ilícitos que amenazan el sistema financiero y la seguridad regional. Igualmente, realizan evaluaciones del sector financiero, brindan asistencia técnica en los sectores financiero y no financiero, y monitorean los sistemas económicos para garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de dinero, y la proliferación y financiamiento del terrorismo.

## **Conclusiones**

El financiamiento es el alma de cualquier organización, lícita o ilícita. “Seguir el rastro del dinero” ha demostrado ser un importante instrumento financiero del poder nacional para que los gobiernos luchen contra los

flujos financieros ilícitos, así como para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La inteligencia financiera no solo es útil para comprender las redes ilícitas y su *modus operandi*, sino que, también, es valiosa para identificar a los líderes financieros clave. Negar a estas redes ilícitas su financiamiento y apuntar a los financiadores de grupos terroristas como Al Qaeda, FARC, ELN, ISIS, Hezbolá y organizaciones criminales transnacionales como los cárteles mexicanos y el PCC en Brasil, ha sido un componente crítico de las operaciones militares, de inteligencia y policiales para identificar, degradar y dismantelar estas redes transnacionales de amenazas terroristas y criminales.

Para financiarse, los actores ilícitos se involucran en un amplio espectro de actividades a fin de recaudar, mover, almacenar, disfrazar y gastar dinero, que son difíciles de detectar e interrumpir. Estas actividades incluyen el envío de dinero en efectivo, el contrabando de dinero en efectivo, el lavado de activos a través de comercio exterior, criptomonedas, las empresas inmobiliarias y las empresas de fachada. Asimismo, para combatir y prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, los gobiernos han desarrollado estrategias complejas, interinstitucionales, antiterroristas y anticriminales que incluyen sanciones, designaciones públicas, así como operaciones policiales y de inteligencia que “siguen el rastro del dinero” para perseguir y enjuiciar a los financiadores del terrorismo y crimen. En ese contexto, los países han desarrollado una significativa capacidad para tipificar como delito el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, regular el sector de servicios financieros, establecer unidades de inteligencia financiera y crear unidades especializadas de aplicación de la ley y enjuiciamiento con la finalidad de combatir y prevenir el financiamiento de estas amenazas.

Iniciativas internacionales como las emprendidas por las Naciones Unidas y el Grupo de Acción Financiera Internacional han creado conciencia sobre los efectos negativos de los flujos financieros ilícitos en los mercados financieros internacionales y han reforzado la regulación para salvaguardar el sistema financiero internacional. Dado que los actores ilícitos amenazan

a todos los sectores de la sociedad, el sector privado debe ser consciente de estas amenazas y debe participar en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia. En ese sentido, las alianzas entre el sector público y el privado promueven una mayor comprensión de las ventajas y desventajas de la innovación financiera y de cómo los terroristas y delincuentes pueden financiarse a sí mismos. Todas estas medidas contribuyen a los esfuerzos realizados en las Américas para combatir y prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, pero deben revisarse y actualizarse para mantenerse al día con las innovaciones financieras en evolución y los métodos de financiamiento de estas amenazas.

### **Sobre la autora:**

**Celina B. Realuyo** - *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies*

*Es Profesora de Práctica en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry de la Universidad de Defensa Nacional, dedicada a temas de seguridad nacional, crimen organizado transnacional, contraterrorismo, ciberseguridad y prevención del lavado de dinero. Como exdiplomática, banquera internacional de Goldman Sachs, Directora de Programas Contra el Financiamiento del Terrorismo del Departamento de Estado, así como profesora en la Universidad de George Washington y en la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas, tiene dos décadas de experiencia internacional en el ámbito público, privado y académico. Asimismo, se graduó de la Escuela de Negocios de Harvard, la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins y la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown. Es miembro del Council on Foreign Relations, del International Institute for Strategic Studies y del Women in International Security. El gobierno colombiano le ha condecorado con la Medalla Militar de la Escuela de Guerra de Colombia y la Medalla Fe en la Causa de las Fuerzas Armadas. La profesora Realuyo ha viajado a 75 países y habla inglés, francés y español con fluidez, y domina el italiano, alemán y portugués.*

# DE REGIONALES A GLOBALES. LA CONSOLIDACIÓN DE LA CONVERGENCIA CRIMINAL EN AMÉRICA DEL SUR

*Keith Ditcham y Martin Verrier*

## Resumen

*Durante décadas, algunos países sudamericanos –como Brasil o Colombia– han sufrido altos niveles de violencia delictiva, erosionando la gobernanza democrática de ciudades y regiones a lo largo del continente. A menudo, esta violencia se ha visto asociada al accionar del narcotráfico, especialmente de la cocaína. Sin embargo, la consolidación de este tráfico ha dado lugar a una situación donde organizaciones criminales han consolidado redes de contacto y alianzas con otras organizaciones, provocando que las rutas de tráfico y contrabando se superpongan, así como habilitando la aparición de enclaves desgobernados que actúan como facilitadores y potenciadores del crimen organizado. Frecuentemente, muchas rutas del tráfico de cocaína coinciden con aquellas del tráfico de madera ilegal. Las organizaciones criminales tejen alianzas entre sí, de corto y largo plazo, tanto a nivel local como internacional, incluyendo organizaciones terroristas como Hezbollah. Este escenario representa un nuevo desafío para los Estados de la región que deberán implementar cambios para enfrentarse con éxito a este fenómeno.*

**Palabras clave:** *Convergencia, Crimen Organizado, Terrorismo, Narcotráfico.*

## Introducción

Actualmente, 38 de las 50 ciudades más violentas del mundo se encuentran en América Latina. En los países altamente afectados por el narcotráfico, como México, Colombia y Brasil,<sup>1</sup> la violencia delictiva genera costos a la

---

<sup>1</sup> Chris Dalby, Parker Asmann y Gabrielle Gorder, “Why Does Latin America Dominate the World’s Most Violent Cities List?”, *Insightcrime* (Brazil: 24 de marzo de 2022), <https://insightcrime.org/news/latin-america-stranglehold-world-most-violent-cities-list/> (consultado el 2 de junio de 2022)

productividad que se estiman en 3,5% del Producto Bruto Interno (PBI).<sup>2</sup> Gran parte de esta violencia está asociada especialmente al tráfico de cocaína, la cual es producida y consumida localmente y reexportada mayormente vía marítima a mercados de alto valor en el mundo, alcanzando un récord de 1,784 toneladas de producción anuales.<sup>3</sup> Este periodo expansivo del narcotráfico potencia el accionar del crimen organizado, facilitando un fenómeno de creciente preocupación: la confluencia o convergencia criminal. Dicha confluencia criminal opera en tres niveles: en las rutas utilizadas, entre las organizaciones criminales (local e intercontinentalmente) y en áreas de baja gobernabilidad que son aprovechadas por amenazas no estatales como el terrorismo.

Diversos bienes ilegales son frecuentemente traficados juntos o son trasladados a través de las mismas rutas de tránsito. Por ejemplo, la madera y el oro se trasladan a través del Atlántico a Europa junto con la cocaína. Este fenómeno coincide con el desarrollo de alianzas entre grupos criminales para beneficio mutuo, como es evidente en la propagación de las organizaciones mexicanas y colombianas de narcotráfico en el extranjero y su convergencia con las más relevantes organizaciones criminales europeas como la ‘Ndrangheta, pero también de organizaciones terroristas ávidas por conseguir fuentes de financiamiento. A su vez, esta confluencia da paso al surgimiento de “hubs de criminalidad,” lugares donde el Estado es reemplazado por la gobernanza criminal. Estos lugares proporcionan a las organizaciones criminales una base de apoyo sólida, donde usualmente cuentan con el respaldo de la población local, socavando la seguridad y el ejercicio de la soberanía estatal.

---

2 Laura Jaitman, “Los costos del crimen y de la violencia Nueva evidencia y hallazgos” *Banco Interamericano de Desarrollo* (2017), <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

3 UNODC, “Global Overview: Drug Demand Drug Supply” booklet 2, *UN Office on Drugs and Crime* (2021), [https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21\\_Booklet\\_2.pdf](https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_2.pdf)

## Convergencia Criminal en las Rutas de Tráfico de Bienes Ilícitos

En el Cono Sur de América, si bien la cocaína ha fluido tradicionalmente desde los principales países productores (Colombia, Perú y Bolivia) a América del Norte o Europa, el aumento de la producción y la presión policial en las rutas clave han dado lugar a la aparición de nuevos mercados en Rusia<sup>4</sup> y Asia, mientras que la superproducción de cocaína en Colombia ha desplazado gran parte de la producción de Perú y Bolivia hacia el Sur, especialmente hacia puertos en Ecuador, Brasil y Paraguay.<sup>5</sup> La diversificación de este tráfico hacia otras regiones ha abierto nuevos puntos de convergencia en rutas de contrabando de diferentes bienes, incluyendo oro y madera de origen ilegal, armas y tabaco. Estas rutas de tráfico no solo operan en un solo sentido geográfico, sino que habitualmente conectan diferentes regiones y continentes mediante el tráfico en ambos sentidos, sur-norte y oeste-este.

En muchos casos, las numerosas y voluminosas rutas de exportación de *commodities* y su dificultad para ser controlados localmente son explotadas para el tráfico no solo de estupefacientes, sino también de bienes extraídos ilegalmente como el oro y la madera. La relación entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y la explotación del oro y la madera es directa, ya que frecuentemente las mismas zonas en Perú y Colombia dedicadas al cultivo de hojas de coca coinciden con zonas de explotación minera y de explotación de recursos forestales. Asimismo, la facilidad para lavar dinero a través de minas de oro y el incremento de su precio en los últimos años ha atraído la atención de las organizaciones narcotraficantes, quienes han incursionado en esta estrategia, especialmente en Colombia, Venezuela y Ecuador.<sup>6</sup>

---

4 Virginia Messi, "Cocaína en la embajada rusa: condenan a 18 años de prisión al misterioso 'Señor K'", *Clarín.com* (20 de enero de 2022), [https://www.clarin.com/politicos/cocaina-embajada-rusa-condenan-18-anos-prision-misterioso-senor-k-o\\_IOLK8UAWoX.html](https://www.clarin.com/politicos/cocaina-embajada-rusa-condenan-18-anos-prision-misterioso-senor-k-o_IOLK8UAWoX.html)

5 Emcdda, "Europe and the Global Cocaine trade", *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (2022), [https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine/europe-and-global-cocaine-trade\\_fr](https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine/europe-and-global-cocaine-trade_fr)

6 John Basquill, "Gold exports 'more attractive than cocaine' to Colombia's criminal gangs, research finds", *Global Trade Review* (17 de febrero de 2021), <https://www.gtreview.com/news/americas/gold-exports-more-attractive-than-cocaine-to-colombias-criminal-gangs-research-finds/>

En las rutas hacia el norte, buscando particularmente el mercado de los Estados Unidos se observa un fenómeno similar de desplazamiento y convergencia. La frontera entre Panamá y Colombia ha demostrado ser un punto de convergencia vital para el tráfico de cocaína hacia Centroamérica y los Estados Unidos.<sup>7</sup> Estas rutas son controladas por el denominado “Clan del Golfo,”<sup>8</sup> organización que simultáneamente opera un gran número de centros de minería ilegal,<sup>9</sup> en especial de oro, a ambos lados de la frontera. El oro también es utilizado por estas organizaciones para lavar el producto financiero del narcotráfico. Venezuela juega un rol fundamental como país intermediario en este tráfico, con organizaciones criminales que exportan oro hacia destinos con bajos controles de legalidad de la procedencia de dicho material como Emiratos Árabes Unidos, Aruba, Curazao, Bonaire<sup>10</sup> e incluso Uganda.

La madera extraída ilegalmente también ofrece a los narcotraficantes un recurso adicional de financiamiento y un medio para esconder los envíos de estupefacientes. Frecuentemente, madera talada ilegalmente es lavada y dotada de documentación que la legaliza, habilitando así su comercialización al resto del mundo. El transporte fluvial y por carretera de madera se ha utilizado para mover cocaína por América del Sur. Este es particularmente el caso del movimiento de madera por el río Amazonas hasta el puerto de Belém do Pará en Brasil.<sup>11</sup> A menudo, madera legal o ilegal es utilizada para esconder (disfrazar) cocaína. Esta metodología también se ha dado en cargamentos transatlánticos de madera. Por ejemplo, en el

---

7 Ibid.

8 Aura Windy Carolina Hernández Cetina, Alejandra Ripoll y Juan Carlos García Perilla, “El Clan del golfo: ¿el nuevo paramilitarismo o delincuencia organizada?”. *El Ágora USB* (28 de julio de 2018), <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/3363>.

9 CNN Español, “Colombia: Incautan más de 2 millones de dólares en lingotes de oro al Clan del Golfo”, *cnnespanol.cnn.com* (23 de julio de 2018), <https://cnnespanol.cnn.com/2018/07/23/colombia-incautan-mas-de-2-millones-de-dolares-en-lingotes-de-oro-al-clan-del-golfo/>

10 Portafolio, “Las razones del incremento del tráfico ilegal de oro en la región”, *portafolio.co* (11 de enero de 2020), <https://www.portafolio.co/tendencias/las-razones-del-incremento-del-trafico-illegal-de-oro-en-la-region-536983>

11 Casey W. Wilander, “Illicit Confluences: The Intersection of Cocaine and Illicit Timber in the Amazon”, *smallwarsjournal.com* (16 de octubre de 2017), [https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/illicit-confluences-intersection-cocaine-and-illicit-timber-amazon#\\_edn55](https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/illicit-confluences-intersection-cocaine-and-illicit-timber-amazon#_edn55)

año 2010, se encontraron 1.3 toneladas de cocaína escondidas dentro de un contenedor lleno de briquetas de madera enviadas desde Brasil en Hamburgo, Alemania,<sup>12</sup> y más recientemente, se encontró un cargamento de 7.2 toneladas de cocaína escondida en madera dentro de un contenedor en Amberes.<sup>13</sup>

La necesidad de las organizaciones criminales de armarse fomenta también la convergencia de las rutas de tráfico de drogas y otros bienes con el de las armas. La relación entre tráfico de armas y narcotráfico es directa, ya que las organizaciones criminales se nutren de ellas para enfrentar a otras organizaciones, establecer control interno y en ocasiones enfrentar a las agencias estatales. Por ejemplo, en el año 2018 se detectó una operación de tráfico de armas desde Estados Unidos y Europa a Argentina y desde allí a Paraguay y Brasil con el fin de abastecer al grupo criminal brasileño Primeiro Comando Capital (PCC), utilizando las mismas rutas de tráfico de cocaína y marihuana.<sup>14</sup>

Al igual que con el comercio ilegal de armas de México, los estados del sur de los Estados Unidos son el origen de la mayor parte de las armas que circulan por Latinoamérica, siendo traficadas por las mismas rutas de la cocaína, pero en sentido inverso. Se estima que anualmente unas 200 mil armas ingresan a México desde Estados Unidos,<sup>15</sup> y desde allí, muchas de ellas terminan en Centro y Sudamérica. Tan solo en el año 2021, en Bogotá, 1,156 armas fueron decomisadas, muchas de ellas ingresadas desde Ecuador

---

12 UNODC, “The Transatlantic Cocaine Market Research Paper”, *UN Office on Drugs and Crime* (abril 2011), [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic\\_cocaine\\_market.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf).

13 GCR Staff, “Police find €2.3bn of cocaine in containers of construction putty and timber bound for Netherlands”, *Global Construction Review* (25 de febrero de 2021), <https://www.globalconstructionreview.com/news/police-find-23bn-cocaine-containers-construction-p/>

14 Ministerio de Seguridad, “El decomiso de armas más grande de la historia de nuestro país”, *Government of Argentina* (26 de junio de 2019), <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-decomiso-de-armas-mas-grande-de-la-historia-de-nuestro-pais>

15 Steve Inskeep, “Much of firearms traffic from the U.S. to Mexico happens illegally”, *US National Public Radio* (7 de junio de 2022), <https://www.npr.org/2022/06/07/1103445425/much-of-firearms-traffic-from-the-u-s-to-mexico-happens-illegally>

y Venezuela.<sup>16</sup> Estas compras se consolidan y se introducen de contrabando en la región a través de puertos marítimos, en especial aquellos con régimen de puerto libre, así como rutas terrestres suministradas por los grupos criminales mexicanos de drogas.<sup>17</sup>

Esta convergencia en materia de tráfico ilícito transnacional coincide también en operaciones de lavado de dinero, lo que explica el fenómeno del tráfico de dinero en efectivo que utiliza las mismas rutas utilizadas para traficar otros bienes ilícitos. De acuerdo al Basel Institute on Governance, Paraguay, Bolivia y Venezuela son los países considerados más vulnerables al lavado de dinero en América del Sur, mientras que el Departamento de Estado de Estados Unidos identificó a Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela como las principales jurisdicciones de lavado de dinero.<sup>18</sup> Según este mismo informe, el Área de la Triple Frontera (ATF) compartida con Brasil y Paraguay es una de las principales rutas hacia Argentina para el lavado de dinero multimillonario basado en el comercio y otras actividades ilícitas. Según un informe de GAFILAT, los esquemas de lavado de dinero más recurrentes del sector financiero incluyen banca privada, instrumentos financieros, remesas y negocios de intercambio, mientras que el lavado de dinero fuera del sector financiero incluye: bienes raíces, importación y venta de automóviles de lujo, comercio de joyas y piedras preciosas, así como actividades agrícolas.<sup>19</sup> El lavado de dinero con frecuencia implica transferencias de efectivo a granel, incluso en rutas transatlánticas. En la frontera norte de Argentina, las fuerzas policiales frecuentemente incautan dinero en efectivo siendo trasladado desde

---

16 Infobae, “Así funciona el comercio de armas ilegales en Colombia”, *infobae.com* (4 de Noviembre de 2021), <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/04/asi-funciona-el-comercio-de-armas-ilegales-en-colombia/#:~:text=el%20gran%20groseso%20de%20las,se%20incautaron%2C%20en%20Bogot%C3%A1%2C%201.156>

17 Mark Ungar, “La arena armada: tráfico de armas en Centroamérica”, *Latin American Research Review* (8 de setiembre de 2020), <https://larrlasa.org/articles/10.25222/larr.421/>

18 US Department of State, “International Narcotics Control Strategy Report Volume II”, *state.gov* (1 de marzo de 2020), <https://www.state.gov/2022-international-narcotics-control-strategy-report-2/>

19 GAFILAT, “Analysis of Regional Threats on Money Laundering”, *Financial Action Task Force of Latin America* (diciembre 2015), <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/traduccion/361-analysisregionalthreatsgafilat/file>

Argentina a Paraguay y Bolivia. Este dinero en efectivo en general responde a operaciones de compra de drogas a organizaciones extranjeras.<sup>20</sup> La investigación realizada entre los años 2003 y 2011 demostró que los carteles colombianos importaban dinero a granel de los Países Bajos, principalmente en paquetes sellados al vacío de billetes de 500 euros.<sup>21</sup> Esto contribuyó a la suspensión del billete de 500 euros por parte de los bancos centrales de la eurozona en el año 2019. Igualmente, se han descubierto flujos de efectivo ilegales en Ecuador en envíos desde los Países Bajos y México, así como se han encontrado grandes cantidades de dólares dentro de aviones civiles que realizan vuelos no reportados desde México.<sup>22</sup>

### **Convergencia Criminal entre Organizaciones Criminales**

La convergencia en las rutas de tráfico se ve retroalimentada por la convergencia criminal entre organizaciones criminales. Esta convergencia criminal se da como resultado de la creciente interconexión que hay entre diversas organizaciones criminales, donde cada una de ellas aporta ventajas comparativas, ya sean de dominio geográfico o sobre el tráfico de alguna sustancia o de prestación de servicios ilegales como el lavado de dinero.

Las organizaciones criminales de Colombia fueron algunas de las primeras en converger con otras a nivel regional. Por ejemplo, en los 80, los carteles colombianos dependían en gran medida de la provisión de otros actores ubicados en Bolivia y Perú.<sup>23</sup> Actualmente, carteles mexicanos dominan la escena, convergiendo con actores locales, especialmente en aquellos países

---

20 Gendarmería Nacional Argentina, “Viajaban en un camión con 165.387 dólares hacia la República del Paraguay”, *Government of Argentina* (18 de marzo de 2022), <https://www.argentina.gob.ar/noticias/viajaban-en-un-camion-con-165387-dolares-hacia-la-republica-del-paraguay>

21 Melvin Soudijn and Peter Reuter, “Cash and Carry: The High Cost of Currency Smuggling in the Drug Trade”, *Crime, Law and Social Change* (12 de julio de 2016), [https://spp.umd.edu/sites/default/files/2019-07/cash\\_and\\_carry\\_published\\_version.pdf](https://spp.umd.edu/sites/default/files/2019-07/cash_and_carry_published_version.pdf)

22 Arturo Torres, “Las mulas del lavado son el eslabón más débil del crimen organizado transnacional”, *elcomercio.com* (2021), [http://www.elcomercio.com/seguridad/lavado-eslabon-debil-crimen-transnacional-concejal-Quito-Concejo-Gafi-Gafisud\\_o\\_892710739.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/lavado-eslabon-debil-crimen-transnacional-concejal-Quito-Concejo-Gafi-Gafisud_o_892710739.html)

23 BBC News Mundo, “Quién es ‘Techo ‘e Paja’, el antiguo capo boliviano que fue socio de Pablo Escobar y ha vuelto a ser detenido”, *bbc.com* (23 de abril de 2021), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56698869>.

ubicados en el eje de la Cordillera de los Andes. En Colombia, el Cartel de Sinaloa mexicano ha establecido alianzas con “Los Urabeños” para el envío de cargas de cocaína a Europa y otras áreas.<sup>24</sup> Este cartel también ha operado en otros países al sur de América. En el año 2008, por ejemplo, se descubrió una operación para instalar un laboratorio de metanfetaminas en Argentina.<sup>25</sup> En Ecuador, el Cartel de Sinaloa ha establecido alianzas con el grupo criminal “Los Choneros” para la consolidación de cargamentos de cocaína con destino a los Estados Unidos.<sup>26</sup>

Esta convergencia no solo se da localmente, sino que también se ha fortalecido la convergencia entre actores criminales de diferentes continentes, que han elegido establecer alianzas, potenciando sus capacidades en lugar de enfrentarse por el control de los flujos ilícitos. Este es el caso de la ‘Ndrangheta italiana, quien no solo ha construido una alianza estratégica con los carteles colombianos, sino que últimamente también ha desarrollado una estrecha relación con el PCC brasileño.<sup>27</sup> Dos de los miembros más reconocidos de la organización calabresa fueron detenidos en Sao Paulo en el año 2018, y el “capo” de la organización Domenico Pelle visitó Brasil dos veces en el año 2016 y 2017 para reunirse con el subdirector del PCC, Gilberto Aparecido.<sup>28</sup> Más recientemente, en el año 2020, la dependencia de Sao Paulo de la Policía Federal de Brasil detuvo a Nicola Assisi y Patrick Assisi, proveedores de la ‘Ndrangheta y otro jefe de uno

---

24 Emma Rosser, “El Chapo’s drug trade partners in Colombia”, *colombiareports.com* (23 de julio de 2015), <https://colombiareports.com/el-chapos-drug-trade-partners-in-colombia/>

25 Perfil, “Los vínculos del ‘Chapo’ Guzmán con la Argentina”, *perfil.com* (14 de julio de 2015), <https://www.perfil.com/noticias/internacional/los-vinculos-del-chapo-guzman-con-la-argentina-20150714-0030.phtml>

26 Arturo Torres, “Los ‘somberrudos’ del cartel de Sinaloa activan a sus enviados en Ecuador”, *primicias.ec* (2 de diciembre de 2021), <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/sinaloa-enviados-ecuador-detenido/>

27 Investigación Semana, “Los detalles secretos de la caída en Colombia del segundo hombre más importante de la mafia italiana”, *semana.com* (7 de noviembre de 2020), <https://www.semana.com/nacion/articulo/asi-cayo-en-colombia-el-segundo-hombre-mas-importante-de-la-mafia-italiana/202049/>

28 Yuri Neves y Mónica Betancur, “PCC-‘Ndrangheta, la alianza criminal internacional que inunda Europa de cocaína”. *es.insightcrime.org* (8 de agosto de 2019), <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/pcc-ndrangheta-la-alianza-criminal-internacional-que-inunda-europa-de-cocaina/>

de los clanes.<sup>29</sup> Rocco Morabito fue detenido en Uruguay de donde escapó, siendo finalmente detenido en Brasil.<sup>30</sup> Esta presencia de la mafia calabresa está directamente relacionada con la exportación de cocaína y explica la alianza de la ‘Ndrangheta con grupos locales que actúan como proveedores.

En un caso similar de convergencia transatlántica, en Ecuador, las organizaciones criminales albanesas han sido identificadas actuando en puertos ecuatorianos coordinando los envíos de cargamentos de cocaína contrabandeados desde Colombia por organizaciones locales. Uno de los principales narcotraficantes albaneses, *Arber Çekaj*, fue responsable de un total de 108 cargamentos de cocaína disfrazada en cargamentos de banano a Albania.<sup>31</sup> Él, personalmente, supervisaba las salidas desde el puerto. Esta organización ha estrechado lazos con organizaciones que actúan en la zona de la frontera con Colombia, en particular en Sucumbios. El contexto anárquico de esta región facilitó la llegada de organizaciones criminales internacionales, principalmente cárteles albaneses y mexicanos.<sup>32</sup> Los flujos de cocaína desde Putumayo a Sucumbíos están controlados por la alianza entre el grupo local “La Constru” y otros grupos de las Ex-FARC. La Constru controla la totalidad de la cadena de suministro local de cocaína, desde el procesamiento de la hoja de coca hasta el traslado del clorhidrato de cocaína a Ecuador. Las diversas organizaciones mafiosas de las Ex-FARC no están restringidas por la rigidez de un comando unificado, lo que provoca enfrentamientos recurrentes entre ellas para controlar áreas cruciales del narcotráfico. La más grande de estas organizaciones es la liderada por Miguel Botache Santillana, alias “Gentil Duarte”, que frecuentemente se

---

29 Ricerche e Rapporti, “Ndrangheta holding – Dossier 2008”, *Eurispes - L'Istituto di Ricerca degli italiani* (2008), <https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/ndrangheta-holding-dossier-2008/>

30 Deutsche Welle, “Italia celebra captura del mafioso Morabito en Brasil”, *dw.com* (25 de mayo de 2021), <https://www.dw.com/es/italia-celebra-captura-del-mafioso-morabito-en-brasil/a-57654767>

31 Plan V y Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), “El Mayor Narcotraficante Albanés hizo negocios en Ecuador”, *planv.com.ec* (13 de diciembre de 2019), <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/el-mayor-narcotraficante-albanes-hizo-negocios-ecuador>

32 James Bargent, “La provincia de Sucumbíos en Ecuador: santuario de narcotraficantes”, *es.insightcrime.org* (8 de noviembre de 2019), <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-provincia-de-sucumbios-en-ecuador-santuario-de-narcotraficantes/>

enfrenta con el Frente 48 colombiano.<sup>33</sup> Funcionarios corruptos locales desempeñan un papel vital como “facilitadores locales,” potenciando la convergencia, proveyendo documentos falsificados, arreglando juicios y permitiendo los envíos de productos ilícitos en la zona. Otros grupos criminales locales relevantes incluyen al Frente 32, la Guardia Campesina Armada y Nuevo Horizonte. Según un informe de la Defensoría del Pueblo ecuatoriana, estas organizaciones criminales controlan las rutas locales de cocaína, minería ilegal de oro y tráfico de drogas.<sup>34</sup>

Una de las variantes más preocupantes de la convergencia criminal se da cuando organizaciones dedicadas al narcotráfico convergen con aquellas vinculadas al terrorismo. En Paraguay, las organizaciones de narcotráfico que operan desde Ciudad del Este también tienen fuertes vínculos con los lavadores de dinero y el financiamiento del terrorismo. La naturaleza ilícita de la Triple Frontera y sus amplias oportunidades de lavado de dinero facilitaron la instalación de grupos criminales especializados en otras actividades delictivas, entre ellas Hezbollah, que ha estado presente en la Triple Frontera desde mediados de la década de 1980. Las operaciones de Hezbollah en el área incluyen el tráfico de drogas, la falsificación de moneda y el crimen organizado para financiar operaciones en todo el mundo.<sup>35</sup>

En el año 2018, las autoridades paraguayas arrestaron a Nader Mohammad Farhat, un comerciante de divisas de Ciudad del Este, investigado por la Administración para el Control de Drogas (DEA) por tráfico de drogas y lavado de dinero. Sus operaciones incluyeron el uso de la casa de cambio

---

33 Colprensa, “La guerra, a sangre y fuego, que estaría librando ‘Gentil Duarte’ en Putumayo”, *elpais.com* (7 de agosto de 2019), <https://www.elpais.com.co/colombia/la-guerra-a-sangre-y-fuego-que-estaria-librando-gentil-duarte-en-putumayo.html>

34 Gina Benavides Llerena, “Comunidad de San José de Wisuya y Resguardo Buenavista, Territorio Colectivo Binacional Indígena Siona en Inminente Riesgo de Exterminio”, *insightcrime.org* (Defensoría del Pueblo: 14 de enero de 2019), <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2019/03/InformeVerificaci%3%b3n-ADHN-FINAL.pdf>

35 Emanuele Ottolenghi, “Examining the Effectiveness of the Kingpin Designation Act in the Western Hemisphere”, Congressional Testimony: Foundation for Defense of Democracies, *govinfo.gov* (Washington DC: 8 de noviembre de 2017), 5, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hhrg27514/pdf/CHRG-115hhrg27514.pdf>

Unique SA, y al menos ocho bancos en Paraguay desde donde se transfirió dinero al extranjero.<sup>36</sup> En el momento de su detención, se incautaron 1.4 millones de dólares en efectivo en su casa. Más recientemente, en agosto de 2021, las autoridades locales de Ciudad del Este detuvieron a Kassem Mohamed Hijazi, un libanés-brasileño acusado de lavado de dinero para organizaciones de narcotráfico.<sup>37</sup> El vínculo entre los actores del lavado de dinero y el narcotráfico es más obvio en el caso de Hezbollah, que se ha involucrado en el tráfico de cocaína desde la región.<sup>38</sup> La expansión de Hezbollah necesitaba la cooperación y colaboración de organizaciones nacionales que pudieran asegurar el suministro de cocaína. Esto se hace proporcionando servicios de lavado de dinero a organizaciones criminales menos sofisticadas como el PCC que tienen acceso a la cadena de suministro de cocaína. La relación con el PCC va más allá del lavado de dinero. Hezbollah también ha actuado como facilitador en la sombra, ayudando al PCC a adquirir armas de fuego para proteger a los agentes de Hezbollah encarcelados en prisiones brasileñas.<sup>39</sup>

## Convergencia Criminal en Espacios y Áreas Fallidas

A menudo, en muchos lugares de Latinoamérica, la actividad criminal promociona y genera un ámbito de ilegalidad que desplaza naturalmente a la presencia del Estado. Por consiguiente, se genera un círculo vicioso donde los grupos criminales se fortalecen y el Estado se debilita, lo que potencia aún más el accionar del crimen organizado, facilitando así la

---

36 Última hora, “Red lavaba desde Paraguay cada tres meses hasta USD 1,4 millones”, *ultimahora.com* (19 de mayo de 2018), <https://www.ultimahora.com/red-lavaba-paraguay-cada-tres-meses-usd-14-millones-n1148407.html>

37 U.S. Department of the Treasury, “Treasury Targets Corruption Networks in Paraguay”, *treasury.gov* (24 de agosto de 2021), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0332>

38 Tony Badran y Emanuele Ottolenghi, “Hezbollah Finance in Lebanon”, A Primary-Source Review, *Foundation for Defense of Democracies* (23 de setiembre de 2020), <https://www.fdd.org/analysis/2020/09/23/hezbollah-finance-in-lebanon/>

39 Kyra Gurney, “Police Documents Reveal ‘Hezbollah Ties’ to Brazil’s PCC”, *InSight Crime* (10 de noviembre de 2014), <https://insightcrime.org/news/brief/police-documents-hezbollah-ties-brazil-pcc/>

convergencia criminal en esos ámbitos.<sup>40</sup> Estos espacios o áreas suelen ser lugares ubicados en las fronteras, pero también barrios vulnerables en grandes ciudades. Sin embargo, los grandes espacios geográficos no son los únicos que actúan como facilitadores de la convergencia criminal, ya que cárceles y puertos funcionan hoy también como facilitadores de dicha convergencia.

En los últimos años, algunos puntos fronterizos en Latinoamérica se han transformado en lugares donde la gobernanza estatal es difusa y donde el crimen organizado se ha enquistado. En estos lugares, organizaciones criminales, rutas de tráfico y ocupación territorial convergen. Dos de los lugares más emblemáticos se encuentran en la frontera entre Ecuador y Colombia, así como en la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay.

En el año 2021, Ecuador incautó un total de 116 toneladas de cocaína.<sup>41</sup> Actualmente, Ecuador es destino de exportación para un tercio de la cocaína producida en Colombia,<sup>42</sup> mientras que miles de ciudadanos ecuatorianos, que viven en un país con una pobreza del 52 %, son explotados por organizaciones criminales como mano de obra barata, particularmente en la frontera.<sup>43</sup> La operación continua de las FARC a lo largo de la frontera ecuatoriana durante los años 80, 90 y 2000 solidificó las rutas de tráfico ilícito hacia Sucumbios.<sup>44</sup> Después del proceso de paz colombiano en el año

---

40 Patrick Radden Keefe, "The Geography of Badness: Mapping the Hubs of the illicit Global Economy", *Convergence: illicit networks and national security in the age of globalization*, *National Defense University Press* (2013), 121, <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/convergence.pdf>

41 Mexico Daily Post, "Ecuador seizes over 9 tons of cocaine destined for Mexico and the US", *mexicodailypost.com* (14 de agosto de 2021), <https://mexicodailypost.com/2021/08/14/ecuador-seizes-over-9-tons-of-cocaine-destined-for-mexico-and-the-us/>

42 James Bargent, "Ecuador: A cocaine Superhighway to the US and Europe", *insightcrime.org* (30 de octubre de 2019), <https://www.insightcrime.org/news/analysis/ecuador-a-cocaine-superhighway-to-the-us-and-europe/>

43 TelesurHD, "Over 52% of Ecuadoreans Fell Into Poverty in 2020", *telesurenghish.net* (1 de enero de 2021), <https://www.telesurenghish.net/news/Over-52-of-Ecuadoreans-Fell-Into-Poverty-in-2020-20210101-0009.html>

44 Jaime Ortega Carrascal, "El bombardeo a las FARC en Ecuador partió la historia de esa guerrilla, dice experto", *Agencia EFE* (2 de marzo de 2021), <https://www.efc.com/efc/america/politica/el-bombardeo-a-las-farc-en-ecuador-partio-la-historia-de-esa-guerrilla-dice-experto/20000035-4478059>

2016, el grupo disidente de las FARC “Frente 48” continuó operando en la zona fronteriza, fomentando el desarrollo de áreas sin ley donde el tráfico de cocaína converge con otras actividades criminales como el contrabando, el lavado de dinero y el tráfico de armas.<sup>45</sup>

La cocaína producida en Nariño se introduce de contrabando en Ecuador a través de la ruta del Pacífico, mientras que la cocaína producida en la región colombiana del Putumayo se contrabandea a través de rutas ubicadas en las profundidades de la Amazonía ecuatoriana. Recientemente, la provincia de Sucumbíos en Ecuador ha sido testigo de un aumento significativo en los flujos de cocaína, lo que también ha provocado una próspera economía ilícita en las regiones fronterizas. El hecho de que Ecuador utilice el dólar estadounidense como moneda nacional lo ha convertido en un país atractivo para las operaciones de lavado de dinero y el contrabando de efectivo a granel, generalmente desde la vecina Colombia utilizando las mismas rutas que la cocaína y desde Europa.<sup>46</sup> El tráfico de drogas converge en esta área con la tala ilegal de bosques, lo que también es un desafío importante, ya que hace uso de las redes existentes de contrabando y lavado, fomentando el envío masivo de efectivo, la corrupción y el fraude comercial.<sup>47</sup> Otra mercancía que se extrae ilegalmente en la zona es el oro. Se sabe que la región de Buenos Aires, en el norte de Ecuador, y algunas áreas cercanas a Sucumbíos atraen a mineros ilegales que extraen hasta 500 mil dólares en oro por semana.<sup>48</sup>

---

45 In 2018, members of the Ecuadorean army were found to be trafficking arms to ex-FARC organizations: Parker Asmann, “Ecuador Soldiers Allegedly Trafficked Weapons to EX-FARC Mafia”, *insightcrime.org* (18 de octubre de 2018), <https://insightcrime.org/news/brief/ecuador-soldiers-trafficked-weapons-ex-farc-mafia/>

46 James Bargent, “Ecuador Bulk Cash Smuggling Reflects New Laundering Trend”, *insightcrime.org* (11 de abril de 2013), <https://insightcrime.org/news/analysis/rise-in-ecuador-cash-smuggling-reflects-wider-crime-trends/>

47 FATF Report, “Money Laundering from Environmental Crime”, *Financial Action Task Force FATF* (julio 2021), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Money-Laundering-from-Environmental-Crime.pdf>

48 Antonio José Paz Cardona, “Ecuador: minera denuncia a más de 60 personas que se oponen a actividad extractiva en su territorio”, *Mongabay* (18 de mayo de 2021), <https://es.mongabay.com/2021/05/ecuador-minera-denuncia-a-mas-de-60-personas/>

Las FARC utilizaron la capital regional, Lago Agrio, como base de apoyo, instalando almacenes, clínicas, bares y clubes nocturnos.<sup>49</sup> Después de la desmovilización de las FARC, esta área siguió siendo un centro de servicios para la economía ilícita. Como se ha mencionado, los flujos de cocaína desde Putumayo a Sucumbíos están controlados por la alianza entre el grupo local “La Constru” y otros grupos de las Ex-FARC, principalmente el grupo liderado por alias “Gentil Duarte” y el Frente 48. Esta intensa actividad delictiva ha convertido a Sucumbíos en un “*hub*” de criminalidad, donde el tráfico de cocaína se vincula con el tráfico de armas, la trata de personas y la explotación sexual, el tráfico de combustible y de precursores químicos, así como la extracción y tráfico de oro.<sup>50</sup> Como resultado, en el área, algunas de estas organizaciones han mutado a narco-insurgencias que ocasionalmente se enfrentan a elementos de las Fuerzas Armadas de Ecuador.<sup>51</sup>

Otra región donde la convergencia criminal se ha fortalecido en los últimos años es la triple frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil. Paraguay es el mayor productor de cannabis de la región y uno de los más grandes del mundo, exportando la mayor parte de su producción a Brasil, Argentina y Chile. Esta industria ilegal capitalizó las redes creadas por el tráfico de tabaco ilegal y se benefició de la débil gobernanza y la corrupción. Ciudad del Este, la ciudad paraguaya que forma parte de la triple frontera junto a las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina) y *Foz do Iguazú* (Brasil), se convirtió en un centro criminal donde han convergido múltiples actividades delictivas, facilitadas por fronteras porosas y fácil acceso a recursos y armas.<sup>52</sup> La zona está plagada de falsificaciones, lavado de dinero, financiamiento del

---

49 James Bargent, “La provincia de Sucumbíos en Ecuador: ...”

50 El Comercio, “Militares descubren armamento y droga en una zona de Sucumbíos”, *elcomercio.com* (13 de febrero de 2021), <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/militares-descubren-armamento-droga-sucumbios.html>

51 Redacción El Universo, “Dos soldados heridos tras incursión armada en destacamento de Putumayo; delincuentes se llevaron fusiles”, *eluniverso.com* (17 de mayo de 2022), <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/dos-soldados-heridos-tras-incursion-armada-en-destacamento-de-putumayo-delincuentes-se-llevaron-fusiles-nota/>

52 Global Organized Crime Index, “Paraguay”, Global Organized Crime Index, Global Initiative Against Organized Crime”, *ocindex.net* (2021), [https://ocindex.net/assets/downloads/ocindex\\_profile\\_paraguay.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/ocindex_profile_paraguay.pdf)

terrorismo, contrabando y tráfico de drogas, particularmente en Ciudad del Este. Un estudio del año 2010 estimó que la ciudad generaba entre 12 y 13 mil millones de dólares en efectivo cada año y que 12 mil millones de dólares al año se lavaban en el área de la triple frontera.<sup>53</sup>

El contrabando de tabaco ilegal desde Paraguay originalmente a Argentina y Brasil a principios de los años 90 abrió rutas que ahora son explotadas por organizaciones de narcotráfico.<sup>54</sup> Las fábricas de tabaco en Paraguay producen 20 veces más tabaco de lo que el mercado interno necesita, representando hasta el 10 % de todo el tabaco de contrabando del mundo.<sup>55</sup> Esta industria de mil millones de dólares al año permitió el establecimiento de rutas ilícitas, el surgimiento de facilitadores del crimen organizado y funcionarios corruptos que allanaron el camino para que se establezcan actividades ilícitas transnacionales adicionales en el área.<sup>56</sup>

Aunque los flujos ilícitos transitan a través de las fronteras, principalmente con Brasil, los grupos del crimen organizado han encontrado un refugio seguro en Ciudad del Este, ya que proporciona protección, conexiones y servicios ilícitos que facilitan el tránsito a Brasil y Argentina si es necesario. En el año 2021, más de 15 toneladas de cocaína que salían de Paraguay fueron incautadas en los puertos de Amberes y Hamburgo.<sup>57</sup> El aumento de las actividades delictivas y las débiles capacidades de aplicación de la ley llevaron a la expansión de otras actividades como las operaciones de

---

53 Rex Hudson, "Terrorist And Organized Crime Groups In The Tri-Border Area (TBA) Of South America", *US DOJ Office of Justice Programs* (Washington D.C: 2003), revised in 2010, 3, <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/terrorist-and-organized-crime-groups-tri-border-area-tba-south>

54 Gabriel Di Nicola y Germán de los Santos, "Itatí: tres clanes controlan el mercado de la marihuana en siete provincias", *La Nación* (12 de enero de 2017), <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/itati-tres-clanes-controlan-el-mercado-de-la-marihuana-en-siete-provincias-nid1975091/>

55 Marina Walker Guevara, Mabel Rehnfeldt y Marcelo Soares, "Landlocked Paraguay emerges as a top producer of contraband tobacco", *Smuggling made easy*, *Public Integrity* (29 de junio de 2009), updated 2014, <https://publicintegrity.org/2009/06/29/6343/smuggling-made-easy>

56 Guillermo Garat, "Paraguay: The cannabis breadbasket of the Southern Cone", *Transnational Institute TNI & Friedrich-Ebert-Stiftung FES*, (julio 2016), [https://www.tni.org/files/publication-downloads/drug\\_policy\\_briefing\\_46.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/drug_policy_briefing_46.pdf)

57 Martin Verrier, "The Unexpected Route", *Royal United Services Institute - RUSI*, (19 de mayo de 2021), <https://shoc.rusi.org/blog/the-unexpected-route/>

lavado de dinero, el tráfico de armas y el financiamiento del terrorismo, especialmente en Ciudad del Este. Además, muchas de las rutas utilizadas por los grupos del crimen organizado se superponen.<sup>58</sup>

Asimismo, la convergencia de las organizaciones criminales ha sido facilitada por la penetración en las estructuras institucionales del Estado. El tráfico de tabaco fue facilitado y al mismo tiempo alimentado por la corrupción en el país. Por ejemplo, durante la administración de Fernando Lugo, un individuo acusado de traficar tabaco a Argentina fue designado como director de inteligencia de la Fuerza Aérea Paraguaya.<sup>59</sup> Más recientemente, el caso denominado “Megalavado” demostró que más de 1,200 millones de dólares habían sido transferidos ilícitamente al extranjero por funcionarios del gobierno.<sup>60</sup> Un ex vicepresidente paraguayo estaba entre los sospechosos. Una investigación dirigida por las autoridades brasileñas reveló un sofisticado esquema a través del cual grupos criminales transfirieron miles de millones de reales brasileños de Paraguay a Brasil, disfrazando la operación como un cambio de moneda regular de los turistas que visitaban Ciudad del Este.<sup>61</sup> Un ex mandatario de Paraguay, propietario de uno de los bancos bajo sospecha y una de las fábricas de tabaco más grandes, se encuentra entre los acusados y presuntamente ha estado involucrado en operaciones ilegales de exportación de tabaco.<sup>62</sup> Otros altos funcionarios involucrados en el negocio incluyen senadores

---

58 UNODC, “Interview with UNODC official in Bolivia”, UN Office on Drugs and Crime (2021), [https://www.unodc.org/documents/bolivia/proyectos\\_bolivia/The\\_UNODC\\_Bolivia\\_Country\\_Program\\_2010-2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/bolivia/proyectos_bolivia/The_UNODC_Bolivia_Country_Program_2010-2015.pdf)

59 Marina Walker Guevara y Mabel Rehnfeldt, “Paraguay: El gran ‘duty free’ del contrabando de cigarrillos”, *Centro de Investigación Periodística CIPER*, (30 de junio de 2009), <https://www.ciperchile.cl/2009/06/30/paraguay-el-gran-duty-free-del-contrabando-de-cigarrillos/>

60 Última Hora, “Fiscalía investiga megalavado y posible vínculo con el terrorismo”, *ultimahora.com* (1 de noviembre de 2018), <https://www.ultimahora.com/fiscalia-investiga-megalavado-y-posible-vinculo-el-terrorismo-n2776919.html>

61 El Nacional, “Receta Federal investiga ‘conexión paraguaya’ en lavado de dinero de cárteles brasileños”, *elnacional.com* (4 de febrero de 2021), <https://www.elnacional.com.py/destacado/2021/02/04/receta-federal-investiga-conexion-paraguaya-en-lavado-de-dinero-de-carteles-brasilenos/>

62 Ángela Olaya y Sergio Saffón, “Drug Trafficking and Political Protection in Paraguay: The Case of ‘Cucho’ Cabaña”, *insightcrime.org* (25 de febrero de 2021), <https://insightcrime.org/investigations/drug-trafficking-political-protection-paraguay-cucho-cabana/>

por Alto Paraná y familiares directos, también funcionarios locales.<sup>63</sup> Este entramado criminal, construido a partir del contrabando, se vio potenciado por la llegada de los carteles brasileños, en particular el poderoso PCC.

El PCC ganó territorio, pasando a dominar puntos estratégicos en el área, como Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero, desplazando al grupo local “Clan Rotela.”<sup>64</sup> El PCC ha elegido colaborar y converger con otras organizaciones criminales, pero también ha hecho uso de la violencia para dominar a otros grupos locales. Asimismo, ha avanzado hacia la polí-criminalidad. En el año 2017, el PCC bloqueó Ciudad del Este, sometiendo a la policía local y robando más de 40 millones de dólares a Prosegur, una empresa multinacional de seguridad.<sup>65</sup> De forma similar, en el año 2021, la ciudad de Araçatuba, en el sur de Brasil, fue tomada y presuntos miembros del PCC robaron varios bancos. El grupo habitualmente roba autos para cambiarlos por cocaína o para equipar a líderes locales en el país. El dominio de las rutas en Paraguay y la triple frontera, le permitió al PCC dominar el mercado de cocaína del Cono Sur.

Puertos y cárceles con sistemas débiles de control de gestión y rendición de cuentas también actúan como medioambientes facilitadores de la convergencia criminal. Puertos como Santos se han transformado en grandes puntos de salida de cocaína a Europa y a África. Las exportaciones legales de Brasil a África crecieron de 64 millones de dólares en el año 2000 a 800 millones de dólares en el año 2021.<sup>66</sup> Esta expansión explosiva en el comercio legal entre Brasil y el continente africano ha sido explotada por el crimen organizado para enviar cocaína a las costas africanas, siendo el método más recurrente el método *Rip-on/Rip-off*. El puerto de Santos

---

63 Ibid.

64 InSight Crime, “Clan Rotela”, *es.insightcrime.org* (23 de agosto de 2020), <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-paraguay/clan-rotela/>

65 ABC, “El Robo del Siglo: El Asalto a Prosegur de Ciudad del Este, en Fotos”, *abc.com.py* (30 de abril de 2017), <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/el-robo-del-siglo-el-asalto-a-prosegur-de-ciudad-del-este-en-fotos-158885.html>

66 Trading Economics, “Brazil Exports to Africa”, *tradingeconomics.com* (2021), <https://tradingeconomics.com/brazil/exports-to-africa#:~:text=Exports%20to%20Africa%20in%20Brazil%20is%20expected%20to%20be%2064.18,according%20to%20our%20econometric%20models>.

juega un papel vital en esta ruta. Las incautaciones de cocaína aumentaron de 1.6 toneladas en el año 2013 a 27 toneladas en el año 2019.<sup>67</sup>

La mala administración penitenciaria, como en otras regiones de América del Sur, también permite que el crimen organizado consolide el poder entre los reclusos y utilice la prisión como sede. En Brasil, el temido PCC nació en las cárceles de Sao Paulo y se unificó bajo el liderazgo de Williams Herba Camacho, pero siempre dominando las cárceles de Brasil y países vecinos como Paraguay y Bolivia.<sup>68</sup> En Ecuador, dos grupos criminales luchan por el control de las cárceles del país, los “Choneros” (vinculados al Cártel de Sinaloa) y los “Lagartos” (vinculados al cártel Jalisco Nueva Generación). Esta lucha resultó en la muerte de 51 reclusos en el año 2020,<sup>69</sup> y más recientemente 119 reclusos murieron en nuevos enfrentamientos entre estas organizaciones, apoyados por carteles colombianos y mexicanos.<sup>70</sup> La falta de control de Ecuador sobre su sistema penitenciario también se refleja en la provincia de Sucumbíos. Durante los años 2020 y 2021, los reclusos se amotinaron en al menos dos ocasiones y algunos de ellos escaparon de la prisión. Similarmente, en Argentina, la organización “Los Monos” opera desde las cárceles, sometiendo a grupos similares y reclutando nuevos adherentes dentro de las mismas, obligando a las autoridades a rotar permanentemente a los líderes a través de diferentes unidades penitenciarias.<sup>71</sup> En todos los casos, la cárcel en lugar de cumplir su rol de resocialización y condena

---

67 Proinde, “Drug Smuggling on Bulk Carriers out of Brazil on The Rise”, *proinde.com* (4 de mayo de 2021), <https://proinde.com.br/circulars/drug-smuggling-on-bulk-carriers-out-of-brazil-on-the-rise/>

68 EFE, “Bolivia entrega a Brasil a tres reos vinculados al Primer Comando Capital” *Agencia EFE* (19 de marzo de 2020), <https://www.efe.com/efe/america/politica/bolivia-entrega-a-brasil-tres-reos-vinculados-al-primer-comando-capital/20000035-4200006>

69 El Universo, “Ecuador: 51 crímenes en las cárceles en el 2020; Choneros y Lagartos, en riña por control”, *eluniverso.com* (3 de enero de 2021), <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/02/nota/9244891/guerra-bandas-carcel-choneros-vs-lagartos/>

70 Norberto Paredes, “Ecuador: 4 claves que explican qué hay detrás de la masacre carcelaria que dejó al menos 119 muertos, la peor de la historia del país”, *BBC News Mundo* (30 de setiembre de 2021), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58748756>

71 Germán de los Santos, “La cárcel, el lugar donde el líder de Los Monos vive protegido y maneja los hilos del negocio”, *Aire Digital* (27 de diciembre de 2020), <https://www.airedesantafe.com.ar/santa-fe/la-carcel-el-lugar-donde-el-lider-los-monos-vive-protegido-y-maneja-los-hilos-del-negocio-m8471>

termina transformándose en el centro de comando y control de las organizaciones criminales.

## Conclusiones

Sudamérica atraviesa la edad de oro de la convergencia criminal. Así como los viejos canales de contrabando permitieron la expansión del tráfico de cocaína, hoy esta fortalece y habilita el tráfico de otros bienes ilegales. En este escenario, el rol de los facilitadores locales y los denominados súper-facilitadores (operando en *hubs* de ilegalidad; operando con traficantes de armas, de drogas, de recursos naturales; e involucrándose en operaciones de financiamiento del terrorismo) permite la interconexión entre ellos. La convergencia entre organizaciones criminales obliga a revisar teorías que encuadran a las organizaciones criminales como actores tendientes a enfrentarse a otros en puja por el dominio de un determinado mercado. En este artículo se ha mostrado como en ocasiones las grandes organizaciones criminales tienden a elegir audazmente una inteligente división del trabajo internacional, tal cual lo hacen el PCC y la ‘Ndrangheta, en detrimento del enfrentamiento a través de la violencia. El rol potenciador del crimen organizado que ofrecen las áreas de baja gobernabilidad, ya sean ciudades fronterizas o presidios, le permite a las organizaciones criminales escalar en el uso de la violencia armada y en estructura criminal, corrompiendo, penetrando y cooptando las estructuras institucionales de los Estados. Son estos mismos sitios los que son aprovechados por actores para-estatales, organizaciones terroristas y narco-insurgencias para fortalecerse.

En este contexto, los Estados y particularmente las fuerzas policiales (usualmente lentos en respuesta, burocráticos en su organización y verticalistas en su conformación) deberán necesariamente transformarse si quieren enfrentar con éxito este nuevo fenómeno. En tal sentido, deberán estimular la creación de unidades policiales más pequeñas y autónomas, con capacidad de decisión y altamente interconectadas. Los gobiernos deberán adaptar sus organigramas a esta nueva realidad, dotando a las subunidades de mayor flexibilidad y capacidad de coordinación transversal, potenciando

la cooperación local e internacional, ampliando los mecanismos de intercambio de inteligencia y multiplicando las operaciones conjuntas.

Finalmente, los casos de convergencia analizados demuestran que el problema de origen radica en la ausencia del Estado, la falta de control soberano o de ejercicio efectivo de soberanía, la que a su vez habilita la posibilidad de que una organización criminal domine una ruta de tráfico, una ciudad, una cárcel o un puerto. Por ello, toda estrategia que busque contener y atacar exitosamente al crimen organizado en estos lugares deberá ser desarrollada como una estrategia multiagencial, donde lo policial sea solamente uno de los elementos en un conjunto de intervenciones que incluyan el desarrollo de oportunidades para poblaciones desfavorecidas, la mejora estructural de las penitenciarías y la mejora en los controles portuarios.

### **Sobre los autores:**

#### **Keith Ditcham** – *Royal United Services Institute*

*Con más de 22 años de experiencia y conocimientos temáticos sobre crimen organizado, ha trabajado con organizaciones gubernamentales y fuerzas de seguridad en las Américas y Europa. También tiene experiencia en la transformación de la policía y el sector de la seguridad, incluido el desarrollo de capacidades en países afectados por conflictos y Estados frágiles. Recientemente, brindó apoyo a la Policía Nacional de Colombia y a la oficina del fiscal general. Posee una maestría en Justicia Penal Internacional y está a punto de presentar su tesis doctoral sobre la explotación criminal juvenil. Actualmente, es director y Senior Research Fellow del área “Organised Crime and Policing” del Royal United Services Institute (RUSI).*

#### **Martin Verrier** – *Royal United Services Institute*

*Tiene más de 18 años de experiencia como consultor internacional en seguridad pública y privada. Actualmente, se desempeña como consultor para una importante compañía de Software, profesor de estrategia de Lucha Contra el Crimen Organizado en el George C. Marshall European Center for Security Studies (Alemania) e investigador en seguridad internacional del King’s College de Londres y del Royal United Services Institute (Reino Unido). Se desempeñó como Subsecretario de Estado de Lucha Contra el Narcotráfico de Argentina entre 2015 y 2019.*

# EVOLUCIÓN E IMPACTO DE LAS PANDILLAS EN CENTROAMÉRICA Y BRASIL

*Douglas Farah y Marianne Richardson*

## Resumen

*Dos pandillas carcelarias –la Mara Salvatrucha (MS-13) en América Central, y el Primeiro Comando da Capital (PCC) en Brasil– acumularon poder militar, económico y político, así como un amplio control territorial, representando en la actualidad una genuina amenaza para los Estados en los que operan. Hoy por hoy, estas pandillas son una componente clave de inmensas estructuras criminales transnacionales que mantienen profundos vínculos con el narcotráfico y con otras actividades ilícitas a nivel mundial. Estos grupos desarrollaron su ascenso utilizando diferentes modelos, presentando diferencias significativas tanto en estructura como en capacidades. A pesar de ello, ambos grupos son vectores clave de la corrupción, la violencia, la actividad delictiva y las estructuras de gobernanza alternativa, los cuales plantean un significativo desafío para la gobernabilidad democrática en América Latina. Estos grupos armados violentos no estatales están arraigados en sus comunidades de origen. En muchos lugares se les considera autoridades, incluso con mayor legitimidad que el propio Estado, lo que hace que la acción efectiva contra ellos sea extremadamente difícil y compleja.*

**Palabras clave:** *Pandillas (Maras), MS-13, PCC, Narcotráfico, Control Territorial.*

## Introducción

A mediados de la década de 1990 surgió una nueva generación de pandillas callejeras en América Latina. El desplazamiento económico, la migración, la fragmentación familiar, el creciente desempleo juvenil y el fin de diversos conflictos armados crearon un vasto número de potenciales reclutas, muchos de ellos con amplio entrenamiento y experiencia militar. Las pandillas –en ambos casos más del 90 % de su composición era masculina–

proporcionaron una alternativa a la economía formal y a los mercados económicos informales tradicionales.

Con el tiempo, muchos grupos criminales desaparecieron y otros crecieron hasta convertirse en importantes actores locales. Dos de estas pandillas, la Mara Salvatrucha (MS-13), en América Central, y el *Primeiro Comando da Capital* (PCC), en Brasil, evolucionaron de una actividad criminal callejera a actores criminales transnacionales con suficiente poder, recursos, control y legitimidad como para plantear un crítico desafío para los Estados donde operan. Según estimaciones de la policía centroamericana, la MS-13 tiene unos 27,000 miembros en El Salvador y unos 17,000 en Honduras.<sup>1</sup> Por su parte, se estima que el PCC tiene unos 11,000 miembros.<sup>2</sup>

La lucha contra la corrupción a menudo se centra en que los altos funcionarios del gobierno acepten dinero o favores para permitir que continúen las actividades ilícitas. Sin embargo, la MS-13 y el PCC asaltan el Estado desde múltiples trayectorias: ataques de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba, y laterales a través de los sistemas de gobierno locales, municipales y nacionales. Como resultado final, los grupos armados no estatales reemplazan las funciones estatales, el control territorial y la legitimidad percibida.

## Similitudes entre los Grupos

Ambos actores armados no estatales, con su creciente acceso a los ingresos de múltiples cadenas de productos ilícitos como la cocaína y el tráfico de personas, se han convertido en importantes impulsores de la corrupción, el colapso del Estado y la apropiación criminal de las instituciones y funciones estatales en el hemisferio. Ambos grupos tomaron decisiones

---

<sup>1</sup> IISS, “El Salvador and Honduras chapters” in Armed Conflict Survey 2021, *International Institute for Security* (septiembre 2021), <https://www.iiss.org/publications/armed-conflict-survey/2021/armed-conflict-survey-2021>

<sup>2</sup> Leonardo Coutinho, “The Evolution of the Most Lethal Criminal Organization in Brazil – The PCC” in PRISM 8, n.º 1, *National Defense University Center for Complex Operations* (19 de febrero de 2019), <https://cco.ndu.edu/News/Article/1761039/the-evolution-of-the-most-lethal-criminal-organization-in-brazilthe-pcc/>

calculadas durante la última década para mejorar su legitimidad política, proporcionando funciones y servicios específicos que el Estado no es capaz de proporcionar.<sup>3</sup>

Asimismo, ambos grupos ahora son transnacionales y aspiran a convertirse en estructuras integradas verticalmente que controlen el suministro, el transporte y la venta de cocaína. Si bien ambos grupos inicialmente brindaron servicios de transporte y protección a organizaciones narcotraficantes, ahora compran cocaína directamente de proveedores mayoristas en Colombia, Venezuela y Ecuador para revenderla más adelante en la cadena de valor. Además, ambos grupos han logrado avances en el control de partes de la cadena de suministro de precursores químicos utilizados en la fabricación de drogas sintéticas.<sup>4</sup> El liderazgo de la MS-13 en Honduras ha desarrollado una estrategia para convertirse, en el año 2025, en el principal cartel de la cocaína en América Central, según reseñas de pandilleros familiarizados con dicho plan.<sup>5</sup>

Existen también otras similitudes. Ambos grupos: (1) Tienen una cultura que glorifica la violencia y el crimen como herramientas legítimas para alcanzar el poder, acumular recursos y eliminar enemigos; (2) Surgen de barrios pobres donde, históricamente, el Estado mantuvo una presencia violenta y corrupta. La mayoría de los pandilleros comenzaron, por tanto, como “otros” en sus propias sociedades, marginados de las economías y estructuras sociales formales; (3) Tienen estructuras jerárquicas que son

---

3 Douglas Farah y Marianne Richardson, “Gangs No Longer: Reassessing Transnational Armed Groups in the Western Hemisphere” in *Strategic Perspectives* 38, *National Defense University Institute for National Strategic Studies*, (mayo 2022), <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/inss/Strategic-Perspectives-38.pdf>

4 Para el desarrollo de la MS-13 ver: Douglas Farah y Kathryn Babineau, “The Rapid Evolution of the MS 13 in El Salvador and Honduras from Gang to Tier-one Threat in Central America and U.S. Security Interests” in Perry Center Occasional Paper, *National Defense University, William Perry Center for Hemispheric Defense Studies*, (marzo 2018), <https://www.ibiconsultants.net/upload/mediaandpublications/document/the-rapid-evolution-of-the-ms-13-march-23-2018-final.pdf>. Para el desarrollo del PCC ver: CLALS, “The Rise of the PCC: How South America’s Most Powerful Prison Gang is Spreading in Brazil and Beyond” *InSight Crime and American University’s Center for Latin American & Latino Studies* (diciembre 2020), <https://ssrn.com/abstract=3747122>

5 Entrevista de Farah con pandilleros en San Pedro Sula, (Honduras: marzo 2022).

rígidas y favorecen la autonomía local. Los líderes logran la coordinación a través de organismos conocidos como “sintonías” (PCC) y “ranflas” (MS-13), pero los grupos locales tienen una libertad significativa para implementar las decisiones que toma el liderazgo; y (4) Confían en el control territorial en áreas densamente pobladas como las capitales nacionales y regionales, así como las rutas clave del tráfico de drogas para obtener influencia política y económica, e integrar verticalmente sus estructuras de tráfico.

### **Diferencias entre las Pandillas**

La evaluación de las similitudes de los grupos dispone el escenario para comprender por qué los Estados afectados deberían participar en este análisis; dadas las similitudes, existen oportunidades para aprender de los Estados que enfrentan desafíos similares y han explorado diferentes enfoques. Del mismo modo, las siguientes diferencias entre la historia y el desarrollo de los grupos brindan información sobre sus potenciales próximos pasos, lo que ofrece perspectivas útiles para desarrollar estrategias que podrían confrontar, o contrarrestar, cualquier complicación futura.

Algunas diferencias clave entre ambos grupos son las siguientes: (1) El PCC tiene una importante presencia cultural y en las redes sociales públicas, utilizando videos musicales que muestran su acceso a armas, automóviles, mujeres hermosas, motocicletas y joyas extravagantes. Este uso de los medios para la señalización cultural ayuda a crear una legitimidad social y una penetración cultural entre los jóvenes desempleados. La MS-13 aún no lo ha logrado; (2) Si bien ambos grupos utilizan cada vez más sobornos, pagos y amenazas para ganar influencia política, la MS-13 se estableció exitosamente como un centro de poder dentro de los gobiernos nacional y municipal de El Salvador y Honduras, con interlocutores a nivel de gabinete. El análisis actual indica que el PCC aún no está tan integrado en los niveles más altos de poder y, en cambio, se centra en las estructuras de gobierno regionales y municipales; y (3) El PCC tiene sofisticada capacidad logística y habilidad para llevar a cabo robos de alto perfil a bancos y joyerías, no solo en Brasil sino en otros países, un tipo de asalto que la MS-13 aún no ha implementado.

## El Desarrollo de la MS-13 en El Salvador y Honduras

Cada pandilla presenta diferencias significativas en su accionar para adquirir poder, influencia y recursos. La MS-13 –formada inicialmente en las prisiones de Los Ángeles (California) en la década de 1980, y posteriormente exportada a Centroamérica a mediados de la década de 1990<sup>6</sup>–, ha sido reconocida, por mucho tiempo, como un desafío estratégico de relevancia para los Estados Unidos, en parte debido a sus raíces en los Estados Unidos, así como a su proximidad y a su influencia continua en dicho país. En el año 2012, el grupo fue declarado “organización criminal transnacional importante” por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.<sup>7</sup>

El trabajo de campo realizado durante los últimos tres años con la MS-13 identificó que, a medida que los líderes y miembros de las pandillas envejecen y tienen familia, cada vez más desean un estilo de vida diferente y menos violento para sus hijos y nietos, si bien permanecen activos en el mundo criminal. Por su parte, algunos expertos han manifestado que la misma tendencia está ocurriendo en el PCC.

Actualmente, tanto en Honduras como en El Salvador, la MS-13 tiene un grupo de 10 a 12 “viejos estadistas” que son consultados y que, en algunos casos, tienen la última palabra sobre las decisiones estratégicas del grupo en cada país. Durante los últimos años, este proceso generó un mayor enfoque en invertir las crecientes ganancias del narcotráfico para comprar el acceso a las estructuras políticas a través de la corrupción, en lugar de depender de la fuerza bruta y la intimidación para lograr sus objetivos como la impunidad, la expansión territorial y una mayor presencia en

---

6 A mediados de la década de 1990, cuando terminaron las guerras civiles en América Central, la administración Clinton comenzó a deportar a miles de pandilleros mientras completaban sus condenas en prisión en los Estados Unidos, principalmente en California, inundando el Triángulo del Norte con miles de delincuentes violentos, los que nuevamente reconfiguraron las pandillas que habían formado en los Estados Unidos. Para una mirada detallada a las políticas e historia de las deportaciones de pandillas y las enormes dificultades que esta política ha causado en Centroamérica, ver: Ana Arana, “How the Street Gangs Took Central America”, *Foreign Affairs* 84, n.º 3 (mayo-junio 2005), 98–110, <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/blogs.cofc.edu/dist/e/509/files/2012/02/Street-Gangs.pdf>

7 Press Releases, “Treasury Sanctions Latin American Criminal Organization”, *U.S. Department of Treasury* (11 de octubre de 2021), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg1733>

las estructuras formales de poder. Asimismo, el grupo también invierte millones de dólares derivados del tráfico de drogas y otras actividades económicas ilícitas en negocios legítimos. Esto incluye el práctico control de las empresas de transporte urbano en las principales ciudades, así como otros negocios con gran flujo de efectivo que, simultáneamente, mejoran el control territorial.<sup>8</sup>

El camino recorrido por la MS-13 en El Salvador a través del poder político directo difiere significativamente del camino recorrido por la rama hondureña hacia el poder. En Honduras, la MS-13 buscó el poder a través de vínculos directos con los cárteles internacionales de la cocaína y las redes que coordinan la trata y el contrabando de personas. En El Salvador, la expansión del control territorial, la infiltración en la policía y el ejército, y los pactos político-económicos con el gobierno del presidente Nayib Bukele han convertido al grupo en una importante fuerza política, económica y militar con acceso directo a funcionarios a nivel de gabinete.<sup>9</sup> En julio de 2021, el Departamento de Estado de los Estados Unidos tomó la inusual medida de sancionar y revocar las visas de cuatro altos funcionarios de la administración de Bukele, calificándolos de actores corruptos.<sup>10</sup> Posteriormente, el 8 de diciembre de 2021, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos designó a dos altos funcionarios de la administración de Bukele como actores corruptos, específicamente por “negociaciones encubiertas entre funcionarios del gobierno y la MS-13”, y señaló que estas reuniones “fueron parte de los esfuerzos del Gobierno de El Salvador para negociar una tregua secreta con el liderazgo de las pandillas.”<sup>11</sup>

---

8 Basado en el trabajo de campo de IBI Consultants, (noviembre 2021).

9 Para profundizar los vínculos de la MS-13 con el gobierno de Bukele, ver: Douglas Farah y Marianne Richardson, “Corruption is the System”: Strategic challenges of the abdication of the state in the Northern Triangle of Central America”, *NDU/INSS* (28 de septiembre de 2021).

10 U.S. Department of State, “Section 353 Corrupt and Undemocratic Actors Report”, *United States Government* (1 de julio de 2021), <https://www.state.gov/reports/section-353-corrupt-and-undemocratic-actors-report/>

11 U.S. Department of Treasury, “Treasury Targets Corruption Networks Linked to Transnational Organized Crime”, *United States Government* (8 de diciembre de 2021), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0519>

En Honduras, la MS-13 se centró en tomar las rutas de tráfico de cocaína y drogas sintéticas, así como en refinar la pasta básica de cocaína para convertirla en cocaína en laboratorios cada vez más sofisticados. A medida que crecían los vínculos con las redes de narcotráfico, el poder financiero, militar y político de la MS-13 se expandía, y el compromiso político y la legitimidad del grupo respecto a sus poblaciones de influencia crecían exponencialmente.<sup>12</sup> De igual manera, a medida que ambas ramas aumentaban sus recursos financieros, tomaban medidas para moderar las prácticas que más los alejaban de las comunidades en las que vivían. El mejor ejemplo al respecto es su decisión de reducir la extorsión (comúnmente llamada “impuesto de guerra”) de empresas e individuos en los barrios bajo su control. Si bien la extorsión de negocios externos (como cadenas corporativas) continúa tanto en Honduras como en partes de El Salvador bajo el control de la MS-13, la odiada y económicamente paralizante extorsión de negocios locales ha cesado. La ventaja más significativa de esta decisión es el apoyo político de base que la pandilla ha obtenido a cambio. En la mayoría de los barrios controlados por la MS-13 dentro y alrededor del bastión pandillero de San Pedro Sula, ahora se hace referencia al grupo como “la mara buena,” en contraste con otros grupos a los que se hace referencia peyorativamente como, simplemente, pandillas.<sup>13</sup>

## **El Desarrollo del PCC en Brasil**

El PCC fue fundado en cárceles en la década de 1990 y la mayoría de los líderes originales siguen encarcelados. La organización ha llamado mucho menos la atención de la política estadounidense que la MS-13 porque, ni sus actividades de narcotráfico, ni sus otras acciones criminales afectan directamente a los Estados Unidos. Sin embargo, la organización es, en varios aspectos, mucho más sofisticada e internacional que la MS-13, así como más desestabilizadora en el hemisferio. Esto se debe a que el PCC

---

12 Para detalles de este desarrollo ver: Douglas Farah y Caitlyn Yates, “The MS 13 in Honduras and El Salvador: From Gang to Community Embedded Transnational Armed Group”, (28 de marzo de 2020).

13 Entrevistas de Farah en San Pedro Sula y alrededores con miembros de la comunidad y de las pandillas, (noviembre 2021 - marzo 2022).

tiene un amplio alcance multicontinental, vínculos directos con el tráfico y la distribución de cocaína en América del Sur, amplio control territorial y capacidad militar en el país económicamente más importante de América Latina, una habilidad demostrada para llevar a cabo espectaculares atracos multimillonarios, y la capacidad de lograr la legitimidad social a través de la música y las redes sociales. En diciembre de 2021, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos nombró al PCC como *Entidad Especialmente Designada* en el comercio mundial de drogas.<sup>14</sup>

Los primeros miembros del PCC eran presos de *São Paulo*, a la que consideraban la verdadera capital de Brasil. Como escribió Leonardo Coutinho, un destacado experto en PCC:

El 31 de agosto de 1993, los presos capitalinos realizaron un campeonato de fútbol, presentándose al juego con camisetas blancas estándar; garabateadas con tinta de bolígrafo azul, en el pecho izquierdo había tres letras: PCC, en referencia a *Primeiro Comando da Capital*, o Primer Comando de la Capital. Después del torneo, el PCC asesinó a los criminales más temidos de la prisión de Taubaté, ganándose el respeto y la lealtad de sus compañeros de prisión y estableciéndose como los nuevos jefes de la prisión. En el año 1993, las prisiones de Brasil aún se tambaleaban por lo que hasta entonces había sido el mayor brote de violencia carcelaria de la historia. Menos de un año antes, 111 reclusos fueron asesinados a tiros por la policía en una operación para detener una rebelión en la prisión de Carandiru, en la ciudad de *São Paulo*. La tragedia comenzó como una pelea banal entre dos bandas rivales por la posesión de unas cajas de cigarrillos. En el año 1993, cuando asumieron la posición dominante dentro de la jerarquía de las pandillas carcelarias, el PCC adoptó el discurso de la unidad, argumentando que en la carnicería del año anterior los propios presos tenían la culpa, ya que eran fratricidas y no estaban gobernados por una organización lo suficientemente fuerte como para mantener la paz entre ellos, y representarlos tanto dentro como fuera de las prisiones. Se redactó un estatuto de los reclusos, y los delinquentes

---

<sup>14</sup> U.S. Department of Treasury, "Issuance of Executive Order Imposing Sanctions on Foreign Persons Involved in the Global Illicit Drug Trade; Counter Narcotics Designations and Designations Updates," *United States Government* (15 de diciembre de 2021), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20211215>.

se comprometieron con el lema: “Hermano no mata a hermano. El hermano no explota al hermano. Los ‘Fundadores’ son los líderes.”<sup>15</sup>

Si bien el PCC, a diferencia de la MS-13, no tiene sucursales operativas en los Estados Unidos y no opera cerca de la frontera estadounidense, la estructura “tiene una capacidad demostrada para perturbar y desestabilizar a múltiples países del hemisferio –sobre todo Paraguay y Bolivia– así como la capacidad operativa para entregar cocaína y otros productos ilícitos a Brasil, África y Europa. Este amplio alcance, que ahora se extiende a Colombia, Perú y Venezuela, a su vez impulsa la corrupción masiva y el colapso del Estado en múltiples países.”<sup>16</sup> Como se señaló, el PCC dominó una poderosa herramienta de captación, aceptación social y penetración cultural: un estilo de música popular conocido como Proibida Funk, un subgénero de la música carioca también conocido como Favela Funk. Los artistas del PCC, utilizando YouTube, Facebook, Instagram y otras redes sociales, comparten su música y cantan explícitamente sobre la vida de las pandillas, la actividad delictiva, la violencia y el asesinato. Estas canciones son similares a los narcocorridos mexicanos que glorifican a los traficantes de drogas y se tocan regularmente en los bailes funk, las omnipresentes fiestas de baile en las favelas de Río de Janeiro y Sao Paulo.<sup>17</sup>

### **Relación de las Pandillas con las Organizaciones Criminales Transnacionales**

Las relaciones entre las pandillas y las organizaciones criminales transnacionales más tradicionales también varían significativamente de un grupo a otro. Hasta hace poco, los cárteles mexicanos y otros grupos transnacionales veían a la MS-13 como socios indisciplinados y poco confiables, lo que limitaba el acceso del grupo al tráfico de drogas fuera de las ventas minoristas locales. Actualmente, la MS-13, particularmente la filial de Honduras, avanza para consolidarse como una estructura de tráfico

15 Leonardo Coutinho, “The Evolution of the Most Lethal Criminal Organization in Brazil...”

16 Douglas Farah y Marianne Richardson, “Gangs No Longer...”

17 Paul Sneed, “Favela Utopias: The “Bailes Funk” in Rio’s Crisis of Social Exclusion and Violence,” *Latin American Research Review* 43(2), (2008), 57–79, <http://www.jstor.org/stable/20488120>

de cocaína y drogas sintéticas, reorganizándose de manera ordenada, compartimentada y eficiente para el transporte y venta de cocaína y otros productos. Si bien esta evolución en el tráfico de drogas es significativa, todavía coloca a la MS-13 en el extremo inferior de la cadena de suministro y, por lo tanto, de las fuentes de ingresos. Aunque la MS-13 puede vender unidades de varios cientos de kilos de cocaína a los cárteles mexicanos, el grupo centroamericano aún no está en condiciones de acceder a los lucrativos mercados minoristas.

Ante la falta de acceso al mercado minorista de cocaína, la MS-13 estableció un monopolio en un mercado menos lucrativo, pero igualmente valioso, impulsado por el consumo en la región, lo que hace que traficar sea menos riesgoso y costoso. La venta de un derivado de la marihuana conocido como *krispy* o *kreepy*, el cual se mezcla con sustancias químicas para que sea mucho más potente que la marihuana normal, quintuplica las ganancias. La ventaja, además de los flujos de ingresos generados, es que el mercado está creciendo rápidamente en todo el Triángulo Norte, ofreciendo a la pandilla mercados de bajo riesgo y altas ganancias con un potencial de crecimiento extremadamente alto. Los ingresos del comercio de *krispy* superan, con creces, el dinero obtenido de las extorsiones en los vecindarios, así como generan buena voluntad en la comunidad y legitimidad política.<sup>18</sup>

La MS-13 también tomó medidas tentativas, pero importantes, para incursionar de otras formas en el tráfico de cocaína. Desde, al menos, el año 2018, la organización intentó cultivar plantas de coca en los alrededores de Santa Bárbara y Copán, y construyó pequeños laboratorios de cocaína cerca de San Pedro Sula, Puerto Cortés, y las colinas circundantes en un esfuerzo por crear un suministro cercano. No está claro si han habido cosechas exitosas a gran escala, pero la policía que realizó redadas en los cultivos de coca a lo largo de este periodo dijo que la incautación reciente de varios cientos de plantas de coca fue mucho más complicada que las incautaciones iniciales de plantas pequeñas y débiles.

---

18 Seth Robbins, "MS13 Profits from Marijuana Boom in Honduras", *InSight Crime* (Honduras: 11 de noviembre de 2021), <https://insightcrime.org/news/ms13-profits-marijuana-boom-honduras/>

También hay evidencia de que Honduras pasó de ser un país de tránsito a uno que también produce cantidades relativamente pequeñas, pero significativas, de cocaína refinada, casi toda producida en territorio controlado por la MS-13.<sup>19</sup> En marzo de 2020, una denuncia de la DEA que justificó el arresto del ciudadano hondureño Geovanny Fuentes en Miami en marzo de 2020, detalló cómo Fuentes pidió prestados 65 mil dólares para establecer un laboratorio cerca de la ciudad costera de Omoa, el cual dirigió entre los años 2009 y 2012, produciendo entre 300 y 500 kilos de cocaína pura al mes.<sup>20</sup> Según las investigaciones de campo realizadas, el laboratorio permaneció operativo bajo el control de la MS-13 después del año 2012, cuando la organización se apoderó del territorio de Omoa y comenzó a abrir nuevas rutas de tráfico de drogas a México a través de Belice. Posteriormente, el laboratorio se trasladó a las montañas hacia el noroeste.<sup>21</sup>

En contraste, el PCC se enfocó en controlar el mercado de cocaína de alta gama en Brasil y los mercados lucrativos en los países vecinos. Brasil es uno de los mayores consumidores de cocaína del mundo, lo que hace que el mercado local sea extremadamente rentable. Chile, Uruguay y Argentina también son las principales naciones consumidoras per cápita. El suministro de cocaína procesada de Bolivia, Perú, Venezuela y Colombia, todos los cuales comparten fronteras porosas con Brasil, es barato y abundante.<sup>22</sup>

Al mismo tiempo, el PCC se ha expandido tanto al tráfico internacional de cocaína como a otras actividades ilícitas lucrativas. La fase de expansión internacional del PCC fue claramente visible en el año 2017, cuando las autoridades documentaron envíos internacionales de cocaína a través de Uruguay, secuestros y robos en Bolivia, intentos de reclutar combatientes

---

19 Héctor Silva Ávalos, “Honduras Goes from Transit Nation to Cocaine Producer”, *InSight Crime* (19 de marzo de 2020), <https://www.insightcrime.org/news/analysis/honduras-transit-nation-cocaine-producer/>

20 Declaración jurada del agente especial de la DEA Ravi Baldeo en el Distrito Sur de Nueva York en apoyo de la detención de Geovanny Fuentes, (28 de febrero de 2020).

21 Investigación de campo de Farah en Honduras, (mayo 2020).

22 Douglas Farah y Marianne Richardson, “Gangs No Longer...”

disidentes de las FARC de Colombia, y el robo bancario más grande en la historia de Paraguay.<sup>23</sup> El PCC ahora tiene operaciones, rutas o acceso al mercado en América Latina, Europa y África. Una investigación de las agencias de inteligencia y seguridad de Brasil encontró que, fuera de Brasil, Paraguay y Bolivia (los tres países con más miembros), el PCC contaba, al menos, con 387 miembros activos en otros 16 países.<sup>24</sup>

La proximidad geográfica, la corrupción endémica y la persecución penal laxa hicieron de Paraguay un refugio atractivo para que el PCC expandiera sus iniciativas económicas, por lo que el grupo estableció una base en dicho país en el año 2011.<sup>25</sup> En Bolivia, los miembros del PCC se mueven libremente en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, donde invierten en joyas, clínicas médicas, estancias y restaurantes. Los miembros del PCC también han podido obtener pasaportes del Estado boliviano, como se vio en el caso del miembro del PCC, Fuminho, quien portaba un pasaporte boliviano cuando lo capturaron en Mozambique.<sup>26</sup>

En Europa, se informa que las relaciones más importantes del PCC se encuentran en Italia, donde el grupo criminal *'Ndrangheta* se convirtió en uno de los primeros socios comerciales internacionales del PCC desde, al menos, el año 2014. Esta relación, documentada por la Policía brasileña y respaldada por entrevistas con funcionarios regionales de inteligencia italianos, probablemente abrirá puertas a relaciones con otras estructuras criminales, en parte debido a los vínculos existentes de la organización italiana en Colombia, México y Argentina.

---

23 Luís Adorno y Flávio Costa, "Preso em Moçambique, Fuminho planejava controlar tráfico na África", *Notícias Universo Online* (Sao Paulo: 14 de abril de 2020), <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/04/14/preso-em-mocambique-fuminho-planejava-controlar-trafico-na-africa.htm>

24 Luís Adorno, "Investigação detecta membros do PCC em EUA, Europa e América do Sul", *Notícias Universo Online* (Sao Paulo: 6 de octubre de 2020), <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/10/06/investigacao-brasileira-detecta-ao-menos-387-membros-do-pcc-em-16-paises.htm>

25 Jen Sokatch, "Brazil Drug Gangs have Offices in Paraguay: Police", *InSight Crime*, (19 de mayo de 2011), <https://insightcrime.org/news/analysis/brazil-drug-gangs-have-offices-in-paraguay-police/>

26 ED, "Bolivia se convierte en el santuario del 'Narcosur', el cartel de droga del PCC", *El Deber* (18 de octubre de 2021), [https://eldeber.com.bo/pais/bolivia-se-ocvierte-en-el-santuario-del-narcosur-el-cartel-de-droga-del-pcc\\_251510](https://eldeber.com.bo/pais/bolivia-se-ocvierte-en-el-santuario-del-narcosur-el-cartel-de-droga-del-pcc_251510)

## Conclusiones

La pandilla MS-13 en América Central y la pandilla PCC en Brasil, al ejercer control territorial, político, económico y militar sobre gran parte de sus regiones de origen, se han convertido en los principales motores de la corrupción, la violencia, la inestabilidad y el colapso del Estado en el Hemisferio Occidental. Ambas pandillas establecen estructuras criminales duraderas y violentas con raíces profundas en sus comunidades de origen, y vínculos crecientes con las organizaciones de crimen transnacional y las estructuras políticas locales y nacionales. El surgimiento de ambos grupos de las estructuras penitenciarias y la continua dependencia del liderazgo penitenciario han creado nuevos desafíos para tomar medidas efectivas contra las pandillas. La corrupción masiva en los sistemas penitenciarios ha permitido, por ende, que ambas bandas hayan convertido los centros penitenciarios en bases de operaciones seguras, donde los líderes están protegidos, en lugar de aislados.

Ambos grupos operan en varios países del hemisferio, multiplicando la influencia corruptora que ejercen, y la violencia que pueden infligir con relativa impunidad. Los diversos caminos hacia el poder muestran la creatividad y adaptabilidad de las estructuras pandilleras. El PCC, a través de su alcance masivo en las redes sociales, ha incorporado una nueva herramienta de legitimación social a su capacidad de ganar aceptación como interlocutor válido.

Los lazos comunitarios se fortalecieron a medida que estos grupos desarrollaron habilidades más matizadas y sofisticadas para administrar las relaciones políticas, económicas y sociales. A medida que cada grupo se acerca a las tres décadas de existencia, las lecciones aprendidas y el alto costo de vida como foráneos en sus propias sociedades produjeron cambios de liderazgo para encontrar caminos innovadores y menos excluyentes hacia los medios de vida criminales. Este liderazgo maduro, junto a y su voluntad de renunciar a las ganancias económicas de prácticas como la extorsión a cambio de apoyo político, han generado mayores ganancias económicas y políticas. A medida que las pandillas obtienen el apoyo de

la comunidad, más visiblemente en Honduras, se expanden y aseguran su acceso a economías ilícitas.

Ambos grupos son cada vez más activos en el comercio mundial de cocaína. Si bien el PCC logró mayores avances para convertirse en una estructura de narcotráfico completamente desarrollada con operaciones en tres continentes, la MS-13 también ha logrado avances significativos. La MS-13 y el PCC, asimismo, controlan otras partes lucrativas de múltiples cadenas de suministro ilícitas. Estas incluyen el control y la tributación de secciones de puertos importantes, incluido el puerto de Santos en Brasil, uno de los más grandes del mundo; tráfico y trata de personas en Centroamérica y México; un monopolio de krispy y otras variedades mejoradas de marihuana; y avances en el mercado de distribución de precursores químicos para drogas sintéticas. En conjunto, estos flujos de ingresos proporcionaron nuevos y mayores recursos a las pandillas, catapultándolas a las filas de las organizaciones criminales transnacionales que representan una amenaza no solo para sus países de origen, sino también para la gobernabilidad democrática de la mayor parte de América Latina.

La creciente combinación de ingresos provenientes de actividades delictivas cambió fundamentalmente la naturaleza de las pandillas y su relación con el Estado, así como su relación con las organizaciones criminales transnacionales regionales. En lugar de extorsionar a sus comunidades de origen y participar en actividades criminales peligrosas, pero relativamente locales, ambos grupos son ahora actores políticos, económicos y militares importantes que pueden desafiar y, a menudo, abrumar al Estado, ya sea a través de la fuerza, la corrupción o la cooptación.

Los patrones generales de confrontación del Estado en los que se involucran ahora las pandillas son: (1) comprar y extorsionar en su camino hacia la estructura política formal para cooptar a los partidos, el sistema judicial y partes del ejecutivo, las comunidades de inteligencia y de aplicación de la ley al más alto nivel en El Salvador; y (2) establecer territorios esencialmente separados, gobernados por pandillas con amplia legitimidad popular,

concentrados en rutas clave de tráfico de cocaína mientras se negocian acuerdos específicos con las autoridades gubernamentales en Honduras.

### **Sobre los Autores:**

**Douglas Farah** - *National Defense University (Institute for National Strategic Studies, Center for Strategic Research)*

*Douglas Farah es investigador sénior visitante en el Centro de Investigación Estratégica, Instituto de Estudios de Seguridad Nacional de la Universidad de Defensa Nacional, y dirige el proyecto de Revisión de Redes Ilícitas del Hemisferio Occidental. También es presidente de IBI Consultants, LLC. Farah se especializa en investigación de campo y trabaja como consultor en desafíos de seguridad, crimen organizado transnacional y pandillas transnacionales en América Latina. Farah informa con frecuencia a audiencias militares y gubernamentales de alto nivel, brinda conferencias en universidades y ha testificado ante el Congreso más de una docena de veces. Durante las dos décadas anteriores a la fundación de IBI Consultants en 2005, Farah trabajó como corresponsal extranjero y reportero de investigación para The Washington Post, cubriendo guerras civiles en América Central, conflicto y crimen organizado en América del Sur, guerras de diamantes y oro en África Occidental, y finanzas islámicas radicales. Es autor de dos libros: (1) Blood From Stones: The Secret Financial Network of Terror, y (2) Merchant of Death: Money, Guns, Planes and the Man Who Makes War Possible (con Stephen Braun).*

**Marianne Richardson** - *National Defense University (Institute for National Strategic Studies, Center for Strategic Research)*

*Marianne Richardson es la coordinadora de investigación del proyecto de Revisión de Redes Ilícitas del Hemisferio Occidental en el Instituto de Estudios de Seguridad Nacional de la Universidad de Defensa Nacional. Su trabajo se centra en la migración, los sistemas transnacionales y las finanzas. Antes de este puesto, la Sra. Richardson trabajó para el equipo de respuesta ante desastres por la COVID-19 de la ciudad de Austin para desarrollar herramientas de seguimiento en tiempo real para sitios de prueba y vacunación masiva. También realizó una investigación sobre los impulsores de la migración en la Iniciativa de Políticas de América Central y México en el Centro Strauss para la Seguridad y el Derecho Internacional. Tiene una Maestría en Asuntos Públicos de la Escuela LBJ de Asuntos Públicos de la Universidad de Tèxas en Austin.*

*CAPÍTULO III:*

# **NUEVOS RETOS Y ESTABILIDAD REGIONAL**

DESAFÍOS Y  
AMENAZAS A LA  
**SEGURIDAD** EN  
AMÉRICA LATINA

# CIBERSEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: RETOS, PREOCUPACIONES Y OPORTUNIDADES

*Boris Saavedra*

## Resumen

*La pandemia de la COVID-19 ha intensificado la evolución de la geopolítica global, convirtiéndose la tecnología digital emergente en su centro de gravedad. La falta de políticas y de estrategias de ciberseguridad para enfrentar las vulnerabilidades de la libertad de expresión en el ciberespacio, el uso de la Inteligencia Artificial, las comunicaciones inalámbricas 5G, las infraestructuras críticas, la ciber diplomacia, las criptomonedas, así como la tecnología de la nube para almacenar y usar la data son fuentes importantes de amenazas y retos para la ciberseguridad en América Latina. Esta situación ha creado grandes oportunidades para el sector de la ciberseguridad a fin de responder al incremento de ataques en el ciberespacio, incluyendo un creciente número de negocios que requieren dichos servicios. En este contexto, en este artículo se analiza -política y estratégicamente- las amenazas, retos y oportunidades que presenta la ciberseguridad en América Latina.*

**Palabras clave:** *Tecnología Digital, Emergente y Convergente, Política, Estrategia, Ciberseguridad.*

## Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha intensificado la sostenida evolución de la geopolítica global, convirtiéndose la tecnología digital emergente en su centro de gravedad. Una combinación de regulaciones y amenazas crecientes están definiendo el panorama de la seguridad tecnológica, lo que estimula la necesidad de un mayor esfuerzo educativo para la comprensión de la ciberseguridad y la colaboración de las organizaciones públicas y privadas. Por ello, en este artículo se analizan, desde el punto de vista

político y estratégico, ocho áreas fundamentales (la libertad de expresión, la Inteligencia Artificial, la tecnología de comunicaciones inalámbricas 5G, las infraestructuras críticas, el sistema de adquisición, supervisión y control de data - SCADA, la ciber diplomacia, las criptomonedas y la tecnología de la nube) que describen el panorama de la ciberseguridad, así como las preocupaciones, retos y oportunidades para estos procesos en América Latina.

Por una parte, la libertad de expresión es un pilar fundamental de la democracia liberal en Occidente. El uso de las redes sociales ha impactado en forma disruptiva este derecho, con serias consecuencias sobre la estabilidad de dicho ejercicio democrático. Igualmente, los avances en Inteligencia Artificial (IA) en el campo de la seguridad y defensa obligan a conocer y entender los alcances actuales de esta tecnología, ya que su desconocimiento puede resultar en desaciertos de funcionalidad, así como la pérdida de oportunidades de empleo efectivo en ciberseguridad.

Por otra parte, la quinta generación (5G) de tecnologías de comunicaciones inalámbricas aumenta la velocidad de transferencia de datos y mejora el ancho de banda. En el campo militar, la tecnología 5G podría mejorar la inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR), habilitar nuevos métodos de comando y control (C2), y racionalizar los sistemas logísticos para una mayor eficiencia. Sin embargo, todo ello requiere conocer y entender sus fortalezas y vulnerabilidades para asegurar el uso competente y seguro de estas capacidades. Adicionalmente, las infraestructuras críticas abarcan una gran variedad de aspectos funcionales del Estado, tales como plantas eléctricas, sistemas industriales y de salud, tránsito terrestre, aéreo y marítimo, y el sistema económico y financiero. No obstante, a medida que se vuelven más vulnerables a los ataques ransomware cibernéticos, su protección se inicia con el diseño de políticas e implementación de estrategias de ciberseguridad para la protección del país.

Asimismo, el Sistema SCADA es una arquitectura de *software* y *hardware* para la adquisición, supervisión y control de datos en tiempo real, empleado en

procesos industriales, comerciales e institucionales. Los ataques al sistema SCADA proliferan a escala global, siendo una de las mayores preocupaciones en la región. De igual manera, el nuevo dominio cibernético se ha convertido en un escenario de confrontación constante entre individuos y entre naciones. Por ello, la ciber diplomacia es una herramienta reciente que debe ser conocida y utilizada para lograr los objetivos de la gobernanza global del ciberespacio.

En ese contexto, la criptomoneda es uno de los motores de los nuevos modelos financieros y económicos que se está convirtiendo en una de las prioridades de los países y organizaciones. Las criptomonedas y la operación de este novedoso sistema monetario digital son desconocidas por la mayoría de las autoridades encargadas del diseño e implementación de políticas y estrategias públicas. Además, la tecnología de la nube es una fuente importante de amenazas a la ciberseguridad, siendo cada vez más difícil proteger los datos que en ella se almacenan. En consecuencia, las autoridades encargadas de las políticas y estrategias necesitan, con premura, una seria formación para conocer y comprender el empleo eficiente de esta tecnología en el marco de la ciberseguridad.

Por consiguiente, la agenda de ciberseguridad en las sociedades democráticas de América Latina exige el decidido esfuerzo y compromiso de sus líderes para el desarrollo de las debidas políticas y estrategias. En ese sentido, en este artículo se analizan los aspectos decisivos para el ejercicio de la gobernanza del ciberespacio a través de la cooperación regional en los ámbitos de ciberseguridad, siendo una importante contribución al desarrollo y bienestar de la región en el marco del estado de derecho y de la democracia liberal.

### **La Libertad de Expresión y las Redes Sociales en el Ciberespacio Latinoamericano**

La tendencia a la vigilancia de las comunicaciones en internet y telefonía sin restricciones legales por parte del gobierno y la falta de una supervisión

legal efectiva son parte de una batalla continua en los países de América Latina. Las capacidades y tecnologías de vigilancia se están volviendo más intrusivas y predominantes, rodeadas de una cultura de secretismo y puntos de vista arraigados en el uso abusivo del poder gubernamental, lo cual está enfrentando la seguridad con la privacidad. Esta situación ha generado la creciente resistencia de la sociedad contra la vigilancia biométrica del gobierno y la desconfianza a las autoridades. Un claro ejemplo han sido los reiterados intentos, en el año 2021, de obligar a las personas a dar sus datos biométricos para acceder a los servicios de telefonía móvil en México, Paraguay y Colombia, con una fuerte oposición de la sociedad civil.

Al respecto, en México, la Suprema Corte de Justicia suspendió indefinidamente la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (un registro nacional de usuarios de móviles asociado a sus datos biométricos) luego de que la agencia federal encargada de implementar el registro presentara una demanda constitucional, afirmando su deber de garantizar los derechos de los usuarios a la intimidad, la protección de datos y el acceso a la información.<sup>1</sup> En Paraguay, el proyecto de ley que obligaba a los usuarios a registrar sus datos biométricos para habilitar un servicio de telefonía móvil fue rechazado por una comisión parlamentaria y está detenido en el Congreso desde entonces.<sup>2</sup> Mientras, en Colombia, la Fundación Karisma subrayó, en octubre de 2021, que los apagones de Internet y la censura y vigilancia en línea violan el derecho a protestar en línea.<sup>3</sup> En medio de esta agitación, *Electronic Frontier Foundation* ha reunido un conjunto de recursos para ayudar a las personas a navegar con seguridad digital en entornos de protesta.<sup>4</sup>

---

1 Juan Omar Fierro, “La Suprema Corte Confirma La Suspensión Indefinida Del Panaut”, *Proceso*, (20 de octubre de 2021), <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/10/20/la-suprema-corte-confirma-lasuspension-indefinida-del-panaut-274293.html>.

2 Sistema de Información Legislativa, “Ficha Técnica del Expediente”, *Congreso Nacional*, (11 de mayo de 2021), <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123507>.

3 Carolina Botero y Juan Pablo Parra, “Guns versus cellphones”, *Fundación Karisma*, (Septiembre de 2021), <https://web.karisma.org.co/guns-versus-cellphones/>.

4 Veridiana Alimonti y Shirin Mori, “#ParoNacionalColombia and Digital Security Considerations for Police Brutality Protests”, *EFF*, (19 de mayo de 2021), <https://www.eff.org/deeplinks/2021/05/paronacionalcolombia-and-digital-security-considerations-police-brutality-protests>.

El “patrullaje” de la policía colombiana en la web también ha reforzado las preocupaciones sobre su naturaleza invasiva. Karisma señala que una resolución de la policía colombiana del año 2015 que autoriza el “patrullaje cibernético” por parte de las fuerzas del orden, no tiene claro su alcance, procedimientos, herramientas y límites específicos.<sup>5</sup> Asimismo, el informe del Ministerio de Defensa de Colombia de junio de 2021 sobre las actividades durante el paro nacional, indica que el patrullaje digital sirvió para detectar ciberamenazas, perfilar personas sospechosas y actividades relacionadas con actos de *vandalismo*, y combatir lo que el gobierno consideró desinformación en línea. En este último caso, el ciberpatrullaje se combinó con una disputa narrativa acerca de la verdad de informes, imágenes y videos sobre el uso excesivo de la fuerza policial, atrayendo la atención nacional e internacional.<sup>6</sup>

Aunque en algunos países hay ciertos avances legislativos, persisten temores en cuanto al marco regulatorio, la privacidad y la libertad expresión. Uno de estos ejemplos ha sido el proyecto legislativo 2630/2020 de Brasil, llamado proyecto de ley de *noticias falsas*, que continuó debatiéndose en el Congreso de la República durante el año 2021.<sup>7</sup> Al respecto, los grupos de la sociedad civil y activistas brasileños se mantuvieron firmes en su oposición a la regla de trazabilidad, la cual obliga a las aplicaciones de mensajería instantánea a retener masivamente la cadena de comunicaciones reenviadas, socavando las expectativas de privacidad de los usuarios, así como las garantías y principios de cifrado de extremo a extremo. Sin embargo, el mandato de rastreabilidad se eliminó en la última versión del proyecto de ley, aunque los peligros para la privacidad permanecen en otras disposiciones.

---

5 Ministerio de Defensa Nacional, “Resolución No. 05839”, *Policía Nacional de Colombia*, (31 de diciembre de 2015), <https://www.policia.gov.co/file/32305/download?token=OAOOIAOJ>.

6 Ministerio de Defensa Nacional, “Informe Del Sector Defensa: Garantías a la Manifestación Pacífica y Control de Acciones Violentas”, (9 de junio de 2021), [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/informe\\_sector\\_defensa\\_-\\_garantias\\_a\\_la\\_manifestacion\\_pacifica\\_y\\_control\\_de\\_acciones\\_violentas\\_-\\_28\\_de\\_abril\\_a\\_4\\_de\\_junio\\_de\\_2021\\_20210609\\_vf.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/informe_sector_defensa_-_garantias_a_la_manifestacion_pacifica_y_control_de_acciones_violentas_-_28_de_abril_a_4_de_junio_de_2021_20210609_vf.pdf).

7 Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia, “Proyecto de ley de Fake News de Brasil tiene nuevo texto y será votado en breve”, (1 de noviembre de 2021), <https://www.observacom.org/proyecto-de-ley-de-fake-news-de-brasil-tiene-nuevo-texto-y-sera-votado-en-breve/>.

En El Salvador, Apple advirtió a los periodistas del conocido medio digital independiente *El Faro* sobre posibles arremetidas a sus iPhone por parte de atacantes patrocinados por el Estado. Se enviaron advertencias similares a los líderes salvadoreños de organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos de oposición. No obstante, estas denuncias no han originado ningún tipo de investigación por parte de las autoridades responsables del gobierno.<sup>8</sup> A escala regional, los principales grupos avocados a la defensa de derechos en el ciberespacio en América Latina solicitaron una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para discutir los riesgos a los derechos humanos causados por los métodos de vigilancia de las redes sociales.<sup>9</sup>

El uso generalizado de *software* malicioso por parte de los gobiernos latinoamericanos generalmente ocurre sin una autorización legal clara y precisa, y mucho menos con estándares estrictos de necesidad y proporcionalidad, ante la carencia de legislaciones que establezcan el alcance, los límites y el debido proceso en el marco de la libertad de expresión. Por ende, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, así como diversos expertos y organizaciones a nivel mundial han propuesto una moratoria regional sobre el uso de tecnología de *malware*, hasta que los Estados cuenten con garantías legales sólidas y controles efectivos para asegurar la protección de los derechos humanos. De esta manera se detendrían los abusos persistentes y la violencia arbitraria relacionada con el uso de *software* espía por parte de los gobiernos y *hackers* en general.

El malestar social se mantendrá hasta que los gobiernos reconozcan que la hostilidad de las agencias de inteligencia y fuerzas del orden hacia la seguridad de los dispositivos pone a todos los ciudadanos en peligro. En

---

8 David C. Adams, "Periodistas de El Salvador fueron sistemáticamente espiados con un software israelí que solo se vende a gobiernos", *Univision Noticias*, (12 de enero de 2022), <https://www.univision.com/noticias/america-latina/software-de-espionaje-pegasus-fue-utilizado-contr-periodistas-en-el-salvador>.

9 Red en Defensa de los derechos Digitales, "Organizaciones advierten riesgos de tecnologías de vigilancia en audiencia ante la CIDH", (28 de octubre de 2021), <https://r3d.mx/2021/10/28/organizaciones-advierten-riesgos-de-tecnologias-de-vigilancia-en-audiencia-ante-la-cidh/>.

lugar de aprovechar las vulnerabilidades del sistema, los gobiernos deberían alinearse a favor de una ciberseguridad sólida para todos. Además, No hay duda de que las nuevas fronteras de las noticias falsas requieren algún tipo de intervención legal. Los gobiernos de la región, en su mayoría, continúan usando herramientas de comunicación digital en un intento de influir sobre los opositores políticos y los ciudadanos en general, empleando tecnología no sofisticada.

En realidad, las grandes empresas de redes sociales como Facebook y Twitter han sido utilizadas para controlar en vez de liberar una comunicación sana, ya que deberían haber tenido suficiente previsión para evitar que poderosos actores políticos, e incluso personas comunes, intentaran utilizar sus plataformas para reprimir o desmoralizar. Los *bots* (*software* para realizar ataques automáticos a distancia) sociales en Twitter han desempeñado un papel importante desde que se lanzó la plataforma a fin de informar instantáneamente no solo sobre las últimas noticias o anuncios banales, sino también en materia de conspiración y propaganda. En su momento, se advirtió a las empresas de *Silicon Valley*, en Estados Unidos, que sus tecnologías estaban siendo utilizadas por los poderosos para manipular a los débiles. La mayoría de los ataques han sido realizados por *bots* humanos o cyborgs (ser vivo cuyos poderes son mejorados por implantes de computadora o partes mecánicas del cuerpo) bastantes simples en comparación con las tecnologías actuales (como la IA, el aprendizaje automático o el aprendizaje profundo), ya que no involucraron falsificaciones profundas o tecnología similar a la humana. No obstante, se prevé que pronto se dispondrá de una tecnología más inteligente.

Por ejemplo, el aprendizaje automático y el aprendizaje profundo que se están utilizando en la actualidad, con creciente disponibilidad de herramientas de IA, tienen implicaciones para la comunicación escrita, visual, auditiva y táctil en línea. Los *bots* sociales se están volviendo más interactivos, los *deepfakes* (imágenes, audio y contenido de video especialmente diseñados que utilizan tecnologías de IA para parecer contenido legítimo) se están tornando más convincentes y las voces artificiales -como Siri y Cortana- suenan más

humanas. Con estas innovaciones y junto con el aumento en la comprensión general de la desinformación digital, las empresas de relaciones públicas de dudosa reputación, los consultores políticos corruptos y una gran cantidad de otros grupos que usan las noticias falsas están modificando su táctica. La forma en que se están lanzando las operaciones en las redes sociales hace que la gente actúe más como robots y que los robots se parezcan más a los humanos, en un esfuerzo por confundir los algoritmos preparados para rastrear las noticias falsas. Estos grupos están sembrando y fertilizando noticias falsas en otras plataformas muy utilizadas en América Latina (como WhatsApp, Telegram y TikTok) con la finalidad de confundir a los usuarios.

Conocida la forma como han operado y operan estas empresas de redes sociales en el mundo, pero particularmente en América Latina, surge la siguiente pregunta: ¿Qué se debe hacer a nivel político y estratégico para contrarrestar esta amenaza a la sociedad y a la democracia liberal en la región? Para prevenir ataques dirigidos y campañas de noticias falsas a través de las redes sociales se deben crear regulaciones y políticas que protejan a todos –pero en particular a las clases más vulnerables– de la manipulación en línea. Las nuevas regulaciones deben hacer que sea más claramente ilegal que las empresas de redes sociales vendan anuncios dirigidos a los más vulnerables, con información errónea o desinformación políticamente cargada.

En ese sentido, las empresas de redes sociales deben proporcionar espacios seguros en línea para los usuarios y facilitar el uso diario de estos, protegiéndolos y moderándolos. Las empresas como Facebook, Twitter, TikTok, WhatsApp y otras deben ser vigiladas más enérgicamente tanto para las noticias falsas, discurso de odio, religión y política, como para la llamada posverdad. No se debe aceptar que las empresas tengan la discreción de seleccionar casos de desinformación, uno a uno, bajo criterios propios, seleccionando solo aquellos que puedan tener atención en los medios por razones políticas, étnicas o religiosas.

La política y la estrategia deben considerar a los usuarios de las redes sociales como grupos etarios ya que, de acuerdo con la edad, las plataformas sociales

siguen siendo espacios de manipulación de la información, generalmente dirigida a los jóvenes, aunque los adultos también pueden ser afectados por el desconocimiento en la operación de los dispositivos electrónicos de alta tecnología digital. Según Sam Wineburg y Sarah McGrew, se ha demostrado que los jóvenes asumen que, debido a que dominan con mayor facilidad los dispositivos y las redes sociales, están mejor preparados y menos expuestos a las manipulaciones de la información, lo cual es exactamente lo contrario.<sup>10</sup> En América Latina, WhatsApp e Instagram son las redes más utilizadas por su facilidad de operación y su amplio rango de funcionamiento para los diferentes grupos etarios.

En la democracia liberal se deben construir restricciones legalmente vinculantes sobre aquellos a quienes se confía el desempeño de la autoridad; es decir, restricciones en el ejercicio del poder político para evitar abusos. De hecho, la idea de aplicar la moderación como principio de los sistemas políticos es una de las más venerables de la teoría política, con raíces que se remontan a la antigua Grecia. Actualmente, la mayoría de las sociedades democráticas liberales están de acuerdo en que el desarrollo de políticas y estrategias para la restricción del gobierno (poder ejecutivo) es necesario y fortalece a la democracia como tal.

## **Inteligencia Artificial y sus Implicancias en el Ciberespacio Latinoamericano**

La seguridad y defensa como disciplina ocupacional ha utilizado durante mucho tiempo los avances tecnológicos para mejorar sus esfuerzos en la protección de los activos de un país, ya que el nuevo dominio cibernético presenta amenazas que constituyen un riesgo a la nación.<sup>11</sup> Actualmente, tales desarrollos tecnológicos incluyen avances en IA. Sin embargo,

---

10 Sam Wineburg y Sara McGrew, *Evaluating information: The cornerstone of civic online reasoning* (Stanford: Stanford Digital Repository, 2016), <https://stacks.stanford.edu/file/druid:fv751vt5934/SHEG%20Evaluating%20Information%20Online.pdf>.

11 Michael Coole, Deborah Evans y Jennifer Medbury, *Artificial Intelligence in Security: Opportunities and Implications* (American Society for Industrial Security, 2021), <https://store.asisonline.org/artificial-intelligence-in-security-opportunities-and-implications.html>.

muchas autoridades dentro del sector de la seguridad y defensa, por desconocimiento, describen esta tecnología más allá de sus capacidades técnicas, resultando en malentendidos en la funcionalidad, oportunidades de avance y brechas de conocimiento en los riesgos asociados con tal desarrollo en América Latina.

De acuerdo con expertos en IA y su empleo en asuntos de seguridad y defensa, la IA se encuentra en etapa elemental, con una capacidad limitada para la toma de decisiones inteligentes y autónomas. En realidad, la IA no piensa, sino que calcula, procesa, aplica reglas y es usada en el aprendizaje automático.<sup>12</sup> Las aplicaciones de IA pueden incluso generar reglas basadas en el aprendizaje de datos. No obstante, la IA es falible e inflexible, y posteriormente opera en un ambiente de blanco y negro. En contraste, los humanos piensan, crean y pueden comprender cambios o perturbaciones ambientales inusuales con suficiente fluidez para analizar y contextualizar constructos humanos como la intención y la motivación.

Tal representación da forma a la comprensión que se posee sobre la IA en las tecnologías de seguridad y defensa, ya que se requiere comprender el contexto, y no solo la informática o el procesamiento. En la actualidad, la IA no tiene la capacidad de comprensión humana, ni puede adaptarse como lo hace un ser humano. En consecuencia, por su propia naturaleza, no puede proporcionar garantías, en condiciones dinámicas, a áreas como seguridad y defensa, presentando serias carencias en materia de protección.

Es poco probable que los niveles de autonomía inteligente para las tecnologías de seguridad y defensa cambien considerablemente en los próximos diez años. Por el contrario, es factible que la era de la computación cuántica facilite el desarrollo de la IA más allá de las expectativas actuales. La computación cuántica, probablemente, será el factor clave que permita que la IA llegue al punto de singularidad y a alcanzar el nivel de proautonomía. Hasta ese momento, la IA podría producir razonables beneficios económicos, como una mayor productividad y costos reducidos. Sin embargo, el beneficio

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

abrumador para la seguridad y defensa en el futuro en desarrollo será el uso de tecnologías de respuesta, como drones y robótica, para proteger y defender a los humanos.

### **Comunicaciones Inalámbricas 5G y su Impacto en la Ciberseguridad de Latinoamérica**

La quinta generación (5G) de tecnologías de comunicaciones inalámbricas incrementa la velocidad de transferencia de datos y mejora el ancho de banda sobre las tecnologías existentes de cuarta generación (4G), a la vez que permite nuevas aplicaciones militares y comerciales. Se espera que las tecnologías 5G admitan sistemas interconectados o dispositivos autónomos, como hogares inteligentes, vehículos autónomos, sistemas de precisión, industriales, maquinaria y robótica avanzada. Adicionalmente, para las fuerzas militares, la 5G podría mejorar la ISR, habilitar nuevos métodos de C2 y racionalizar sistemas logísticos para una mayor eficiencia, entre otros usos. Sin embargo, a medida que se desarrollan e implementan las tecnologías 5G, los Estados deben considerar los ajustes necesarios a sus políticas y estrategias de ciberseguridad para la gestión del espectro de la seguridad nacional, así como las implicaciones para las capacidades de defensa, particularmente en las operaciones militares.

La tecnología 5G de comunicación inalámbrica utiliza tres segmentos del espectro electromagnético: la banda alta (también llamada onda milimétrica o MMW, que opera entre 24 y 300 GHz), la banda media (que opera entre 1 GHz y 6 GHz) y la banda baja (que opera por debajo de 1 GHz). La banda media y la banda baja, a menudo, se denominan colectivamente como Sub-6. De acuerdo con algunos analistas, es necesario compartir el espectro, reservando una cantidad suficiente de Sub-6 para fines comerciales. Esto requeriría que el sector de seguridad y defensa reubique ciertas aplicaciones a otras partes del espectro, tales como la banda alta. Se estima que esta forma de distribución permitiría completar el espectro en 5 años. De no hacerse así, tomaría alrededor de 10 años para completar

la distribución.<sup>13</sup> Desde el punto de vista de seguridad y defensa, las comunicaciones inalámbricas 5G podrían tener una serie de aplicaciones militares potenciales, en particular para vehículos autónomos, C2, logística, mantenimiento, realidad aumentada y virtual, así como para sistemas de ISR, todos los cuales se beneficiarían de velocidades de datos mejoradas y un retraso de tiempo menor.

Actualmente, a nivel político y estratégico, las autoridades del gobierno deberían estar discutiendo y coordinando con el congreso los siguientes temas para el desarrollo de políticas y estrategias adecuadas en relación con la tecnología de comunicación inalámbrica 5G: (1) ¿Qué enfoque debe darse a la gestión del espectro?, por ejemplo, el uso compartido del espectro, así como la asignación a la seguridad y defensa para proteger mejor las misiones del Ministerio de Defensa, al mismo tiempo que se satisfacen las crecientes demandas comerciales. (2) ¿Cuáles son los riesgos para la seguridad nacional del país que plantea la infraestructura 5G extranjera? ¿Se puede gestionar ese riesgo?, de ser así, ¿Cómo? (3) ¿Debería el país limitar el intercambio de inteligencia con países que operan equipos 5G suministrados por potenciales enemigos? (4) ¿Se requieren cambios en los conceptos operativos, la estructura de la fuerza, la doctrina o la postura como resultado de los desarrollos o las aplicaciones de la 5G militar? (5) ¿Hasta qué punto las tecnologías 5G comerciales serían vulnerables a los ataques de interferencia de los potenciales adversarios?

Sin políticas, estrategias y estructuras de gobernanza, los riesgos sociopolíticos, legales, y de seguridad y defensa de la aplicación y uso de la tecnología de comunicaciones inalámbricas 5G pueden eclipsar cualquier beneficio de estas tecnologías. La seguridad, la privacidad, los derechos individuales y el impacto potencial en la humanidad deben ser consideraciones fundamentales para el uso de cualquier aplicación de IA y 5G en la seguridad y defensa. La búsqueda de la supremacía tecnológica y

---

13 John R. Hoehn y Kelly M. Saylor, *National Security Implications of Fifth Generation (5G) Mobile Technologies* (Washington, D.C: Congressional Research Service, 2022), <https://www.asisonline.org/globalassets/foundation/documents/digital-transformation-series/ai-guidance-document-final.pdf>.

militar puede socavar esos derechos básicos, y las consecuencias pueden ser irreversibles e irreparables. Por lo tanto, los gobiernos de América Latina en particular deben establecer una plataforma viable, desde la cual la IA, la 5G y el desarrollo puedan gestionarse de una manera política y socialmente deseable, en beneficio de la seguridad y defensa de todos y cada uno de los países de la región.

### **Las Infraestructuras Críticas en América Latina desde el Punto de Vista de la Ciberseguridad**

El año pasado, el gobierno y las corporaciones estadounidenses lucharon para contener el daño causado por el ataque al proveedor de *software* de administración de redes SolarWinds, que comprometió a nueve agencias federales y docenas de empresas. En el mismo período, los ataques de *ransomware* aumentaron en frecuencia y gravedad, e interrumpieron las operaciones en el importante oleoducto *Colonial Pipeline*, que surte de combustible a la costa este de Estados Unidos<sup>14</sup> y en el procesador de carne JBS, empresa brasileña ubicada en este país.<sup>15</sup> La vulnerabilidad en una pieza de *software* de código abierto ampliamente utilizada dejó a miles de empresas, incluidos proveedores de *software* como servicio SaaS y servicios en la nube, vulnerables al ciberataque.

Antes de la invasión de Rusia a Ucrania, los actores de amenazas cibernéticas de Rusia desplegaron *malwares* y *ransomware* destructivos contra la infraestructura crítica en Ucrania para destruir los sistemas informáticos y dejarlos inoperativos. Entre el 15 de enero y el 23 de febrero de 2022, el centro de inteligencia para amenazas de Microsoft<sup>16</sup> e investigadores de

---

14 Kartikay Mehrotra y William Turton, "Hackers Breached Colonial Pipeline Using Compromised Password," *Bloomberg*, (4 de junio de 2021), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-04/hackers-breached-colonial-pipeline-using-compromised-password#xj4yvzkg>.

15 "Hackeo paraliza producción en emparadoras de carne en EEUU, Canadá y Australia", *Telemundo* 51, 2 de junio de 2021, <https://www.telemundo51.com/noticias/eeuu/estados-unidos-hackeo-empacadoras-de-carne-jbs-brasil-rusia-canada-australia/2196161/>.

16 "Destructive malware targeting Ukrainian organizations", *Microsoft Security*, 15 de enero de 2022, <https://www.microsoft.com/security/blog/2022/01/15/destructive-malware-targeting-ukrainian-organizations/>.

seguridad cibernética revelaron que los programas malignos conocidos como *WhisperGate* y *HermeticWiper* se usaron para atacar organizaciones e instalaciones críticas, mediante la destrucción de dispositivos, ventanas fundamentales para las operaciones de los sistemas.

A medida que las Infraestructuras Nacionales Críticas se vuelven más vulnerables a los ataques cibernéticos, su protección resulta clave para cualquier organización y nación. Además, la capacidad de atribuir una acción en el ciberespacio es un elemento vital para evitar la impunidad en el espacio digital. No obstante, la mayor seguridad es la capacidad de prevenir.

### **El Sistema de Adquisición, Supervisión y Control de Data - SCADA**

Aunque los avances tecnológicos, incuestionablemente, han beneficiado al mundo, presentan, de igual manera, un lado adverso que puede volverse contra la humanidad. Los piratas informáticos pueden activar monitores para espiar a las personas, mientras los hackers pueden atacar las vulnerabilidades mediante el uso de *ransomware* y *malwares* para interrumpir la infraestructura crítica. Por ejemplo, atacando el sistema SCADA, que permite las operaciones de plantas químicas, de energía y de abastecimiento de agua, puentes, autopistas, sistemas de salud, puertos y aeropuertos, así como organizaciones económicas y financieras.

El sistema SCADA es una arquitectura de *software* y *hardware* para la adquisición, supervisión y control de datos en tiempo real de procesos industriales, comerciales e institucionales, el cual está compuesto por computadoras, interfaces gráficas de usuario y comunicaciones remotas de datos en red, entre otros. Este sistema recopila una cantidad significativa de datos. Para hacerlo, integra una variedad de sensores y dispositivos de medición en formato digital o analógico, según la aplicación. Al recopilar los datos, se envían a una unidad terminal remota o a un controlador lógico programable. Una vez que llegan, los datos recopilados se traducen en información utilizable y se transfieren a una interfaz hombre-máquina

en donde los operadores pueden analizar los datos e interactuar con dispositivos de campo como válvulas, bombas, motores y sensores, ubicados algunos en sitios inaccesibles.

Hoy en día, los sistemas SCADA son el objetivo de los ciberataques. Vale la pena señalar que atacar estos sistemas afecta a un número sustancial de personas, causando daños significativos y, en última instancia, amenazando vidas humanas. La investigación posterior a los ataques los vinculó a la explotación de vulnerabilidades profundamente arraigadas en la filosofía de diseño del sistema, el cual se centra en la disponibilidad operativa más que en su seguridad.

### **La Ciber Diplomacia**

El nuevo dominio cibernético se está deteriorando rápidamente en varios frentes marcados por la creciente sofisticación de los ataques cibernéticos, así como por la falta de consenso sobre la gobernanza global de Internet y la intensificación de la competencia entre las grandes potencias. Estos desafíos son puntos de inflexión críticos entre los estados-nación para recalibrar los compromisos diplomáticos cibernéticos predominantes. La ciber diplomacia es una práctica mundial posliberal, considerando que el ciberespacio fue una creación del orden liberal. El papel que juega en la configuración de un nuevo orden o la construcción de puentes entre diferentes visiones políticas, y lo que significa para el futuro del ciberespacio, constituyen puntos clave de discusión.

La potencial desaparición de la democracia liberal afectará el ciberespacio tal y como es concebido en occidente. Las consecuencias de un ciberespacio posdemocrático liberal impactarán significativamente el orden global actual. En este contexto, *el concepto de diplomacia cibernética implica el uso de recursos y el desempeño de funciones diplomáticos para proteger los intereses nacionales con respecto al ciberespacio*. En ese sentido, la diplomacia cibernética es un tipo de diplomacia en la que los representantes estatales se involucran para proteger los intereses del ciberespacio nacional, que a

menudo incluyen la ciberseguridad, el ciberdelito y la libertad de empleo del Internet. Por lo tanto, lo que diferencia a la ciber diplomacia de la diplomacia tradicional es el hecho de que utiliza socios diplomáticos no tradicionales, como representantes de empresas de Internet, empresas de tecnología y organizaciones de la sociedad civil. La ciber diplomacia depende de estos actores privados, porque manejan la mayor parte de información y propiedad en el ciberespacio.

También es importante reconocer lo que no es la ciber diplomacia, ya que no está necesariamente involucrada en todas las interacciones interestatales sobre tecnología o ciberespacio. Además, la ciber diplomacia no es necesariamente la práctica de representantes estatales que utilizan Internet o la tecnología para interactuar el uno con el otro. Se trata, más bien, de diplomacia electrónica o diplomacia digital, y puede incluir, por ejemplo, una organización estatal que publica infografías en Instagram o dos diplomáticos teniendo un intercambio a través de Twitter. Esto puede ser complicado por el hecho de que, históricamente, la ciber diplomacia, la e-diplomacia y la diplomacia digital se usaron de manera un tanto intercambiable. Sin embargo, la ciber diplomacia ha surgido como un término propio que denota una práctica.

La ciber diplomacia presenta beneficios y vulnerabilidades que, en un sistema internacional empañado por la incertidumbre y la paranoia de la seguridad, pueden ser una solución a una nueva ola de inseguridad propagada por cuestiones de ciberseguridad. El objetivo de la comunidad internacional debe ser, decididamente, establecer normas y reglamentos voluntarios para el ciberespacio. Esto es a la luz de los siguientes tres problemas principales que plantea el ciberespacio a las estrategias de defensa tradicionales: (1) la disuasión es menos efectiva debido a la variedad de actores y estrategias; (2) los medios del ciberataque hacen difícil, si no a veces imposible, atribuir responsabilidad a un actor o grupo de actores; y (3) la brecha en seguridad y tecnología entre poderes cibernéticos y los Estados en desarrollo, amplía las vulnerabilidades.

Debido a que las estrategias de defensa tradicionales no pueden cumplir con la mayoría de estos desafíos, la ciber diplomacia es uno de los únicos métodos con el que los Estados cuentan para prevenir, resolver y sancionar los ataques. Un ejemplo de un discutible éxito de la ciber diplomacia sería el de China y Estados Unidos. Años de acusaciones mutuas y ciberataques comprobados entre estos dos países dieron paso al acuerdo de seguridad cibernética del año 2015 entre Obama y Xi Jinping: cooperación y asistencia mutua en la investigación del delito cibernético, restricción mutua del espionaje cibernético económico, y el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y línea directa para la escalada de problemas cibernéticos. En lugar de entrar en conflicto, ambos países buscaron establecer reglas mutuas para interactuar.

Existe un conjunto de herramientas para alcanzar el principal objetivo de la ciber diplomacia, el cual es la creación de normas voluntarias y regulaciones para el ciberespacio. Al respecto, después de una serie de negociaciones, en junio de 2013, el Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas (UNGGE, por sus siglas en inglés) estableció que el ciberespacio, como la alta mar o el espacio ultraterrestre, era un bien común mundial y estaba sujeto al derecho internacional (incluida la Carta de las Naciones Unidas). Otras organizaciones internacionales, como la OTAN, en el año 2014, confirmaron la decisión de la ONU y añadieron que la ciberdefensa se integraría a las estrategias de defensa colectiva de dicha alianza.

Algunos académicos han argumentado que las organizaciones internacionales deberían expandir su dominio cibernético más allá de, simplemente, establecer normas. Sin embargo, los Estados –individualmente– también han creado herramientas para enfrentar la amenaza cibernética. Por consiguiente, la ciber diplomacia cuenta con tres modelos a seguir. En el primer modelo, los Estados crean un departamento o agencia para elaborar políticas cibernéticas y manejar los problemas cibernéticos. Por ejemplo, la Seguridad Cibernética Nacional del Reino Unido. En el segundo, los Estados crean una unidad de coordinación para sincronizar la política entre varios departamentos y agencias. Por ejemplo, la Oficina del Coordinador de

Asuntos Cibernéticos, dentro del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Finalmente, en el tercer modelo, los Estados seleccionan un modelo híbrido en el que crean un cuerpo que coordina la política entre las agencias (a menudo sobre cuestiones internas y cooperación con el sector privado) y que maneja más unilateralmente cuestiones cibernéticas (para negociaciones cibernéticas internacionales). Por ejemplo, la Oficina Federal para la Seguridad de la Información de Alemania.

Como casi todos los temas cibernéticos, la novedad de la ciber diplomacia llevó a que fuera subdesarrollada durante años y se dejó al dominio de los ingenieros, visto como un asunto técnico. No obstante, en el año 2003, las reuniones de la ONU sobre cibernética proliferaron a nivel internacional. Para el año 2010, al menos tres grandes potencias cibernéticas (Reino Unido, China y Estados Unidos) desarrollaron políticas independientes, pero estas se centraron principalmente en la política interna y la coordinación con el sector privado. Hasta el día de hoy, pocos Estados han elaborado políticas independientes de ciber diplomacia, entre ellas: la Estrategia Nacional de Estados Unidos para el Ciberespacio (2018),<sup>17</sup> la Estrategia Internacional de Japón sobre Ciberseguridad y Cooperación (2015),<sup>18</sup> las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Cibernética y Ciber diplomacia (2015),<sup>19</sup> y la Estrategia de Compromiso Internacional de Australia (2015).

Asimismo, existen dificultades para desarrollar canales apropiados para la ciber diplomacia y las cuestiones cibernéticas. Los Estados están centrados en cibernética de naturaleza interinstitucional, careciendo de cooperación. Por ejemplo, Alemania contaba -en el año 2010- con 12 departamentos independientes que elaboraban políticas para diseñar su estrategia cibernética. Otro desafío es que muchos Estados pueden considerar

---

17 The White House, *National Cyber Strategy of the United States of America*, (Washington: The White House D.C, 2018), 1-26 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>.

18 “Cybersecurity Strategy”, The Government of Japan, 4 de septiembre de 2015, <https://www.nisc.go.jp/eng/pdf/cs-strategy-en.pdf>.

19 Secretaría General del Consejo, *Conclusiones del Consejo sobre la ciberdiplomacia* (Bruselas: Secretaría de General del Consejo, 2015), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6122-2015-INIT/es/pdf>.

el establecimiento o la aplicación de normas internacionales sobre el ciberespacio como una intrusión en la soberanía y una afectación a sus intereses nacionales. Por lo tanto, la ciber diplomacia debe demostrar que la cooperación en la creación de normas comunes para el ciberespacio es un interés nacional vital de todos los Estados, compartiendo información con respecto al ciberespacio y fomentando la confianza mutua para prevenir el conflicto. Finalmente, quizás el desafío más apremiante para la ciber diplomacia es la falta de investigación y literatura sobre el tema.

Estudiar ciber diplomacia conlleva muchos problemas ya que es una nueva área con pocos estudios de casos, que se aparta lo suficiente de la diplomacia tradicional. En el marco del estudio y análisis de las infraestructuras críticas, la convergencia entre ciber diplomacia y el sistema SCADA es fundamental para lograr la protección eficiente y eficaz que se requiere en el ciberespacio. En ese sentido, las herramientas de la ciber diplomacia se pueden aplicar en gran medida a SCADA. Consecuentemente, toda conversación o negociación sobre la infraestructura crítica debe incluir una discusión sobre los sistemas SCADA y sus vulnerabilidades. Sin duda, el mayor desafío es que este sistema es percibido como un problema interno debido a que las organizaciones internacionales prefieren centrarse en las normas y la confianza mutua, en lugar de la construcción de defensa mutua a través de la ciber diplomacia.

Sin embargo, si hasta ahora la ciber diplomacia no se puede utilizar para reforzar las defensas de SCADA en todo el mundo, al menos se puede utilizar para proporcionar normas y reglamentos en cuanto a cómo los Estados deben interactuar con estos sistemas. Igualmente, la ciber diplomacia se puede utilizar para crear acuerdos regionales o globales. El caso de Centroamérica es emblemático ya que el intercambio energético regional es muy importante. Los estándares para los sistemas SCADA son especialmente críticos en regiones que comparten sistemas entre países limítrofes, lo cual es una práctica común en toda América Latina. Además, los Estados con grandes brechas en la tecnología cibernética son los más vulnerables.

## La Criptomoneda

Las nuevas tecnologías vienen transformando los mercados y los sectores. En ese contexto, la digitalización del mundo representa un cambio radical en la forma de hacer negocios. Sin duda, las criptomonedas son uno de los motores de este cambio porque los nuevos modelos financieros y económicos se convierten en una de las prioridades de los países y organizaciones desarrolladas. Sin embargo, las criptomonedas y su operación son desconocidas por la mayoría de las autoridades encargadas del diseño e implementación de políticas y estrategias públicas en este novedoso sistema monetario digital. Esta situación no favorece su desarrollo, despliegue y uso como elemento común en los mercados y relaciones comerciales, sin mencionar las implicancias en la seguridad y defensa del Estado. Por ello, es necesario que los profesionales, académicos y científicos de los sectores público y privado conozcan lo que se investiga y desarrolla sobre este tema, teniendo en cuenta aspectos como la ciberseguridad y su relación con las criptomonedas.

La criptomoneda es, esencialmente, dinero electrónico; es decir, solo existe en el medio digital. Esta permite comprar y vender como cualquier moneda corriente, pero aprovechando el medio digital. Se pueden usar criptomonedas para realizar pagos rápidos y evitar tarifas de transacción.<sup>20</sup> Asimismo, se pueden comprar criptomonedas como inversión (especulativa) con la esperanza de que aumente su valor. Igualmente, las criptomonedas se pueden comprar con tarjeta de crédito o a través de un proceso llamado “minería.” Este último es un proceso competitivo que verifica y agrega nuevas transacciones al sistema protegido por la tecnología *blockchain*, en el cual el minero gana dinero si la transacción es aceptada.<sup>21</sup>

Aunque las criptomonedas han sufrido altibajos en su corta historia, han logrado consolidarse y crecer. Hay países e instituciones importantes que

---

20 Alexander Carol y Michael Dakos, “A critical investigation of cryptocurrency data and analysis”, *Quantitative Finance* 20, no. 2 (2020): 173-188.

21 Diego Valdeolmillos et al, “Blockchain technology: a review of the current challenges of cryptocurrency,” (documento presentado en *International Congress on Blockchain and Applications*, Avila, España, 26 de junio de 2019), [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-23813-1\\_19#chapter-info](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-23813-1_19#chapter-info).

están estudiando la posibilidad de lanzamiento de su propia criptomoneda. Esto da una idea de la proyección y potencial de estas monedas virtuales, pero aún existen muchas dudas sobre su funcionamiento, evolución y adaptación al mundo real.<sup>22</sup> La popularidad y el valor de las criptomonedas las ha convertido en objeto de deseo para muchos usuarios. Como resultado, un alto número de intentos de fraude se ocultan detrás de transacciones de criptomonedas que nunca se llevan a cabo. El objetivo de estos fraudes es siempre el mismo: robo de datos. Si estos ataques ocurren en las computadoras de una empresa o de sus empleados, la ciberseguridad de la organización podría verse gravemente afectada.<sup>23</sup>

Los ataques cibernéticos por recompensa financiera también han proliferado y aprendido a aprovechar el entorno de las criptomonedas. Sin medidas adecuadas para prevenirlos, se facilita el acceso a la red cibernética física de una empresa y a la exigencia de pago en criptomonedas a cambio de solucionar el problema. Igualmente, rastrear este tipo de transacciones es prácticamente imposible, lo que hace que el trabajo de informática forense sea muy difícil.<sup>24</sup> Por consiguiente, es necesario entender las criptomonedas desde un enfoque integral, teniendo en cuenta las características que hacen referencia a las propias criptomonedas, pero también las que tienen que ver con la seguridad del mundo digital. Si no se definen las cuestiones de ciberseguridad asociadas a este tipo de moneda digital, su crecimiento, evolución y adaptación serán afectados, a pesar de ser una tendencia en auge con fuerte arraigo en sectores de alto valor financiero y económico.

Finalmente, los encargados del desarrollo de políticas y estrategias deberán conocer y entender la concepción del sistema operativo de moneda digital para realizar un análisis de redes bibliométricas, a fin de identificar la

---

22 Jiaqi Liang, Linjing Li, y Daniel Zeng, "Evolutionary dynamics of cryptocurrency transaction networks: An empirical study", *PLoS one* 13, no. 8 (2018): e0202202.

23 Nikolaos A. Kyriazis, "A survey on efficiency and profitable trading opportunities in cryptocurrency markets", *Journal of Risk and Financial Management* 12, no. 2 (2019): 67.

24 Gabriel Kabanda, "Cybersecurity risk management plan for a blockchain application model", *Trans Eng Comput Sci* 2, no. 1 (febrero 2021): 1-18, <https://gnosscience.com/uploads/journals/articles/12984736561.pdf>.

estructura intelectual de los campos de investigación en criptomonedas y ciberseguridad. Los estudios bibliométricos aportan valiosa información sobre los artículos científicos publicados en diferentes países y permiten comparar los resultados científicos de productividad en términos de identificación de temas de actualidad.<sup>25</sup> En ese sentido, la bibliometría se define como el conjunto de métodos y herramientas para evaluar y analizar la evolución del conocimiento científico y académico de las publicaciones y sus citas. Su objetivo es analizar su impacto y evaluar cómo estos contribuyen al progreso de la ciencia en las principales áreas temáticas. Igualmente, la bibliometría permite medir la calidad científica y académica productiva en el campo de la investigación.<sup>26</sup>

Para el estudio y análisis del desarrollo y evolución de las criptomonedas y su relación con la ciberseguridad existen dos categorías de técnicas bibliométricas: el análisis de desempeño (operatividad) y el mapa de coocurrencia. En el desempeño, el análisis se centra en el impacto de las publicaciones en función de su producción y evolución de citas, mientras que el mapa de coocurrencias representa cómo se interrelacionan las principales publicaciones, temas de investigación o autores. Esta última categoría es muy utilizada para entender, descubrir y visualizar relaciones que son difíciles de ver o que están ocultas entre temas centrales para el desarrollo del campo. En términos de desempeño bibliométrico, la literatura relacionada con las criptomonedas y la ciberseguridad mostró un notable incremento en los últimos años debido al gran volumen de publicaciones y citas recibidas en este campo. Se espera que el interés siga creciendo y sirva de apoyo a otras áreas de conocimiento, como las tecnologías de la información y la comunicación, las tecnologías financieras, emprendimientos y nuevos modelos de negocios.

---

25 Jose Ricardo Lopez-Robles et al, “30 years of intelligence models in management and business: A bibliometric review”, *International Journal of Information Management*, vol. 48, pp. 22-38, 2019.

26 Alberto Faz-Mendoza et al, “Intelligent processes in the context of Mining 4.0: Trends, research challenges and opportunities”, (documento presentado en *International Conference on Decision Aid Sciences and Application*, 2020), 480-484, [https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?arnumber=9317095&casa\\_token=cMjVb97CzNkAAAAA:YzYiVbeXKc2hUrpX-AyPQOifVwKaYI37SaJP\\_70cB-3mxOxzNgnKkb97qm4mwHtCCg9BBmu1](https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?arnumber=9317095&casa_token=cMjVb97CzNkAAAAA:YzYiVbeXKc2hUrpX-AyPQOifVwKaYI37SaJP_70cB-3mxOxzNgnKkb97qm4mwHtCCg9BBmu1).

Sin duda, es necesario vincular los conceptos de criptomonedas y ciberseguridad, debiendo priorizarse la discusión de tendencias, desafíos, oportunidades y tecnologías que se requiere para la operatividad del sector de las transferencias de compra y venta, así como también la minería de criptomonedas. Para ello, es necesario que los analistas encargados del diseño de políticas e implementación de estrategias comprendan el uso de las criptomonedas en el mercado digital, por lo que las investigaciones deberán ser desarrolladas con las metodologías bibliométricas que sustenten los análisis correspondientes. En definitiva, se trata del uso de este novedoso sistema financiero en forma eficiente y eficaz, pero con el nivel de ciberseguridad requerido. Esta metodología de análisis establece el primer marco de investigación relacionado con ambos temas y podría utilizarse para promover el nuevo conocimiento.

### **Tecnología de la Nube**

El gobierno estadounidense a menudo usa el término “nube” para cualquier solución tecnológica proporcionada por un proveedor externo. El Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST por sus siglas en inglés) definió varios modelos de implementación de la nube, con aumentos progresivos en la gestión por parte de los proveedores externos, entre ellos: (1) Infraestructura como servicio (donde los proveedores proporcionan la infraestructura y el *hardware*), (2) Plataforma como servicio (donde los proveedores proporcionan un entorno administrado para la aplicación de un cliente) y (3) *Software* como servicio (donde los proveedores brindan una aplicación completamente administrada y los clientes solo necesitan proporcionar sus datos).

En la práctica, muchas de las ofertas de los principales proveedores no tienen límites bien definidos. Independientemente del uso común del término “nube,” *este se aplica con mayor precisión a aquellas soluciones que exhiben cinco características esenciales de computación en la nube, según lo define el NIST: servicio bajo demanda, amplio acceso a la red, agrupación de*

*recursos, elasticidad rápida y servicio medido.*<sup>27</sup> Desarrollado casi una década después de la *Primera Nube*, surge la *Nube Inteligente* la cual equipa a las agencias con información práctica y recomendaciones extraídas de algunos de los casos de uso más impactantes del sector público y privado del país.

A diferencia de la primera nube, que otorgó a las agencias amplia autoridad para adoptar soluciones basadas en ella, la nube inteligente ofrece una guía de implementación práctica a las misiones gubernamentales para actualizar completamente el potencial de dichas tecnologías, al tiempo que garantiza operaciones seguras. Adicionalmente, las configuraciones incorrectas de la nube también son una fuente importante de amenazas a la ciberseguridad. Por ende, proteger los datos en todo el entorno es cada vez más difícil. Los usuarios necesitan una formación más eficaz para que comprendan sus responsabilidades en materia de ciberseguridad, mientras que las organizaciones luchan por contratar suficientes expertos en seguridad para satisfacer sus necesidades.<sup>28</sup>

Con la intensificación del uso del ciberespacio, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿Qué deben esperar las organizaciones e instituciones de la tecnología de la nube en el año 2022? Al respecto, el *Global Data Systems* proyecta las siguientes cuatro predicciones sobre el panorama de la seguridad para el presente año:

1. *El phishing seguirá siendo la amenaza dominante.* Durante los últimos años, el *phishing* ha sido el ataque cibernético más frecuente al que se enfrentan las organizaciones. Según el Informe de investigaciones de violación de datos del año 2021 de Verizon, el 43 % de las violaciones comienzan con un ataque de *phishing*. Los analistas de seguridad esperan que siga siendo la amenaza dominante en el 2022, aunque los ciberdelincuentes están cambiando un poco sus técnicas. En lugar de enviar una gran cantidad de correos electrónicos a grupos de usuarios, producirán ataques muy específicos para individuos

---

27 “Cybersecurity Predictions: What to Look Out for in 2022 and Beyond”, *Global Data Systems*, <https://www.getgds.com/resources/blog/cybersecurity/cybersecurity-predictions-what-to-look-out-for-in-2022-and-beyond>. (Consultado el 7 de julio de 2022).

28 *Ibíd.*

seleccionados, lo que dificultará la detección del *phishing*. Las organizaciones deberán mejorar la seguridad de su correo electrónico y puntos finales, y brindar a los usuarios una capacitación efectiva en ciberseguridad para abordar esta amenaza.

2. *Las organizaciones deberán monitorear, administrar y asegurar la creciente huella de TI* [Tecnología de la Información]. El cambio a modelos de trabajo híbridos y remotos ha significado que se utilicen más terminales fuera del perímetro seguro. Al mismo tiempo, las organizaciones están ampliando sus iniciativas de Internet de las cosas (IoT), implementando una amplia gama de sensores y otros dispositivos para automatizar procesos y monitorear operaciones. Esta creciente huella de TI significa que los piratas informáticos tienen una superficie de ataque cada vez mayor para explotar.
3. *La evolución de los ataques de ransomware requerirán una mayor vigilancia.* El *ransomware* dominó las noticias de seguridad en el año 2021, particularmente con incidentes de alto perfil como el ataque del Oleoducto Colonial. En el 2022, las organizaciones empresariales deben esperar que el *ransomware* se vuelva más específico, dirigido a organizaciones de atención médica, la industria del petróleo y el gas y otras organizaciones que estén dispuestas a pagar el rescate para evitar interrupciones. Los delincuentes también usarán la exfiltración de datos y otras tácticas para obtener pagos más grandes. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) se enfrentarán a un número creciente de ataques generados por los operadores de *Ransomware-as-a-Service*, que cobran tan solo 50 dólares al mes por las vulnerabilidades basadas en suscripción.
4. *Los ataques a la cadena de suministro darán lugar al modelo de cuádruple extorsión.* Los atacantes de *ransomware* han estado utilizando la doble extorsión: cifran los datos de la víctima y amenazan con exponer información confidencial. La cadena de suministro ataca con una amenaza de extorsión cuádruple. En un ataque a la cadena de suministro, los ciberdelincuentes explotan una vulnerabilidad en la seguridad de una empresa para obtener acceso a las redes y datos de sus socios comerciales. Este método de ataque se ha convertido en el favorito de los grupos respaldados por Rusia, China, Corea del Norte y otros gobiernos adversarios. Además de las tácticas tradicionales de *ransomware*, los perpetradores pueden amenazar con publicar la violación. Si eso no funciona, pueden comenzar a propagar el ataque entre los socios

comerciales, extrayendo datos y exigiendo rescates en el camino. Un ataque exitoso a la cadena de suministro puede comprometer fácilmente a cientos de organizaciones.<sup>29</sup>

## Conclusiones

La pandemia de la COVID-19 ha impactado a la sociedad mundial, la cual ha demostrado un gran espíritu de resiliencia para enfrentar la grave crisis sanitaria y las restricciones impuestas, adoptando nuevas formas y hábitos de trabajo y comunicación. En ese contexto, las instituciones se han visto obligadas a digitalizar rápidamente sus modelos de funcionamiento, mediante la creación de entornos de trabajo remotos para continuar gestionando las funciones de los empleados a través de canales digitales. Esta situación ha creado grandes oportunidades para el sector de la ciberseguridad a fin de responder al rápido aumento de los ciberataques, así como al creciente número de negocios que requieren servicios de ciberseguridad. Desde el punto de vista político y estratégico, en América Latina y el Caribe se identifican ocho áreas fundamentales (la libertad de expresión, la IA, la tecnología de comunicaciones inalámbricas 5G, las infraestructuras críticas, el sistema SCADA, la ciber diplomacia, las criptomonedas, y la tecnología de la nube), las cuales describen un panorama de ciberseguridad marcado por preocupaciones, retos y oportunidades para contar con un ciberespacio seguro al alcance de todos en la región.

## Sobre el autor:

**Boris Saavedra** – *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies*

*El Dr. Boris Saavedra es un oficial general retirado de la Fuerza Aérea de Venezuela y licenciado en Ciencias y Artes Militares, con énfasis en Aeronáutica. Ha realizado el Curso de Altos Estudios Militares en la École Supérieure de Guerre Interarmées de Francia y el Curso Superior de Defensa Nacional en el Instituto de Altos Estudios en Defensa Nacional de Venezuela. Además de su doctorado del Instituto Gutiérrez Mellado en la Universidad*

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*

*Nacional de Educación a Distancia en España, posee una Maestría en Política y Práctica Internacional de la Universidad George Washington en Estados Unidos. En su área de especialización, Paz y Seguridad Internacional, es coautor de varios libros y artículos de revistas. Actualmente, es profesor en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa "William J. Perry." Antes de unirse al Centro Perry, fue Jefe de Asuntos Académicos en el Colegio Interamericano de Defensa y Director de Secretaría en el Ministerio de la Defensa Nacional de Venezuela.*

# MIGRACIÓN VENEZOLANA EN EL PERÚ: PERCEPCIONES Y REALIDADES

*Paul Eduardo Vera Delzo*

## **Resumen**

*La profunda crisis existente en Venezuela ha generado el mayor flujo migratorio de América Latina, estimándose que, para fines del año 2022, el Perú –segundo país de acogida tras Colombia– contará con una población de migrantes y refugiados venezolanos cercana a los 1.45 millones. Al respecto, es claro que ninguna población se encuentra preparada ni para dejar de manera forzosa su país de origen –debido a la crítica crisis existente– ni para acoger a un gran número de personas externas en tan poco tiempo, generándose un contexto de extrema vulnerabilidad para la población migrante, así como de incomodidad e, incluso, rechazo en la población de acogida o receptora. Lograr la plena integración de la población venezolana en la sociedad y en la economía peruana requiere del decisivo involucramiento por parte del Estado y de la sociedad civil con miras a promover un arduo y progresivo cambio de mentalidad en los peruanos (pasando del rechazo a la empatía) a través de la educación y de la cultura. Caso contrario, se podrían generar situaciones que afecten gravemente no solo la seguridad, sino también la estabilidad que se requiere para el desarrollo integral del país.*

**Palabras clave:** *Crisis en Venezuela, Migración Venezolana, Trayectoria Migratoria, Xenofobia.*

## **Introducción**

Durante la última década, la situación política y económica de Venezuela ha generado una profunda crisis, causando la migración forzosa y masiva de más de seis millones de venezolanos en búsqueda de mejores oportunidades, de los cuales unos cinco millones han sido acogidos en

distintos países de América Latina.<sup>1</sup> En este contexto, la región afronta el mayor flujo de personas refugiadas y migrantes de su historia, originando una serie de retos y oportunidades tanto para la población migrante como para la población de acogida o receptora.

Sin duda, ninguna población se encuentra preparada ni para dejar de manera forzosa su país de origen, ni para acoger de manera masiva a personas externas en un breve lapso de tiempo. Estas circunstancias generan un contexto de extrema vulnerabilidad para la población migrante, así como de incomodidad e, incluso, rechazo por parte de la población receptora, sobre todo cuando el Estado del país de acogida no es capaz de gestionar dicha situación. Por ejemplo, el 26 de septiembre de 2021, una manifestación de casi cinco mil personas que expresaban su rechazo al arribo de inmigrantes venezolanos que ocupaban algunos espacios públicos de la ciudad chilena de Iquique, ubicada al norte del país, terminó con la quema de pertenencias personales y carpas donde se alojaban estos migrantes.<sup>2</sup>

Aunque dicha agresión fue ampliamente rechazada por la población y organizaciones chilenas, incluyendo al gobierno central, muestra como la población receptora es capaz de exteriorizar su descontento y frustración a través de expresiones xenófobas y actos violentos contra la población migrante, principalmente cuando las autoridades no son capaces de generar empatía en sus ciudadanos ni de enfrentar los retos ocasionados por la llegada masiva de extranjeros. Durante esta manifestación, aproximadamente tres mil migrantes venezolanos se encontraban varados en Iquique, muchos de ellos ocupando parques y lugares públicos de la ciudad a la espera de regularizar su situación migratoria.<sup>3</sup>

---

1 R4V - Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, Refugiados y Migrantes de Venezuela, (5 de mayo de 2022), <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> (Accedido el 11 de junio de 2022).

2 BBC News Mundo, "Chile: la marcha contra migrantes que terminó con la quema de pertenencias y carpas de extranjeros", (26 de setiembre 2021), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58700359> (Accedido el 11 de junio de 2022).

3 *Ibíd.*

Sin embargo, lo sucedido en Chile no es un hecho aislado en la región. Casos similares de xenofobia y violencia contra ciudadanos venezolanos han ocurrido en Colombia, Ecuador, Brasil y Perú, los cuales –coincidentalmente– son los países de América Latina que mayor cantidad de venezolanos han acogido. Se calcula que, a mayo de 2022, Colombia habría recibido alrededor de 1.8 millones de venezolanos, seguido de Perú con 1.3 millones, Ecuador con 513 mil, Chile con 448 mil y Brasil con 345 mil venezolanos.<sup>4</sup>

Para comprender tanto la penosa situación experimentada por los migrantes venezolanos, como los retos y oportunidades que enfrenta el Estado peruano durante este proceso migratorio, en este artículo se analiza la crisis existente en Venezuela, la difícil trayectoria migratoria que deben seguir los venezolanos, así como la reacción de la población peruana frente a los migrantes y refugiados, incluyendo la influencia de los medios de comunicación en la percepción de la población. En ese sentido, las instituciones del Estado peruano deben cumplir un rol más activo para convertir esta situación en una oportunidad de integración y de crecimiento, en beneficio del país y de los ciudadanos que lo habitan. Caso contrario, se podrían generar situaciones que afectarían gravemente no solo la seguridad de la población venezolana que radica en el Perú, sino también la estabilidad que se requiere para el desarrollo integral del país.

## **La Crisis en Venezuela**

En la práctica, Venezuela ha tenido solo dos presidentes en los últimos 23 años. Tras el fallecimiento de Hugo Chávez (quien gobernó entre 1999 y 2013), Nicolás Maduro asumió la presidencia, manteniéndose en el cargo hasta la fecha, pese a que gobiernos de diversos países no lo reconocen como tal. Por un lado, la crisis política, con una oposición fragmentada y prácticamente anulada, es innegable en Venezuela. Por otro lado, la crisis económica ha generado el deterioro de las condiciones de vida de los

---

4 R4V, Refugiados y Migrantes de Venezuela.

venezolanos. Se estima que la tasa de inflación anual de dicho país alcanzó el 1'300,000 % durante el año 2018.<sup>5</sup> Esta hiperinflación originó una subida del nivel de precios muy rápida y sostenida, haciendo que el dinero perdiese apresuradamente su valor.<sup>6</sup>

Las reservas probadas de petróleo de Venezuela son las más grandes del mundo. No obstante, el país vive una crisis económica sin precedentes. La caída internacional del precio del crudo en el año 2014 fue demoledora para la economía venezolana, debido a que el petróleo representaba cerca del 95 % de sus ingresos en exportaciones.<sup>7</sup> En consecuencia, el país entró en déficit de moneda extranjera, limitando la importación de bienes y ocasionando una crítica escasez de productos. Como resultado, las empresas incrementaron los precios de los escasos productos, generando inflación, lo que se vio agravado por la decisión del gobierno venezolano de emitir más papel moneda para cubrir sus necesidades de moneda y aumentar el salario mínimo como medida populista.<sup>8</sup>

Aunque en el año 2021 se habría registrado una inflación anual de 686.4 % (mostrando cierta mejora), Venezuela continúa teniendo la inflación más alta del mundo.<sup>9</sup> En marzo de 2022, el gobierno de Nicolás Maduro dispuso el incremento del salario mínimo en un 1,705 %, pasando de 1.6 a casi 29 dólares.<sup>10</sup> A pesar de este significativo incremento, el salario mínimo en Venezuela no permite que sus habitantes puedan cubrir la canasta básica de alimentos ya que se estima que una familia venezolana promedio de

---

5 BBC News Mundo, "Crisis en Venezuela: 5 claves que explican cómo se ha desarrollado hasta ahora", (10 de enero 2019), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46821723> (Accedido el 11 de junio de 2022).

6 *Ibíd.*

7 *Ibíd.*

8 *Ibíd.*

9 Daniel González, "Cómo salió Venezuela de la hiperinflación y qué significa para la golpeada economía del país", *BBC News Mundo* (11 de enero 2022), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59939636#:~:text=La%20hiperinflaci%C3%B3n%20de%20Venezuela%20ha,8%25%2C%20dijo%20el%20BCV> (Accedido el 11 de junio de 2022).

10 Agencia EFE, "Nuevo salario mínimo en Venezuela, insuficiente para salir de la pobreza", (17 de marzo de 2022), <https://gestion.pe/mundo/nuevo-salario-minimo-en-venezuela-insuficiente-para-salir-de-la-pobreza-noticia/?ref=gesr> (Accedido el 11 de junio de 2022).

cinco personas necesita, por lo menos, 353 dólares al mes para satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación.<sup>11</sup>

El Estado venezolano no solo ha vuelto a sus ciudadanos dependientes de sus servicios y productos, al ocasionar el colapso del sector privado, sino también les ha impuesto mecanismos de control y coacción, a través de diversos programas sociales. Tras el colapso del sistema socialista impuesto en Venezuela, los ciudadanos se han quedado desabastecidos. En ese sentido, la salida de venezolanos al exterior constituye lo que Alexander Betts denomina una “migración de supervivencia,”<sup>12</sup> debido a que la crisis política y socioeconómica existente en dicho país genera la total desprotección y la privación de los derechos humanos de sus ciudadanos. En este contexto, la inseguridad alimentaria constituye un factor fundamental para que esta migración sea tan masiva.<sup>13</sup> La seguridad alimentaria “existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.”<sup>14</sup> Consecuentemente, la mayoría de venezolanos que han abandonado su país lo han hecho para obtener un trabajo que les asegure un ingreso para conseguir alimentos.

Tras el cierre de la frontera con Colombia en el año 2015 y el desabastecimiento de alimentos en las tiendas y supermercados venezolanos,<sup>15</sup> los programas sociales y las empresas estatales constituyeron las únicas alternativas para que los ciudadanos pudiesen conseguir alimentos. En los Mercados

---

11 Ibíd.

12 Alexander Betts, “Survival Migration: Failed Governance and the crisis of Displacement”, (Nueva York: Cornell University Press, 2013), 4, <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/30779/642723.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Accedido el 11 de junio de 2022).

13 Stéphanie Borios, “Huir para vivir: crisis social y migración de supervivencia”, en *Trayectorias migrantes: la juventud venezolana en el Perú*, (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2021), 47.

14 Food and Agriculture Organization, “Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria”, (2011), <https://www.fao.org/3/a0936s/a0936s00.pdf> (Accedido el 11 de junio de 2022).

15 BBC Mundo, “Venezuela: Maduro decreta el estado de excepción en una parte de la frontera con Colombia”, (22 de agosto de 2015), [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150821\\_venezuela\\_estado\\_excepcion\\_colombia\\_ep](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150821_venezuela_estado_excepcion_colombia_ep) (Accedido el 11 de junio de 2022).

de Alimentos (MERCAL), por ejemplo, el jefe de familia –según el número de cédula– tenía un día asignado para comprar alimentos de acuerdo a su carga familiar, existiendo problemas con la calidad y la disponibilidad de los productos.<sup>16</sup> Posteriormente, en el año 2016, el gobierno venezolano dispuso que los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) distribuyesen bolsas o cajas con alimentos básicos, vendidos (a precio subsidiado) a cada familia previamente inscrita en los Consejos Comunales. Aunque lo recibido a través de este programa solo permite alimentar a una familia por una semana, los seguidores del gobierno de Maduro alaban esta medida porque –de lo contrario– no tendrían comida en sus mesas, mientras que los detractores del gobierno manifiestan que la necesidad por alimentos hace que los venezolanos se conformen y, sin mayor opción, asuman una posición favorable o, al menos, neutral al gobierno.<sup>17</sup>

A partir del año 2018, tras el ingreso de productos importados a Venezuela, los alimentos se pueden encontrar en las tiendas, pero a precios muy elevados y fuera del alcance de la mayoría de las familias venezolanas. Esta situación muestra claramente la inseguridad alimentaria existente en dicho país ya que esta se da no solo por la ausencia de alimentos sino también por la imposibilidad de adquirirlos cuando estos están disponibles.<sup>18</sup> Según una evaluación realizada en el año 2019 por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se estima que una de cada tres personas en Venezuela (32.3 %) sufre inseguridad alimentaria y necesita asistencia.<sup>19</sup> Asimismo, el PMA señala que las familias venezolanas han tenido que adoptar distintas estrategias de sobrevivencia para enfrentar esta crisis, entre las que resaltan: la reducción de la variedad y calidad de comida, la disminución del tamaño de la porción

---

16 Borios, “Huir para vivir...”, 55.

17 Herminia Fernández, “Comités locales de abastecimiento: instrumentos de Maduro para paliar el hambre”, *France 24* (11 de febrero de 2019), <https://www.france24.com/es/20190210-comites-locales-abastecimiento-maduro-venezuela> (Accedido el 18 de junio de 2022).

18 Borios, “Huir para vivir...”, 56.

19 Reliefweb, “WFP Venezuela - Evaluación de seguridad alimentaria: Principales hallazgos. Datos recolectados de julio a septiembre de 2019”, (23 de febrero de 2020), <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/wfp-venezuela-evaluaci-n-de-seguridad-alimentaria-principales#:~:text=El%20Programa%20Mundial%20de%20Alimentos,de%20los%20hogares%20en%20Venezuela> (Accedido el 18 de junio de 2022).

de sus comidas, el trabajo a cambio de comida, y la venta de bienes familiares para cubrir necesidades básicas.<sup>20</sup> Por ello, los padres prefieren comer poco o saltar comidas, para priorizar la alimentación de sus hijos y/o de otros dependientes.

Por una parte, con relación a las fuentes de ingreso en Venezuela, el PMA señala que el 59 % de los hogares no tiene ingresos suficientes para comprar comida y el 65 % no es capaz de comprar artículos esenciales de higiene, ropa y calzado.<sup>21</sup> En este contexto, las remesas enviadas por familiares que lograron salir del país constituyen un pilar fundamental para que los venezolanos que se han quedado puedan conseguir alimentos. Sin embargo, la salida constante de migrantes, aunque permite el envío de remesas, genera una preocupante pérdida del capital humano y social en Venezuela, incluyendo la reducción del número de profesores, doctores, científicos y otros trabajadores cualificados.<sup>22</sup> Por otra parte, con relación a los servicios básicos en Venezuela, el PMA indica que cuatro de cada diez hogares presentan interrupciones diarias en el servicio de electricidad, afectando la conservación de los alimentos e impactando la salud de la población. Asimismo, el 25 % de los hogares venezolanos no cuenta con acceso estable a agua potable, mientras que el 72 % de los hogares tiene un suministro irregular de gas, generando la reducción del número de comidas al día por su carencia.<sup>23</sup>

La falta de una dieta diversificada (debido al bajo consumo de carne, pescado, huevo, vegetales y frutas) ha generado una ingesta nutricional inadecuada en la mayoría de los hogares venezolanos. Según Cáritas, la desnutrición infantil en Venezuela subió al 26 % entre diciembre de 2019 y marzo de 2020,<sup>24</sup> lo cual –sin duda– se ha agravado por los efectos de la

---

20 Ibíd.

21 Ibíd.

22 Ibíd.

23 Ibíd.

24 Caritas, “Lucha contra la desnutrición infantil en Venezuela”, (2020), <https://www.caritas.org/ayudenos-a-luchar-contrala-desnutricion-infantil-en-venezuela/?lang=es#:~:text=La%20desnutrici%C3%B3n%20infantil%20en%20Venezuela%20subi%C3%B3%20al%2026%25%20entre%20diciembre.m%C3%A1s%20desfavorecidas%20con%20numerosos%20programas> (Accedido el 18 de junio de 2022).

pandemia de la COVID-19. Esta situación tiene distintas repercusiones (de corto y largo plazo) tanto en la salud como en el desempeño de la población, afectado principalmente a los más vulnerables.

Asimismo, el colapso del sistema de salud es otra de las razones por las cuales los venezolanos optan por salir de su país.<sup>25</sup> Se estima que durante el año 2016 la mortalidad infantil (de menores de un año) y materna aumentó en un 30.12 % y 65.79 % respectivamente con relación al año anterior.<sup>26</sup> En ese sentido, la insuficiente e inadecuada alimentación para los pacientes, el deterioro de la infraestructura y de los equipos, la falta de medicamentos e insumos médicos, así como la escasez de personal calificado son algunos de los rasgos que caracterizan la atención de los pacientes en los establecimientos públicos de salud en Venezuela.<sup>27</sup> En este contexto, el desabastecimiento de medicinas en farmacias y hospitales pone en peligro la vida de miles de enfermos crónicos y trasplantados en dicho país.<sup>28</sup>

Adicionalmente, la crisis económica impacta también al sistema educativo venezolano. Los bajos presupuestos no solo afectan a la infraestructura de las instituciones educativas, sino también a los educadores, muchos de los cuales han abandonado el país o han tenido que dedicarse a otra actividad laboral por las bajas remuneraciones percibidas. Al 2019, más del 50 % de estudiantes de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador habían abandonado las clases porque no tenían dinero para pagar sus pasajes o porque tenían que trabajar para ayudar a sus familias a sobrevivir. Situación que se agrava debido a que la universidad no cuenta

---

25 BBC News Mundo, “Crisis en Venezuela: falta de medicamentos, equipos rotos y hasta cucarachas en los hospitales”, (8 de febrero de 2019), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47177510> (Accedido el 18 de junio de 2022).

26 Observatorio Venezolano de la salud, “El Boletín Epidemiológico Venezolano ¿Por qué ahora y no antes?”, (23 de mayo de 2017) <https://www.ovsalud.org/noticias/2017/el-boletin-epidemiologico-venezolano-por-que-ahora-y-no-antes/> (Accedido el 18 de junio de 2022).

27 *Ibíd.*

28 Álvaro Fuente, “La escasez de medicinas mata en Venezuela”, *El País* (Caracas: 7 de mayo de 2018), [https://elpais.com/elpais/2018/04/23/planeta\\_futuro/1524502539\\_810295.html](https://elpais.com/elpais/2018/04/23/planeta_futuro/1524502539_810295.html) (Accedido el 18 de junio de 2022).

con agua, ni electricidad permanente y el comedor estudiantil ha dejado de funcionar.<sup>29</sup>

La corrupción generalizada es otra de las razones por las cuales los venezolanos abandonan su país. Venezuela está entre las naciones con mayor corrupción percibida en el sector público del mundo, lo cual ocasiona graves violaciones a los derechos sociales de sus ciudadanos.<sup>30</sup> Lamentablemente, el sistema judicial venezolano actúa como un instrumento de represión contra la disidencia y las voces críticas al gobierno.<sup>31</sup> Igualmente, las trabas para la emisión de pasaportes y de antecedentes penales, así como la apostilla de documentos no solo se han convertido en una estrategia del gobierno venezolano para dificultar la emigración de ciudadanos cualificados, sino también han permitido que la corrupción y la lentitud se apoderen de estos procesos administrativos.<sup>32</sup> En ese sentido, resulta interesante analizar el rol que cumple el “carné de la patria,” al ser un instrumento de control y chantaje empleado por los partidarios del gobierno para no atender a los que -según ellos- son enemigos de la nación.<sup>33</sup>

Además de la corrupción, otros problemas, como la violencia y la criminalidad existentes en Venezuela, influyen en las decisiones de los venezolanos para abandonar su país. En el año 2017, Venezuela se había convertido en el segundo país con mayor número de homicidios, siendo Caracas la ciudad más violenta del mundo, con 71 asesinatos por cada 100 mil habitantes y

---

29 Gestión, “Venezuela: Sistema educativo golpeado por la crisis”, (Lima: 4 de diciembre de 2019) <https://gestion.pe/gestion-tv/venezuela-sistema-educativo-golpeado-por-la-tesis-noticia/?ref=ges> (Accedido el 18 de junio de 2022).

30 Alejandra Arredondo, “Venezuela entre los países más corruptos del mundo: informe de Transparencia Internacional”, *Voz de América* (Washington D. C.: 25 de enero de 2022), <https://www.vozdeamerica.com/a/informe-corrupcion-transparencia-internacional-/6411242.html> (Accedido el 18 de junio de 2022).

31 *Ibíd.*

32 Yazmely Labrador, “Corrupción, burocracia y dólares: las trabas para emigrar de una Venezuela inmersa en crisis”, *El Diario de Caracas* (2 de julio de 2019), <https://medium.com/@ElDiariodeCCS/corrupci%C3%B3n-burocracia-y-d%C3%B3lares-las-trabas-para-emigrar-de-una-venezuela-inmersa-en-tesis-149b7f212572> (Accedido el 18 de junio de 2022).

33 Borios, “Huir para vivir...”, 78.

más de 90 % de impunidad.<sup>34</sup> Esta situación se ve agravada por la violencia causada por algunos de los denominados “Colectivos,” grupos de civiles armados que amenazan y atacan a los opositores al régimen de Maduro.<sup>35</sup>

Como se puede apreciar, el Estado venezolano no salvaguarda los derechos de sus ciudadanos, poniéndolos en una situación de supervivencia.<sup>36</sup> Consecuentemente, lo que motiva a los venezolanos a iniciar un difícil trayecto migratorio es la búsqueda de un lugar donde puedan gozar de estos derechos.

### **El Difícil Trayecto Migratorio**

Las trayectorias migratorias presentan dos elementos esenciales: el proyecto migratorio (que incluye la elección de un destino, ruta, tiempo de estadía y finalidad de la migración) y las estrategias migratorias (las acciones para ejecutar dicho proyecto).<sup>37</sup> Adicionalmente, como proceso, una trayectoria migratoria comprende la preparación, el acto migratorio, el asentamiento e –idealmente– la integración.<sup>38</sup> En ese sentido, se puede afirmar que la estrategia migratoria adoptada por los venezolanos depende de la naturaleza del proyecto migratorio, las características del país de acogida, el tiempo de permanencia, las aspiraciones laborales, las intenciones de retorno y, principalmente, del tipo de documentos disponibles.<sup>39</sup>

Ante esta realidad, los migrantes venezolanos se ven obligados a adaptar sus trayectorias, modificando no solo las rutas, sino también las estrategias a lo largo de sus viajes a fin de enfrentar los controles migratorios impuestos

34 Transparencia Venezuela, “Inseguridad para el pueblo hecha en revolución”, (2021), <https://transparencia.org.ve/project/inseguridad-pueblo-hecha-revolucion/#:~:text=Venezuela%20se%20ha%20convertido%20en,m%C3%A1s%20de%2090%25%20de%20impunidad> (Accedido el 18 de junio de 2022).

35 Daniel García, “Qué son los colectivos y cómo operan para ‘defender la revolución bolivariana’ en Venezuela”, *BBC Mundo* (7 de julio de 2017), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40527908> (Accedido el 18 de junio de 2022).

36 Borios, “Huir para vivir...”, 82.

37 Elizabeth Salmón, et al. *Trayectorias migrantes: la juventud venezolana en el Perú*, (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2021), 29.

38 *Ibid.*, 30.

39 Luciana Gandini, et al. *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019), p 10, <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdPV.pdf> (Accedido el 18 de junio de 2022).

por los países de la región.<sup>40</sup> No obstante, la trayectoria migratoria no solo debe ser entendida como una ruta entre dos puntos, sino también como una experiencia de vida que enfrenta la realidad existente entre el destino posible (aquel que las limitaciones y el marco legal permiten) y el destino ideal (aquel realmente deseado).<sup>41</sup> Por ello, resulta imprescindible conocer y comprender las trayectorias migratorias seguidas por los venezolanos para llegar al Perú. Al respecto, Robin Cavagnoud identifica diversos tipos de trayectorias migratorias desde dos enfoques de movilidad: el individual y el de grupo familiar.<sup>42</sup>

Por un lado, la migración como “iniciativa individual” es la que se da cuando los jóvenes venezolanos optan por salir de su país sin ser acompañados por sus familiares directos. Bajo este enfoque se identifican tres tipos de trayectorias migratorias hacia el Perú. El primero de ellos es el de las migraciones “de aventura,” realizadas por aquellos jóvenes que migran sin un plan de viaje preestablecido ni objetivos específicos de apoyo económico a la familia que se queda en su país. En su mayoría, son hombres de entre 18 y 22 años, que no terminaron la educación secundaria y que no tienen responsabilidades paternas ni obligación de enviar remesas a sus familiares en Venezuela.<sup>43</sup> La permanencia de estos jóvenes en un lugar dependen de las oportunidades que se presentan, de las amistades que se van desarrollando en el recorrido o de amigos ya instalados que les informan sobre las opciones laborales en alguna localidad. Estos jóvenes tienen escaso acceso a los servicios de salud y realizan trabajos mayormente informales (como vendedores ambulantes, albañiles o en servicios de entrega de comida a domicilio).<sup>44</sup>

El segundo tipo es el de las migraciones “de abnegación,” realizadas por jóvenes venezolanos que también viajan solos hasta el Perú, pero con el

---

40 Cécile Blouin, “Entre la esperanza y el miedo: las trayectorias legales de la población venezolana en la región de Tumbes”, en *Trayectorias migrantes: la juventud venezolana en el Perú*, (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2021), 134.

41 *Ibíd.*, 138.

42 Robin Cavagnoud, “Género, cuidados y responsabilidades familiares de los jóvenes venezolanos: una tipología de las trayectorias migratorias en contexto de crisis”, en *Trayectorias migrantes: la juventud venezolana en el Perú*, (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2021), 185.

43 *Ibíd.*

44 *Ibíd.*, 188.

objetivo explícito de apoyar a su familia directa en Venezuela.<sup>45</sup> Mayormente, son hombres y mujeres de entre 25 y 35 años, que se encuentran en mejores condiciones físicas para viajar largas distancias y que contemplan –en algún momento– la reagrupación familiar, pero no necesariamente en el Perú. Estos jóvenes realizan trabajos mayormente informales (comercio ambulatorio, actividades domésticas en casas privadas, cuidado de niños o de adultos mayores, entre otros).<sup>46</sup>

El tercer tipo es el de las migraciones “de exploración,” realizadas por jóvenes (mayormente mujeres) que salen de Venezuela para trabajar, enviar remesas a sus familiares y –a partir de un ingreso económico y de un alojamiento estable– contemplar la posibilidad de traer a sus familiares directos al Perú. Es decir, a diferencia del grupo anterior, estos jóvenes sí contemplan la convivencia familiar en el Perú.<sup>47</sup> Lamentablemente, los venezolanos que se involucran en estos tres tipos de trayectorias migratorias atraviesan –en muchas ocasiones– situaciones no solo de explotación laboral, sino también de discriminación.

Por otro lado, según Cavagnoud, la migración como “dinámica familiar” es la que se da cuando los jóvenes venezolanos salen de su país acompañados por sus familiares directos, identificándose –bajo este enfoque– tres tipos de trayectorias migratorias que confluyen en Perú. La primera corresponde a la migración “de reunificación familiar,” la cual tiene como objetivo una reagrupación familiar ligada a una migración “de exploración.”<sup>48</sup> La reconstitución de estas familias puede dar lugar al nacimiento de nuevos hijos de nacionalidad peruana, lo que refuerza la decisión de quedarse a largo plazo en el país, descartando la posibilidad de retornar a vivir en Venezuela en el futuro.

El segundo tipo es el de la migración “de un núcleo familiar,” en la cual los miembros de la familia toman la decisión de viajar juntos hasta el Perú, implicando una fuerte inversión económica.<sup>49</sup> Aunque es un grupo menor, tras

---

45 *Ibíd.*

46 *Ibíd.*, 191.

47 *Ibíd.*, 192.

48 *Ibíd.*, 195.

49 *Ibíd.*, 198.

un periodo de adaptación, estas familias logran cierta estabilidad (incluyendo la escolarización de sus hijos) y envían remesas a sus familiares (particularmente a sus padres) que se quedaron en Venezuela. Estas familias logran superar la condición inicial de migrantes y no tienen la intención de regresar a Venezuela.

Finalmente, el tercer tipo es el de la migración “de un núcleo familiar monoparental,” realizado por madres de familia separadas de su pareja o del padre de sus hijos, que migran con sus hijos pequeños en condiciones muy precarias.<sup>50</sup> Estas familias presentan muchas necesidades, pero pueden ingresar al país, beneficiándose de las excepciones otorgadas a las personas en situación de vulnerabilidad. Por consiguiente, todas estas tipologías no solo son diversas y difíciles, sino que también están enmarcadas en cambiantes políticas migratorias del Estado peruano.

### **La Respuesta del Estado Peruano**

Como se ha mencionado, el Perú es el segundo país que acoge la mayor cantidad de venezolanos en América Latina. La mayoría de ellos (casi el 90 %) ha ingresado por la vía terrestre, requiriendo satisfacer de manera inmediata sus necesidades básicas, tales como alimentación, vivienda y servicios de salud. Se estima que, para finales del año 2022, habrá 1.45 millones de venezolanos en el Perú.<sup>51</sup> En ese sentido, el permanente y masivo arribo de venezolanos ha obligado al Estado peruano (particularmente al poder ejecutivo) a realizar diversos cambios en su política migratoria, la misma que –en los últimos años– oscila entre la “hostilidad” (por el endurecimiento del control migratorio, las expulsiones, los rechazos en frontera, y los controles de identidad, entre otras) y la “hospitalidad selectiva” (la cual busca diferenciar entre los deseables e indeseables dentro de la población migrante).<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, 201.

<sup>51</sup> Grupo de Trabajo para refugiados y migrantes GTRM, “Plan de respuesta para refugiados y migrantes 2022. Capítulo Perú” (2022), 5, [https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-12/RMRP%202022%20Peru%20no%20oficial%20ESP\\_PL\\_Vfinal.pdf](https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-12/RMRP%202022%20Peru%20no%20oficial%20ESP_PL_Vfinal.pdf) (Accedido el 18 de junio de 2022).

<sup>52</sup> Blouin, “Entre la esperanza y el miedo...”, 144.

Estos cambios en la política migratoria peruana han generado situaciones ambiguas y desprotección para con los migrantes venezolanos. En el año 2017, la adopción del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) fue una clara muestra de la política de hospitalidad selectiva ya que únicamente está destinada a la población venezolana y, al ser temporal, no les otorga residencia, limitándoles sus derechos.<sup>53</sup> Posteriormente, en el año 2018, el Estado peruano exigió la presentación del pasaporte a la población venezolana para el ingreso al país. Sin embargo, tanto el elevado costo como el colapso del sistema administrativo venezolano para la expedición de este documento hacen que su obtención sea sumamente difícil.

Adicionalmente, en el año 2019, el Estado peruano empezó a exigir una visa humanitaria a los venezolanos que ingresaban al país. Aunque el trámite de este documento es gratuito, contempla como requisito –entre otros– la presentación de un certificado de antecedentes penales venezolanos debidamente apostillado, para mayores de 18 años.<sup>54</sup> Desafortunadamente, la gestión para la apostilla de este documento es costoso y sumamente burocrático. Esta situación ha obligado a los venezolanos a solicitar asilo en el Perú para evitar estos trámites migratorios, elevándose a 530 mil la cantidad de venezolanos solicitantes de asilo en el país.<sup>55</sup>

Si bien los Estados tienen la facultad soberana de regular la entrada de cualquier extranjero, también tienen el deber de respetar los derechos humanos de estas personas, incluyendo el derecho a la no devolución.<sup>56</sup> No obstante, para emitir políticas y legislar sobre asuntos migratorios,

---

53 *Ibíd.*, 145.

54 Plataforma digital única del Estado Peruano, “Visa humanitaria para ciudadanos venezolanos” Obtener visa para ingresar al Perú, *gob.pe* (4 de julio de 2022), <https://www.gob.pe/1063-obtener-visa-para-ingresar-al-peru-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos> (Accedido el 18 de junio de 2022).

55 Grupo de Trabajo para refugiados y migrantes GTRM, “Plan de respuesta para refugiados y migrantes 2022. Capítulo Perú”, 3.

56 Organización de Estados Americanos, “La CIDH urge a los Estados proteger los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas frente a la pandemia del COVID-19”, (Washington: 17 de abril de 2020), <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/077.asp#:~:text=Vinculado%20a%20lo%20anterior%2C%20la%20pandemia%20de%20COVID%2019> (Accedido el 25 de junio de 2022).

los Estados –incluyendo al peruano– también deben enfrentar los retos derivados de la falta de un concepto internacionalmente aceptado tanto de “migrante” como de “familia.” Por un lado, la Organización Internacional para los Migrantes (OIM) señala que el término “migrante” comprende “todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por ‘razones de conveniencia personal’ y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello.”<sup>57</sup> Sin embargo, este concepto no incluye a aquellas personas que migran forzadas por la grave crisis existente en su país para poder sobrevivir, como es el caso de la migración venezolana. Por otro lado, la Real Academia Española define a la “familia” como al “grupo de personas emparentadas entre sí que viven juntas,”<sup>58</sup> pero este concepto no involucra a aquellas familias cuyos miembros han tenido que migrar para lograr ciertas condiciones que les permitan traer a su lado al resto de su familia y reunificarla.

En los últimos años, la política migratoria peruana ha sufrido una serie de cambios a consecuencia de la creación de diversas entidades y de nueva jurisprudencia. En este contexto, en el año 2011, se creó la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de proponer el lineamiento de la política integral migratoria en el Perú. Posteriormente, en el año 2012, se creó la Superintendencia Nacional de Migraciones, adscrito al Ministerio del Interior, como un organismo encargado del control migratorio de nacionales y extranjeros.<sup>59</sup>

No obstante, es recién a partir de la aplicación del Decreto Legislativo 1350 del 7 de enero de 2017 y su posterior reglamentación que se dan los cambios más importantes desde el enfoque de los derechos de las personas

---

57 Organización Internacional para las Migraciones, “Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración”, (2006), [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf) (Accedido el 25 de junio de 2022).

58 Real Academia Española, “Familia” en *Diccionario de la lengua española*, (2001), <https://www.rae.es/drae2001/familia> (Accedido el 25 de junio de 2022).

59 Marcela Huaita Alegre, “Políticas públicas, familias y reunificación en el contexto de la migración venezolana al Perú”, en *Trayectorias migrantes: la juventud venezolana en el Perú*, (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2021), 232.

migrantes y sus familias.<sup>60</sup> Este nuevo marco regulatorio comprende los principios de unidad familiar e interés superior del niño y del adolescente, reconoce los derechos de la familia con base matrimonial y con base en la unión de hecho, distingue entre la calidad migratoria del titular extranjero y la de sus familiares, así como amplía el reconocimiento de las personas en situación de vulnerabilidad.<sup>61</sup>

Asimismo, en el año 2017, mediante el Decreto Supremo 015-2017-RE, se aprobó la Política Nacional Migratoria 2017-2025, cuyo objetivo es “garantizar el respeto y la protección de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio y que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares.”<sup>62</sup> Sin embargo, a pesar de los avances de la legislación peruana, los marcos normativos de los vínculos familiares no se han ampliado lo suficiente como para incorporar a las familias extendidas (que incluyen a abuelos, nietos, entre otros) y a las familias basadas en parejas del mismo sexo.<sup>63</sup>

Esta situación se vio agravada por las restricciones adoptadas por el Estado peruano para limitar el ingreso al país durante la pandemia de la COVID-19, lo que generó el incremento de los ingresos irregulares a través de nuevas rutas para evitar los controles migratorios, poniendo en riesgo la vida de los migrantes venezolanos al exponerlos a organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Por ello, resulta imprescindible conocer las duras condiciones a las que están expuestos los migrantes venezolanos que arriban al Perú.

---

60 *Ibíd.*, 230.

61 *Ibíd.*, 238.

62 El Peruano, “Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025”, (Perú: 27 de abril de 2017), <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-migratoria-decreto-supremo-n-015-2017-re-1513810-1/>

63 Huaita Alegre, “Políticas públicas, familias y reunificación...”, 248.

## Actitudes Hacia la Migración Venezolana en el Perú

La masiva llegada de migrantes venezolanos ha transformado rápidamente la realidad migratoria del Perú, pasando de ser un país de origen a uno de destino de migrantes. Sin duda, las trayectorias migratorias elegidas por los venezolanos para llegar al Perú son duras y complejas. La rápida inserción de venezolanos al sector informal de la economía peruana, aunque les permite generar ingresos, les expone a diferentes formas de explotación y discriminación, particularmente a los discursos xenófobos.

La xenofobia comprende “actitudes, prejuicios y comportamientos que rechazan, excluyen y, a menudo, difaman a las personas en función de la percepción de que son forasteras o extranjeras para la comunidad, la sociedad o la identidad nacional.”<sup>64</sup> En ese sentido, la xenofobia “se manifiesta a través de creencias, actitudes y comportamientos hostiles hacia las personas de origen distinto al propio, como el desprecio, la discriminación, y las agresiones físicas o verbales.”<sup>65</sup> Lamentablemente, la xenofobia y el racismo suelen ir acompañados.

De acuerdo a una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en el año 2019, el 73 % de los encuestados mostraba su desacuerdo con la migración venezolana al Perú, debido a motivos económicos y laborales (quitan trabajo, afectan la economía, incrementa la informalidad), al aumento de la delincuencia e inseguridad, a la mala relación con los peruanos, entre otros.<sup>66</sup> No obstante, el 83 % de los que expresaron su desacuerdo a la migración venezolana no habían tenido contacto con ellos, lo que muestra claramente que las razones de su rechazo carecen de fundamentos, y se basan en percepciones, tal y como

---

64 ACNUR, “Guía sobre Racismo y Xenofobia: Cómo ACNUR puede abordar y responder ante situaciones de racismo y xenofobia que afectan a personas bajo su mandato”, (2020), 16, <https://www.unhcr.org/6087cc104.pdf> (Accedido el 25 de junio de 2022).

65 Comisión Española de Ayuda al Refugiado Euskadi, “Diccionario de Asilo”, <https://diccionario.cear-euskadi.org/xenofobia/> (Accedido el 25 de junio de 2022).

66 Instituto de Estudios Peruanos, “Conocimiento y actitudes hacia la migración venezolana”, (Lima, junio del 2019), 9, <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Informe-OP-Junio-2019-Actitudes-hacia-la-migraci%C3%B3n-venezolana.pdf> (Accedido el 25 de junio de 2022).

es el caso del incremento de la delincuencia y de la inseguridad por culpa –supuestamente– de los migrantes venezolanos.

Al respecto, según la Policía Nacional del Perú, de las 730 mil denuncias recibidas en el año 2019, solo el 1.8 % involucraba a ciudadanos extranjeros, siendo el resto peruanos.<sup>67</sup> Sin embargo, a pesar de esta evidencia, en enero del año 2020, el Ministerio del Interior anunciaba la creación de la “Brigada Especial contra la Migración Delictiva” y el entonces ministro del Interior, Carlos Morán, manifestaba públicamente que “los delincuentes extranjeros, esos venezolanos que han venido a delinquir, tienen dos caminos: irse del país o a la cárcel.”<sup>68</sup> La percepción negativa hacia los migrantes venezolanos es, por consiguiente, igualmente motivada por inadecuados discursos políticos y mensajes de los medios de comunicación.

En ese sentido, resulta importante recalcar que en países o lugares con deficiencias notables en los servicios públicos, así como con problemas estructurales enraizados en la sociedad, los migrantes suelen ser identificados como los culpables de estas situaciones, promoviéndose su rechazo.<sup>69</sup> Consecuentemente, el Perú no es una excepción a este tipo de comportamientos, existiendo ejemplos en su historia reciente que muestran la forma cómo operan los mecanismos sociales y simbólicos para vincular a los migrantes con problemas propios del país.<sup>70</sup>

Por un lado, la llegada de migrantes chinos a finales del siglo XIX generó discriminación y rechazo a su presencia debido a prejuicios raciales existentes en la población limeña. A ellos se les acusaba de falta de higiene, de practicar vicios, de provocar malos olores y causar suciedad en la zona,

---

67 Milagros Berríos, “Polémica por creación de brigada especial contra la ‘migración delictiva’”, *La Republica* (27 de enero de 2020), <https://larepublica.pe/sociedad/2020/01/22/policia-crea-brigada-especial-contra-la-migracion-delictiva-ministerio-del-interior-dirincri/> (Accedido el 25 de junio de 2022).

68 *Ibíd.*

69 Pablo Vega Romá, “Experiencias de discriminación hacia jóvenes migrantes venezolanos: construcción del discurso e impactos en la vida cotidiana”, en *Trayectorias migrantes: la juventud venezolana en el Perú*, (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2021), 264.

70 *Ibíd.*

pero en dicha época la falta de salubridad e higiene en las calles era un problema ya existente en el país.<sup>71</sup> Por otro lado, la migración masiva interna hacia las ciudades, ocurrida en la segunda mitad del siglo XX, volvió a generar discriminación y rechazo contra los migrantes provenientes de regiones andinas, a quienes se les consideraba como los únicos responsables del deterioro urbano debido a sus actividades económicas informales, sus malas costumbres de higiene y hasta por su apariencia.<sup>72</sup>

En la actualidad, en pleno siglo XXI, actitudes similares se vienen dando contra los migrantes venezolanos, a quienes se les culpa de todos los problemas sociales ya existentes en el país, como la informalidad, la falta de empleo o la inseguridad ciudadana. En este contexto, el término “veneco” viene siendo empleado para referirse despectivamente a un venezolano, presentando la misma connotación negativa de palabras como “cholo” o “serrano” con las cuales aún se discrimina a los migrantes e hijos de migrantes andinos en las grandes ciudades como Lima.<sup>73</sup>

Lamentablemente, no solo los discursos políticos negativos e infundados influyen en las actitudes de rechazo frente a los migrantes venezolanos, sino también la retórica hostil hacia esta población por parte de los medios de comunicación peruanos, quienes realizan la cobertura mediática tanto de las expulsiones como de los hechos delictivos cometidos por venezolanos, a pesar de que las estadísticas demuestran su escaso involucramiento en este tipo de acciones en el Perú.<sup>74</sup> El consumo diario de este tipo de información por parte de la población peruana, la predispone a asumir una actitud al momento de interactuar con ciudadanos venezolanos en espacios públicos.<sup>75</sup>

Las restricciones impuestas en el contexto de la pandemia de la COVID-19 también impactaron negativamente a los venezolanos en el Perú ya que no podían salir a la calle a ganarse el sustento diario, mientras que los

---

71 *Ibíd.*

72 *Ibíd.*

73 *Ibíd.*, 271.

74 Blouin, “Entre la esperanza y el miedo...”, 159.

75 Vega Romá, “Experiencias de discriminación hacia jóvenes migrantes venezolanos...”, 275.

que trabajaban sin contratos legales (la inmensa mayoría) quedaron desprotegidos. Adicionalmente, el gobierno peruano no entregó bonos de ayuda económica a los migrantes venezolanos que se encontraban en situación de pobreza o extrema pobreza, dejando dicho apoyo en manos de los organismos de cooperación internacional.<sup>76</sup> Con esta decisión, en la práctica, el gobierno peruano reflejaba parte de las ideas de la ex congresista Esther Saavedra, quien durante una intervención en el Congreso de la República, en septiembre de 2019, le increpaba al ex presidente Martín Vizcarra, que “un millón de inmigrantes entre legales e ilegales, entre trabajadores y bandidos delincuentes, tienen que comer, tienen que dormir, vienen a quitarle trabajo a nuestros peruanos. (...) quiero decirle, *que es el presidente de todos los peruanos y no de los extranjeros, (...), no de los venezolanos. Malos o buenos tienen que salir del Perú, que se vayan.*”<sup>77</sup>

Sin embargo, gran parte de los peruanos discrepan y condenan esa actitud de rechazo frente a la población venezolana, mostrando empatía y compromiso para facilitar o promover su inserción en la sociedad.

En este sentido, el Estado peruano debe mostrarse mucho más proactivo y enfático en valorar, promover y difundir los innumerables aportes y oportunidades que brinda la migración venezolana al Perú, y evitar con ello que se generen escenarios de inestabilidad que no favorecen al desarrollo inclusivo y sostenible del país.

## **Aporte y Oportunidades de la Migración Venezolana en el Perú**

Según la encuesta realizada por el IEP en el año 2019, el 22 % de los encuestados se mostraba de acuerdo con la migración venezolana al

---

76 Bia Alcázar, “En Perú, familias migrantes hacen frente a la pandemia gracias a las transferencias de efectivo”, *United Nations Children's Fund* (Perú: 16 de diciembre de 2020), <https://www.unicef.org/lac/historias/en-peru-familias-migrantes-hacen-frente-la-pandemia-gracias-a-transferencias-de-efectivo> (Accedido el 25 de junio de 2022).

77 Canal N, “Esther Saavedra: Venezolanos malos o buenos tienen que salir del Perú”, (30 de setiembre de 2019), <https://canaln.pe/actualidad/esther-saavedra-fuerza-popular-venezolanos-malos-buenos-tienen-que-salir-peru-n300200> (Accedido el 25 de junio de 2022).

Perú, debido a que: (1) su país está en crisis y no tienen adónde ir, (2) a la reciprocidad histórica (el Perú fue país de migrantes y lo apoyaron otros países), (3) a que son amigables, trabajadores y de buena educación, y (4) porque ayudarán al crecimiento económico, representando mayor mano de obra y oferta laboral.<sup>78</sup> Estas razones muestran un alto nivel de comprensión y empatía interiorizada en una parte de la población peruana, que el Estado debe ayudar a desarrollar en toda su población.

Al respecto, de acuerdo a un estudio del Banco Mundial del año 2019, la población venezolana que ha emigrado al Perú es principalmente joven (el 42 % tiene entre 18 y 29 años de edad), proviene mayormente de zonas urbanas y es altamente calificada (el 57 % cuenta con algún tipo de estudios superiores, de los cuales la mitad tiene estudios superiores universitarios completos).<sup>79</sup> Se estima que la inversión en educación de esta población venezolana le habría costado al Perú cerca de 3.3 billones de dólares, lo que representa un tercio del presupuesto anual de educación del país.<sup>80</sup> Asimismo, esta organización resalta que la migración venezolana al Perú se realiza primordialmente en grupos familiares, los cuales están compuestos por hombres y mujeres, incluyendo unos 117 mil infantes que –en muchos casos– formarán parte activa del futuro del Perú.<sup>81</sup>

Los migrantes y refugiados venezolanos representan una gran oportunidad económica para el Perú, pudiendo no solo aumentar la capacidad productiva del país, sino también impulsar su crecimiento de manera significativa.<sup>82</sup> Por ejemplo, el 8 % del crecimiento del Producto Bruto Interno peruano del año 2018 se debió al aporte de los venezolanos

---

78 Instituto de Estudios Peruanos, “Conocimiento y actitudes hacia la migración venezolana”.

79 Banco Mundial, “Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú”, (2019), 23, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/107621574372585665/pdf/Una-Oportunidad-para-Todos-Los-Migrantes-y-Refugiados-Venezolanos-y-el-Desarrollo-del-Per%c3%ba.pdf> (Accedido el 25 de junio de 2022).

80 *Ibíd.*

81 *Ibíd.*

82 Banco Mundial, “La migración venezolana puede impulsar la productividad y el crecimiento económico del Perú”, (Perú: 26 de noviembre de 2019), <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/11/26/migracion-venezolana-peru> (Accedido el 25 de junio de 2022).

como consumidores y trabajadores. Igualmente, la población venezolana podría aportar más de 600 millones de dólares en ingresos fiscales netos al Perú entre el año 2020 y el 2024, así como podrían incrementar la productividad laboral en un 3.2 % (tan solo por el número de migrantes que se encontraba en el país al 2018).<sup>83</sup>

No obstante, si se desea aprovechar esta oportunidad, se requiere tanto de la adecuada formulación e implementación de políticas, como de la activa participación de instituciones públicas para integrar debidamente a la población venezolana a la sociedad y a la economía peruana.<sup>84</sup> De hecho, un 30 % de los migrantes venezolanos que en su país ocupaban puestos como profesionales científicos e intelectuales, ahora trabajan como cocineros de comida preparada en la calle, ayudantes de cocina y vendedores ambulantes en el Perú.<sup>85</sup> Igualmente, los migrantes venezolanos que poseen formación técnica o profesional universitaria (quienes representan el 57 % de los venezolanos en el Perú) no pueden ocupar puestos para los cuales se encuentran capacitados, ya que la gran mayoría no cuenta con permiso legal para trabajar o no ha convalidado sus estudios en el país.

En este contexto, cabe resaltar, por ejemplo, la gran labor cumplida por los profesionales y técnicos de la salud venezolanos que se incorporaron al sistema de salud peruano para mitigar los efectos de la pandemia de la COVID-19. Ante la actual carencia de profesionales de la salud en el Perú, el trabajo coordinado entre las entidades correspondientes debe proseguir a fin de incorporar a la mayor cantidad de estos profesionales venezolanos al sistema de salud del país. Al año 2019, de los casi 500 mil venezolanos que habían obtenido el PTP en el Perú, 3,147 eran médicos.<sup>86</sup>

---

83 *Ibíd.*

84 *Ibíd.*

85 Banco Mundial, “Una oportunidad para todos...”, 30.

86 Organización Internacional del Trabajo, “El aporte de las personas refugiadas y migrantes venezolanas frente a la pandemia de la COVID-19 en los servicios esenciales de salud”, (Febrero de 2021), 22, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_794074.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_794074.pdf) (Accedido el 25 de junio de 2022).

## Conclusiones

Como se ha mencionado, ninguna población está lo suficientemente preparada ni para dejar su país de manera forzosa, ni para acoger a un gran número de personas externas en poco tiempo. Por un lado, el Estado venezolano no es capaz de salvaguardar los derechos fundamentales de su población, obligando a una parte considerable de ella a emigrar. Por otro lado, la población peruana –normalmente– identifica a los migrantes venezolanos como los culpables de los problemas estructurales ya existentes en el país, generando un rechazo hacia ellos, expresado a través de actos y discursos discriminatorios.

Lograr la plena integración de la población venezolana a la sociedad y a la economía peruana requiere del involucramiento del Estado y de la sociedad civil para conseguir el cambio de mentalidad de los ciudadanos peruanos (pasando del rechazo a la empatía) a través de la información, la educación y la cultura. En ese sentido, el desarrollo de la empatía –es decir, la capacidad de identificarse con alguien y compartir sus sentimientos–<sup>87</sup> requiere ponerse en el lugar de la otra persona y sentir como ella. Los peruanos deben ser conscientes que muchos de los venezolanos han tenido que emigrar al exterior para poder sobrevivir, experimentando terribles privaciones y sufrimiento durante su trayecto migratorio. Igualmente, los peruanos no pueden ser indiferentes a la discriminación y la incompreensión ya que en las últimas décadas muchos de sus familiares y amigos también tuvieron que emigrar a otras ciudades del Perú o de diversos países del mundo para buscar un futuro mejor. Por consiguiente, la sociedad peruana debe ser solidaria con el migrante, apreciando oportunidades en lugar de amenazas.

La configuración social y cultural de muchos países ha sido el resultado de grandes y constantes procesos migratorios. Esta afirmación también aplica en el Perú, en donde la migración interna, así como la proveniente de Europa, África y Asia ha generado una rica y diversa conformación social y cultural,

---

87 Real Academia Española, “Empatía” en *Diccionario de la lengua española*. (2001), <https://dle.rae.es/empat%C3%ADA> (Accedido el 25 de junio de 2022).

la cual se refleja en distintas expresiones (artísticas y culinarias, entre otras) que son motivo de orgullo local y de reconocimiento internacional. Por lo tanto, carece de sentido que algunos peruanos rechacen y discriminen a los migrantes venezolanos desde una percepción de “lo peruano” o de “lo nuestro”, cuando dicha pureza no existe en el Perú.<sup>88</sup>

Sin duda, el Estado peruano ha tomado algunas decisiones apropiadas para proteger a los migrantes venezolanos, pero estas medidas aún son insuficientes. En ese sentido, acciones políticas y de sensibilización deben ser adoptadas por diversas instituciones del Estado para facilitar el cambio de mentalidad de la población peruana. Asimismo, los medios de comunicación deben asumir la responsabilidad de informar sin sensacionalismo para evitar la construcción una percepción negativa hacia los venezolanos. Lamentablemente, la lucha contra xenofobia -como una forma de discriminación- toma tiempo, por lo que las estrategias para combatirla no solo deben ser pensadas a largo plazo, sino también deben facilitar la construcción de un proyecto intercultural que fomente el mutuo conocimiento, el respeto, el diálogo y el encuentro entre la población receptora y la población migrante.<sup>89</sup> Estas estrategias deben permitir que la sociedad peruana (incluyendo a su clase política) enfrente con actitud positiva los retos de un proceso migratorio, así como reconozca las oportunidades y potencialidades de dicho proceso.

### **Sobre el autor:**

**Paul Eduardo Vera Delzo** – *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú*

*Coronel del Ejército del Perú. Es Magister en Estudios Estratégicos por el U.S. Army War College, Magister en Estrategia y Geopolítica por la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, Magister en Ciencias Militares por la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú, así como Magister y Doctor en Administración. Ha realizado el*

---

88 Gonzalo Gamio Gebri, “Ética y migración: reflexiones sobre la migración venezolana en tiempos de crisis”, en *Trayectorias migrantes: la juventud venezolana en el Perú*, (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2021), 303.

89 Vega Romá, “Experiencias de discriminación hacia jóvenes migrantes venezolanos...”, 281.

*Programa de Altos Ejecutivos en Seguridad Nacional e Internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (Harvard Kennedy School) y el Curso de Oficial de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Ha sido Observador Militar en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea, profesor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino y Oficial de Enlace del Ejército del Perú en el U.S. Army Training and Doctrine Command. Actualmente, es director del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.*

# EL DESAFÍO DE LA GUERRA IRRESTRICTA EN EL CONFLICTO MODERNO EN AMÉRICA LATINA

*David E. Spencer*

## Resumen

*En este artículo se analiza el concepto de guerra irrestricta y sus orígenes doctrinales. Asimismo, se muestra su aplicación en América Latina desde las protestas sociales habidas en Bolivia entre los años 1995 y 2005, que llevaron al partido MAS al poder. Finalmente, se abordan brevemente las similitudes y diferencias de las recientes protestas sociales masivas acaecidas en Chile, Colombia, Ecuador y Perú entre los años 2019 y 2021.*

**Palabras clave:** *Guerra Irrestricta, Protesta Social, Insurgencia, Dinero Ilícito.*

## Introducción

La guerra irrestricta es el más reciente desarrollo en el arte y la ciencia de la guerra asimétrica, siendo esta última la principal estrategia de los adversarios más débiles para combatir a los más fuertes y ganar. Por lo tanto, la guerra irrestricta puede ser utilizada por naciones, grupos subnacionales y transnacionales que intentan tomar territorio, defender soberanía, dominar territorio, derrocar gobiernos o, incluso, regímenes internacionales. En este artículo se analiza la evolución de la guerra irrestricta y su actual aplicación en América Latina.

## Desarrollo de la teoría

La guerra asimétrica se remonta a antes del comienzo de la historia escrita, habiendo sido realmente codificada y difundida a partir del siglo XIX por revolucionarios marxistas y anarquistas como Marx, Bakunin y, posteriormente, por Lenin, Mao, Che Guevara y Truong Chin, entre otros.

La metodología más sofisticada fue desarrollada por Mao Tse Tung para la Revolución China, siendo ulteriormente interpretada por Truong Chinh para la Revolución Vietnamita con conceptos tales como *fases estratégicas y tácticas, movilización popular de abajo hacia arriba, y la combinación de todas las formas de lucha o guerra de entrelazado*. Aunque la mayoría de las recomendaciones para la guerra asimétrica tenían el objetivo de establecer regímenes marxistas, la metodología ha tenido una aplicación universal en la medida en que grupos no marxistas tan diversos como el Ejército Republicano Irlandés Provisional, Al Qaeda y el Estado Islámico la adoptaron y modificaron para sus propios usos.<sup>1</sup>

Estos principios esenciales de la guerra asimétrica se mantuvieron sin cambios durante unos 100 años hasta que dos coroneles chinos, uno de la fuerza aérea y otro del ejército, escribieron el libro *Guerra Irrestricta*, publicado en el año 1999. Si bien ambos afirman que sus ideas no son maoístas, la influencia no solo de Mao sino también de muchos de los pensadores marxistas clásicos es incontestable. Los coroneles Qiao y Wang comienzan haciéndose la misma pregunta que se hizo Mao: ¿Cómo un país más débil puede derrotar a un país tecnológicamente avanzado como Estados Unidos? La respuesta que les surge es la implementación de “nuevos principios de guerra” que consisten en “utilizar todos los medios, incluyendo la fuerza armada y no armada, militares y no militares, y medios letales y no letales para obligar al enemigo a aceptar los propios intereses.”<sup>2</sup>

La tesis de la guerra irrestricta, en realidad, no es nueva. Truong Chinh manifestó que la mejor manera de lograr la victoria era a través de, lo que él llamó, la guerra de entrelazamiento o combinación de todas las formas de lucha, explicando que la guerra de entrelazamiento significaba que el conflicto ocurría simultáneamente en muchos dominios: militar, político,

---

1 Ver *How to Survive in the West*, un manual atribuido al Estado Islámico que comenzó a circular en Internet en el año 2015. *How to Survive in the West: A Mujahid Guide*, (2015), <https://blazingcatfur.ca/wp-content/uploads/2015/04/ISIS-How-to-survive-in-the-west.pdf>, (consultado el 30 de marzo de 2022).

2 FBIS traducción abreviada de: Qiao Liang y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, (Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, febrero 1999), <https://www.c4i.org/unrestricted.pdf>, (consultado el 28 de marzo de 2022).

económico, propagandístico, internacional y otros tantos pertinentes a la causa. La forma de lucha que predominó en el tiempo y el espacio dependía de la correlación relativa de fuerzas frente al enemigo.<sup>3</sup> En otras palabras, si –dada la correlación de fuerzas– la situación era tal que se podía lograr o era factible acercarse a la victoria a través de la lucha política o económica, entonces esa era la forma que debía predominar. Pero, si se podía lograr a través de la lucha militar, entonces esa forma debía imperar. Sin embargo, ninguna de las otras formas de lucha debía de ser descartada, ya que desempeñaban un papel de apoyo a la principal. Era posible también que, con el tiempo, la correlación volviera a cambiar y uno de los métodos de apoyo pasara a primer plano, mientras que el esfuerzo principal se tornaba en un esfuerzo de apoyo.

Los conceptos de Truong Chinh eran, en sí mismos, una interpretación de las enseñanzas de Mao sobre la movilización de las masas y otras formas de lucha para convertirse en el mar en el que se ahogarían las fuerzas enemigas. Los escritos de Mao, a su vez, reflejaron las ideas de Vladimir Lenin.<sup>4</sup> En su artículo del año 1906 sobre la guerra de guerrillas, Lenin escribió:

El marxismo se distingue de todas las formas primitivas del socialismo pues no liga el movimiento a una sola forma determinada de lucha. El marxismo admite las formas más diversas de lucha; además, no las “inventa”, sino que generaliza, organiza y hace conscientes las formas de lucha de las clases revolucionarias que aparecen por sí mismas en el curso del movimiento. El marxismo, totalmente hostil a todas las fórmulas abstractas, a todas las recetas doctrinarias, exige que se preste mucha atención a la lucha de masas en curso que, con el desarrollo del movimiento, el crecimiento de la conciencia de las masas y la agudización de las crisis económicas y políticas, engendra constantemente nuevos y cada vez más diversos métodos de defensa y ataque. Por esto, el marxismo no rechaza categóricamente ninguna forma de lucha. El marxismo no se limita, en ningún caso, a las formas de lucha posibles y existentes sólo en un momento dado, admitiendo la aparición

---

3 Truong Chinh, *Primer for Revolt*, (New York: Praeger, 1963), 139–153.

4 Mao Tse Tung, *On Protracted War*, (Mayo de 1938), [https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2\\_09.htm](https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2_09.htm), (consultado el 28 de marzo de 2022).

inevitable de formas de lucha nuevas, desconocidas de los militantes de un período dado, al cambiar la coyuntura social.<sup>5</sup>

Por lo tanto, estas ideas, claramente han estado evolucionando desde, al menos, el año 1906. No obstante, desde la Revolución Rusa, los insurgentes marxistas o formados como marxistas se han centrado casi universalmente en desarrollar la lucha militar como método principal. ¿Por qué? Una respuesta se puede encontrar en un documento fundacional de las FARC:

Nosotros somos revolucionarios que luchamos por un cambio de régimen. Pero queríamos y luchábamos por ese cambio usando la vía menos dolorosa para nuestro pueblo: la vía pacífica, la vía democrática de masas. Esa vía nos fue cerrada violentamente con el pretexto fascista oficial de combatir supuestas “Repúblicas Independientes” y como somos revolucionarios que de una u otra manera jugaremos el papel histórico que nos corresponde, nos tocó buscar la otra vía: la vía revolucionaria armada para la lucha por el poder.<sup>6</sup>

Sea cierto o no lo dicho por las FARC, los revolucionarios del siglo XX comúnmente creían que los caminos no militares estaban cerrados para ellos y, por tanto, el principal esfuerzo tenía que ser militar para abrir espacio a otras formas de lucha, particularmente la política. En algunos casos, los revolucionarios ni siquiera se molestaron en intentar desarrollar formas de lucha no militares para sus campañas. No obstante, esto fue un grave error ya que prácticamente todos los grupos que se concentraron demasiado en la lucha militar fueron derrotados.

La contribución de Qiao y Wang cierra el círculo de la doctrina de la combinación de todas las formas de lucha. Si bien no rechazan la lucha armada, rechazan su primacía universal. Para ellos es, simplemente, una herramienta entre muchas. En particular, Qiao y Wang se muestran

---

5 Vladimir I. Lenin, *Guerrilla Warfare*, <https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1906/gw/i.htm#v1pp65-213> (consultado el 19 de marzo de 2022).

6 FARC-EP, *Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP*, (20 de julio de 1964), <https://partidofarc.com.co/farc/wp-content/uploads/2019/06/2.9-INFORMACION-ADICIONAL-PROGRAMA-AGRARIO-DE-LOS-GUERRILLEROS-DE-LAS-FARC.pdf>, (consultado el 28 de marzo de 2022).

escépticos sobre la primacía de la lucha militar en una era en la que los avances tecnológicos dan a un país como Estados Unidos un dominio desigual del campo de batalla. Estaban particularmente impresionados por la abrumadora superioridad de Estados Unidos durante la guerra del año 1991 con Irak. En 30 días de una campaña aérea preliminar y 3 días de guerra terrestre, Estados Unidos y sus aliados derrotaron totalmente al ejército iraquí (que en ese momento era el tercero más grande del mundo) en una batalla convencional. Pocos dudaron del resultado de la guerra, pero la mayoría de los observadores pensaron que iba a ser un asunto mucho más largo y sangriento. La ruta iraquí después de tres días de combate terrestre sorprendió al mundo, incluido el ejército de los Estados Unidos. Al respecto, Qiao y Wang afirman que esta sorprendente victoria que empleó tecnología avanzada, por un lado, exigió un replanteamiento de las herramientas de la guerra para ampliarlas de los medios puramente militares a todos los medios disponibles –incluidos los militares– para ayudar a un país o una causa a lograr su objetivo estratégico.<sup>7</sup>

En este sentido, es preferible el concepto de “guerra irrestricta” respecto al de “guerra híbrida”, de mayor popularidad y uso en publicaciones y debates recientes. La guerra híbrida se entiende como una forma de guerra que sigue siendo, predominantemente, militar pero que se combina con muchos otros elementos: guerra convencional, guerra irregular, ciberataques, ataques económicos, etc. Como tal, la guerra híbrida se puede considerar como un subconjunto de la guerra irrestricta, ya que esta última puede o no incluir medios militares en las funciones principales o de apoyo, mientras que la guerra híbrida aún considera que el esfuerzo militar desempeña un papel principal o de liderazgo. Por lo tanto, la guerra irrestricta permite la guerra híbrida, en circunstancias donde la guerra híbrida no permitiría una guerra irrestricta no liderada por un esfuerzo militar.

Según Qiao y Wang, el nuevo principio de la guerra es utilizar todos los medios, incluidos la fuerza armada o no armada, militares y no

---

<sup>7</sup> Qiao Liang y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*.

militares, letales y no letales, para obligar al enemigo a aceptar los propios intereses.<sup>8</sup> ¿Cómo abordan este concepto? ¿Cuáles son las nuevas reglas o parámetros? A continuación se enumeran algunos de los más importantes, aunque pueden haber más: (1) Según Qiao, la primera regla de la guerra irrestricta es que no hay reglas, nada está prohibido;<sup>9</sup> (2) Lo militar ya no es el instrumento de guerra predominante, sino una herramienta más; (3) La guerra puede comenzar mucho antes de que se disparen las armas, si es que esto ocurre; (4) El enemigo puede ser objeto de ataques cibernéticos, crisis económicas artificiales, ataques biológicos sutiles, etc.;<sup>10</sup> en otras palabras, armas no tradicionales de guerra; (5) Las acciones pueden ejecutarse en varias combinaciones en todos los niveles: internacional, nacional, estatal, subestatal y no estatal; (6) La sociedad civil es parte del conflicto, incluso si no es consciente de estar involucrada o no desea involucrarse;<sup>11</sup> y (7) Un país puede estar en guerra con otro país sin que el segundo lo sepa.<sup>12</sup>

### **La aplicación de la guerra irrestricta en América Latina**

¿Cómo se ha desarrollado y se está desarrollando la guerra irrestricta en América Latina? Las últimas insurgencias tradicionales que ocurrieron en América Latina fueron la de las FARC, en Colombia, y la del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL). Estas insurgencias fracasaron porque se enfocaron demasiado en la lucha militar y no pudieron adaptar su combinación de formas de lucha a la nueva realidad de la región. Siguieron enfocándose en las formas militares de lucha a pesar de que toda la región, excepto Cuba, se democratizó en el año 1990. Las puertas políticas ya no se cerraron de golpe como afirmaron las FARC en el año 1964.<sup>13</sup> Sin embargo, ambas organizaciones se habían involucrado de tal manera en la lucha armada que no pudieron adaptarse a la nueva realidad. Con el paso del tiempo, las organizaciones se volvieron, cada vez, menos relevantes

---

8 *Ibíd.*

9 *Ibíd.*, 2.

10 *Ibíd.*, 123-124.

11 *Ibíd.*

12 *Ibíd.*

13 FARC-EP, Programa Agrario de los Guerrilleros De Las FARC-EP, July 20, 1964.

para la arena política de ambos países, y más aisladas de la población. Esto facilitó su derrota, al haber alienado, con ello, a sus posibles seguidores.

No obstante, el único aspecto de estas organizaciones que les permitió sobrevivir e, incluso, prosperar, mucho más allá de su capacidad para movilizar a la población, fue las fuentes de ingresos provenientes del tráfico de drogas. Se puede debatir si las FARC o el PCP-SL eran, o no, fehacientes organizaciones narcotraficantes. Sin embargo, ese no es el punto aquí. Lo que está claro es que, como mínimo, ambas organizaciones dependían, en gran medida, del dinero de la industria de los narcóticos para financiar su guerra revolucionaria. En este sentido, las FARC y el PCP-SL pueden verse como puentes entre la insurgencia tradicional y las nuevas formas de insurgencia en la región, que emplean una metodología de “guerra irrestricta.”

La primera insurgencia exitosa de la guerra irrestricta ocurrió en Bolivia. Es improbable que estuvieran conscientes de la nueva doctrina ya que, esencialmente, comenzaron su nuevo enfoque en el año 1995, y el libro chino no se tradujo al inglés hasta poco después de su publicación, en el año 1999. Sin embargo, los bolivianos emplearon una nueva metodología que se alinea, muy de cerca, con las ideas de Qiao y Wang. La siguiente discusión resumirá mi artículo anterior sobre la insurgencia boliviana escrito con Hugo Acha al que se hace referencia a continuación.<sup>14</sup>

Una gran cantidad de cocaleros bolivianos eran, originalmente, mineros que fueron al Chapare a cultivar coca tras el quiebre de las minas, a mediados de la década de 1980. Esto, eventualmente, atrajo la atención de los Estados Unidos que, junto al gobierno boliviano, implementaron operaciones antinarcóticos combinadas contra los florecientes cultivos de coca y la producción de cocaína en el país. Los cocaleros reaccionaron, organizándose para resistir. Primero, constituyeron sindicatos de cocaleros.

---

14 David E. Spencer y Hugo Acha Melgar, “Bolivia, a new model insurgency for the 21st century: from Mao back to Lenin”, *Small Wars & Insurgencies* 28:3 (2017), 629–660, <https://doi.org/10.1080/09592318.2017.1307617>

Luego, comenzaron a oponerse a través de la protesta social y las milicias armadas. La reacción del gobierno fue redoblar esfuerzos, aumentando las operaciones antidrogas, y aprobando leyes antinarcóticos cada vez más duras. El conflicto se intensificó en ambos lados y los cocaleros avanzaron, cada vez más, hacia la guerra de guerrillas en sus intentos de resistir la escalada de dichas operaciones. Incluso, trajeron instructores guerrilleros extranjeros del PCP-SL y del MRTA de Perú, de las FARC y el ELN de Colombia, así como de ETA de España.<sup>15</sup>

A punto de adoptar la insurgencia clásica a gran escala, el principal asesor político, Filemón Escobar, les convenció de no seguir este camino, afirmando que atraería toda la atención de los Estados Unidos y terminaría en un desastre cuando este último interviniera por completo. En cambio, para evitar la intervención de Estados Unidos, abogó por un enfoque mucho más sutil, empleando la protesta social combinada con la participación política como forma de revertir la situación a su favor.

Con el paso del tiempo, el objetivo principal cambió. Inicialmente, el objetivo había sido resistir; luego, efectuar un cambio en la ley; finalmente, apoderarse del Estado. La combinación de métodos de lucha también evolucionó, combinando, al final, cinco elementos: (1) Protesta social violenta como forma principal de lucha; (2) Financiamiento de protestas a través de los ingresos por comercialización de la coca; (3) Fuerzas guerrilleras para proteger de la erradicación la fuente de ingresos de los cocaleros, tal como los cultivos de coca y los laboratorios de procesamiento. También, realizaron actos de violencia muy selectivos cuando lo consideraron necesario; (4) Formación de un partido político legal para participar en la política nacional, a fin de promulgar leyes que consolidasen las conquistas de la protesta social; y (5) Una campaña de información, nacional e internacional, para retratar la violencia sobre los derechos indígenas, y no sobre la toma del poder y la legalización de la coca.

La protesta, como principal forma de lucha, fue brillante porque dificultó la ofensiva por parte del gobierno. Este había desarrollado fuerzas para

---

<sup>15</sup> Ibid., 636.

combatir una insurgencia armada; sin embargo, estas fuerzas fueron neutralizadas porque sus nuevos oponentes no se parecían a la amenaza para la que se habían entrenado. No obstante, una parte importante de la protesta social fue la violencia callejera, particularmente dirigida a sabotear la infraestructura y generar un clima de miedo. Ocasionalmente, la violencia estaba dirigida a los soldados y a la policía, en particular cuando podía hacerse de manera subrepticia y provocar que las autoridades reaccionaran de manera desmedida contra la multitud. El problema para las fuerzas de seguridad era que muchos, si no la mayoría de los manifestantes, eran civiles desarmados, por lo que era difícil distinguir entre elementos armados o violentos y la mayoría desarmada. Cuando la policía o el ejército reaccionaban de forma exagerada, generalmente se filmaba, y luego se retransmitía repetidamente en las noticias de la noche para movilizar mayores multitudes contra el gobierno.

Una destacada táctica empleada por los manifestantes fue bloquear las principales carreteras entre el este y el oeste de Bolivia. El occidente de Bolivia y, particularmente, La Paz, dependían de los alimentos producidos en el este de Bolivia, por lo que, el corte de las carreteras durante un número prolongado de días provocó la desesperación entre la población capitalina que culpó al gobierno más que a los manifestantes por su incapacidad para mantener las carreteras abiertas. Estos cortes prolongados fueron posibles gracias al financiamiento de la producción de coca. Los cocaleros financiaron manifestantes de tiempo completo que fueron asignados, por un año o dos, para que los bloqueos de carreteras y las protestas pudieran sostenerse, teóricamente, de manera indefinida, empleando la protesta social como táctica principal. Ciertamente, la gente debe volver al trabajo para comer; no así los manifestantes profesionales.

Adicionalmente, el dinero de la coca corrompió a los funcionarios del gobierno, compró influencia política, y permitió que los cocaleros cooptaran organizaciones sociales de orientación similar, como el movimiento indígena y los sindicatos de mineros. De esta manera, pudieron presentar su lucha como una lucha de pobres contra ricos, de indígenas contra

blancos, en lugar de una lucha sobre narcóticos ilícitos. Como se verá, el dinero también les permitió comprar un partido político.

El elemento armado no desapareció, jugando un papel sustancial, si bien secundario, al proteger los cultivos de coca de las campañas de erradicación del gobierno. Estos elementos realizaron una guerra de guerrillas de baja intensidad contra las fuerzas militares y policiales gubernamentales que realizaban operaciones antinarcóticos. Sus tácticas consistieron, principalmente, en minar campos de coca, poner barricadas en las carreteras con artefactos explosivos improvisados, así como hostigar y disparar por medio de francotiradores contra unidades gubernamentales en movimiento, lo que produjo un reducido, pero constante, flujo de bajas. Sin embargo, en ocasiones, las milicias cocaleras atacaron puestos o unidades gubernamentales. Esta guerra de baja intensidad producía alrededor de 40 muertos y 100 heridos por año entre las fuerzas de seguridad; proporcionalmente, (basado en la población de Bolivia) esto equivalía a cerca del 50 % de las bajas anuales de la guerra de guerrillas en Colombia.

Además del entrenamiento ocasional por parte de las organizaciones guerrilleras extranjeras anteriormente mencionadas, la principal fuente de entrenamiento y armas para las milicias cocaleras era el propio gobierno. A los jóvenes cocaleros se les ordenó presentarse para el servicio militar nacional y sirvieron, casi exclusivamente, en las unidades de élite bolivianas. Además, comprar armas y municiones a las unidades militares no era difícil en materia de precio, al tener los cocaleros dinero en abundancia. No obstante, tanto el gobierno como los cocaleros tenían distintas razones para negar el aspecto armado del conflicto. El gobierno no quiso admitir la gravedad de la situación y denominarla terrorismo, para no tener que reconocer que estaban en guerra y empeorar las cosas. Los cocaleros no querían que el gobierno los tildara de terroristas porque, entonces, podría tomar medidas como declarar ilegal su partido político. Por consiguiente, ambas partes hablaron, eufemísticamente, de las acciones como realizadas por “narcotraficantes” anónimos.

Aparte de resistir la erradicación de drogas, estos elementos armados también ayudaron a los coccaleros a llevar al gobierno al borde del colapso en octubre de 2003, al infiltrarse en las marchas y exacerbar la violencia durante las protestas masivas en La Paz. Sin embargo, los coccaleros y sus aliados, intencionalmente, no llegaron a derrocar al gobierno a través de la violencia, porque necesitaban crear la percepción de llegar al poder mediante medios políticos legítimos como las elecciones. De esta manera, difícilmente se justificaría la acción externa contra la revolución. Las elecciones democráticas eran la mejor manera de establecer la legitimidad requerida.

Sin embargo, para llegar al poder vía elecciones, los coccaleros necesitaban un partido político. Inicialmente, trataron de comprar espacio dentro de un partido político de izquierda ya existente, pero pronto se dieron cuenta de que este partido estaba dispuesto a tomar su dinero, pero no a ser su herramienta. Entonces, encontraron otro partido legal ya constituido, el Movimiento al Socialismo (MAS), que necesitaba un soporte vital, adquiriéndolo por completo. Este partido estaba directamente controlado y representaba los intereses de los coccaleros. Igualmente, este partido sirvió tanto para legalizar las conquistas de la protesta social, como de vehículo para que los coccaleros fueran electos al poder.

Gran parte de esto fue facilitado por una campaña de relaciones públicas que presentó al mundo y a los bolivianos que la lucha no se trataba de cultivos ilícitos, sino de la lucha de 500 años entre los pueblos indígenas/pobres del país y el legado del colonialismo: las élites blancas. El principal candidato del MAS fue escogido porque se veía indígena, pero, en realidad, más allá de su apariencia, poco tenía que ver con las comunidades indígenas. Era alto, a diferencia de la mayoría de los hombres indígenas y no hablaba ni quechua ni aimara. El mito de la centralidad de la lucha indígena se perpetuó, en parte, gracias a ONGs simpatizantes y agencias de noticias de Estados Unidos y Europa.

Como se mencionó anteriormente, esto llegó a un punto crítico en octubre de 2003, cuando la coalición de coccaleros, indígenas y mineros encabezó

un levantamiento particularmente violento con el pretexto de que el gas boliviano se exportaría al mundo a través de un gasoducto que se construiría a través de Chile. Chile arrebató Antofagasta a Bolivia en la Guerra del Pacífico en el año 1879, siendo un punto de discordia entre ambos países desde entonces. El resultado fue la renuncia forzosa del presidente Sánchez de Losada, y la constitución del gobierno interino de Carlos Mesa hasta las elecciones en diciembre de 2005, en las que Evo Morales ganó con el 54 % de los votos. El MAS permaneció en el poder desde entonces, excepto por una interrupción de un año -de noviembre de 2019 a noviembre de 2020-, luego de que Evo Morales se viera obligado a renunciar, al ser el fraude electoral demasiado flagrante, negándose el ejército y la policía a reprimir las manifestaciones anti-Morales. No obstante, el MAS pudo regresar al poder a través de nuevas elecciones porque su oposición no logró crear un frente único u ofrecer un mejor programa.

Al respecto, algunas observaciones sobre la insurgencia boliviana y la guerra irrestricta. Primero, fue tan innovadora que solo varios años después se reconoció que había sido una insurgencia. Esto se debió a que el método militar no era el principal medio de lucha, aunque al mismo tiempo no dejaba de ser importante. Además, los coccaleros lograron desviar la responsabilidad de la acción militar a “narcotraficantes sin nombre.” También, pudieron disfrazar la conexión de esta violencia o el cultivo de coca con su estrategia para tomar el poder. Finalmente, el MAS llegó al poder a través de una elección democrática, no de columnas guerrilleras triunfantes marchando por la capital. Entonces, mientras la gente sabía que algo había sucedido, no sabían que había sido una insurgencia.

La razón por la que esto es importante es porque este modelo se extendió, posteriormente, a otras partes de América Latina. Las violentas protestas sociales en Ecuador, Chile, Colombia y Perú entre los años 2019 y 2021 se ajustan al patrón. Hay otro artículo en este libro que describe las protestas sociales en Colombia. Este y los otros casos comparten muchos elementos comunes. En primer lugar, el descontento general con el desempeño del gobierno existente. La percepción es más importante que la política, por lo

que, merecido o no, existía un clima en todos estos países en el que se percibía a los gobiernos como corruptos, ineptos, insensibles o todo lo anterior.

En segundo lugar, existían organizaciones sociales que se habían estado preparando y haciendo proselitismo durante meses, incluso años. En tercer lugar, aunque estas organizaciones a menudo representaban intereses especiales, habían estado formando coaliciones en torno a valores compartidos durante meses. El valor compartido más importante fue que no podían lograr sus agendas a través del sistema político existente. Algo extrainstitucional tuvo que suceder para romper el dominio absoluto sobre el poder, como un levantamiento social revolucionario, aunque la mayoría no llegó a apoyar la guerra de guerrillas. Sin embargo, hubo segmentos importantes de estas coaliciones que no dudaron tanto en apoyar la violencia revolucionaria, y también hubo organizaciones insurgentes y criminales que buscaban manipular y controlar las protestas sociales. Finalmente, hubo elementos extranjeros (Cuba, Venezuela y Rusia) que buscaron manipular las protestas sociales moral, material e informativamente para sus propios fines. Los insurgentes, criminales e intereses extranjeros inyectaron dinero y agentes en los distintos escenarios para potenciar su violencia y darles un carácter más revolucionario.

Es muy posible que las protestas se hubieran producido sin los elementos insurgentes, criminales y extranjeros. No obstante, también es probable que hubieran sido menos violentas y de menor impacto estratégico. El gobierno podría haber negociado acuerdos mucho más limitados para satisfacer las demandas de los manifestantes. Asimismo, hubo algunos patrones recurrentes interesantes que vale la pena señalar. Por ejemplo, la mayoría de los pretextos para las protestas fueron muy inocuos: una nueva ley tributaria en Colombia, una negociación de préstamo internacional en Ecuador, un aumento en la tarifa del metro en Chile y la destitución de un presidente esencialmente disfuncional en Perú, siendo el caso peruano el menos inocuo de todos.

Sin embargo, la subsiguiente rápida explosión de protestas sociales

desmedidas indicó una planificación y organización con una agenda que iba mucho más allá de la causa inicial. En Ecuador, se trató de derrocar al gobierno de Moreno. En Chile, se trató de reescribir la constitución. En Colombia, se convirtieron en unas 104 demandas de izquierda que, de haberse cumplido todas, habrían convertido a Colombia en un estado socialista. En Perú, la agenda permaneció esencialmente estática, enmarcada en la destitución del presidente Vizcarra por corrupción.

A diferencia de Bolivia, gran parte de la coordinación y movilización de las protestas se realizó a través de las redes sociales y los teléfonos inteligentes, que no existían ni se usaban de forma generalizada entre los años 1995 y 2005. En contraste, para el año 2019, casi todos los ricos o pobres tenían tal dispositivo. Además, también hubo una significativa injerencia extranjera a través de las redes sociales, con una campaña concertada de *bots* o *trolls* proveniente de Rusia que diseminaba desinformación para exacerbar la situación e incitar a los manifestantes a cometer actos de violencia, tales como sabotaje.<sup>16</sup>

En Colombia, tanto los disidentes de las FARC como el ELN estuvieron muy involucrados en las protestas, particularmente en sus aspectos más violentos. Financiaron y entrenaron a la llamada “primera línea”, que eran las tropas de choque de los movimientos de protesta. También, pagaron a las personas para que cometieran actos de vandalismo y transportaron y alimentaron a los manifestantes desde las zonas rurales hasta las ciudades donde se produjeron las protestas más violentas.<sup>17</sup> En Chile, se desconoce el grado de participación o coordinación del movimiento mapuche con las protestas. Es un tema para futuras investigaciones.

No obstante, en octubre de 2020, el gobierno colombiano abatió a un

---

16 Lara Jakes, “Con las protestas en Sudamérica también aparecieron troles rusos en Twitter,” *New York Times*, (Washington: 21 de enero de 2020), <https://www.nytimes.com/es/2020/01/21/espanol/america-latina/troles-rusos-sudamerica.html>, (consultado el 3 de abril de 2022).

17 Noticias Semana, “La peligrosa ‘primera línea’: ¿un nuevo grupo criminal nació en Colombia?”, *Revista Semana* (17 de julio de 2021), <https://www.semana.com/nacion/articulo/exclusivo-asi-opera-y-estos-son-los-planes-de-la-peligrosa-primera-linea/202118/>, (consultado el 3 de abril de 2022).

comandante del ELN llamado Uriel, y capturó una computadora que reveló que no solo el ELN estaba involucrado en las protestas en Colombia, sino también en Chile.<sup>18</sup> Aunque no existe información contrastada sobre el involucramiento de disidentes colombianos de las FARC en las protestas de octubre de 2019 en Ecuador, si existe información más sólida sobre la participación de agentes venezolanos. Es decir, las protestas violentas en cada uno de los países no solo fueron coordinadas entre organizaciones radicales nacionales, sino que, también, contaron con refuerzo, capacitación, asesoría y financiamiento de grupos regionales y de otros países.<sup>19</sup>

Una táctica final empleada en Bolivia, Brasil y Chile ha sido el uso de incendios forestales para lograr resultados políticos. Esta es una táctica muy irregular, pero dentro del concepto de guerra irrestricta, y tiene la ventaja de dificultar que el objetivo sepa que está siendo atacado. En el año 2019, a medida que se acercaba el día de las elecciones en Bolivia en las que Evo Morales buscaba la reelección, repentinamente se produjeron graves incendios forestales en Santa Cruz, el principal centro de la oposición. Al final, se quemaron más de un millón de acres de bosques. Este no fue un fenómeno natural ya que el avance de los incendios fue en contra de los vientos dominantes. Posteriormente, 452 personas fueron imputadas por provocar los incendios, 20 de ellas criminalmente.<sup>20</sup> Se cree que los incendios se iniciaron, en parte, para interrumpir la movilización

---

18 Noticias Infobae, “Matar a los hijos de Álvaro Uribe, secuestrar en Argentina e infiltrar protestas en Chile: revelan los planes de Uriel, el abatido jefe del Eln”, *Infobae* (30 de enero de 2021), <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/01/30/matar-a-los-hijos-de-alvaro-uribe-secuestrar-en-argentina-e-infiltrar-protestas-en-chile-revelan-los-planes-de-uriel-el-abatido-jefe-del-eln/> (consultado el 3 de abril de 2022).

19 Noticias LF, “¿Disidencias de las Farc infiltraron protestas en Ecuador?”, *La FM Colombia* (11 de octubre de 2019), <https://www.lafm.com.co/internacional/disidencias-de-las-farc-infiltraron-protestas-en-ecuador>, (consultado el 3 de abril de 2022); Sabrina Martín, “Lenín Moreno: protestas en Ecuador están infiltradas por FARC y chavistas”, *Panam Post* (11 de octubre de 2019), <https://panampost.com/sabrina-martin/2019/10/11/lenin-moreno-denuncia-infiltracion-en-protestas/>, (consultado el 3 de abril de 2022).

20 Yvette Sierra Praeli, “A million hectares ablaze as forest fires sweep through Bolivia”, *Mongabay* (20 de noviembre de 2020), <https://news.mongabay.com/2020/11/a-million-hectares-ablaze-as-forest-fires-sweep-through-bolivia/>, (consultado el 3 de abril de 2022).

de la oposición para votar en contra del presidente.<sup>21</sup> Morales ganó su candidatura a la reelección, pero luego fue acusado de fraude y derrocado.

Poco antes, se produjeron una serie de incendios en Brasil. Entre enero y agosto de 2020 se registraron 44,013 focos de incendio en la Amazonía y el Pantanal. El volumen del fuego fue tan grande como el de los seis años anteriores combinados. Expertos determinaron que los incendios en Pantanal fueron de origen humano.<sup>22</sup> El presidente Bolsonaro, según todos los informes, reaccionó mal y fue condenado al ostracismo por la comunidad internacional. Hay acusaciones de que estos incendios fueron provocados para causarle dificultades políticas. Todavía está por determinarse si esto es exacto.

Finalmente, en Chile se informó pródigamente que los terribles incendios forestales de los años 2016 y 2017 fueron, de igual manera, de origen antrópico. Estos incendios forestales fueron descritos como “causados por el descuido humano.” Hubo rumores persistentes de que esos incendios fueron deliberadamente provocados por disidentes mapuche, pero no fue hasta el año 2019 que el Ministro del Interior de Chile declaró que algunos de los incendios estaban asociados con la causa mapuche.<sup>23</sup>

## Conclusiones

El uso de la protesta social violenta financiada por mercados ilícitos está bastante bien establecido como una nueva metodología para efectuar cambios políticos o derrocar gobiernos en la región. Sin embargo, el uso de

---

21 Entrevista con Hugo Acha Melgar, 10 de octubre de 2020.

22 Carlos Madeiro, “Agosto atinge recorde de focos de incêndio no ano; AC e Pantanal preocupam”, *Universo Online* (1 de septiembre de 2020), <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/09/01/agosto-atinge-recorde-de-focos-de-incendio-no-ano-ac-e-pantanal-preocupam.htm?cmpid=copiaecola>, (consultado el 3 de abril de 2022); G1 MG, “Polícia investiga responsáveis por focos de incêndio que deram início a grandes queimadas no Pantanal de MT”, *Mato Grosso* (12 de septiembre de 2020), <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2020/09/12/policia-investiga-responsaveis-por-focos-de-incendio-que-deram-inicio-a-grandes-queimadas-no-pantanal-de-mt.ghtml>, (consultado el 3 de abril de 2022).

23 Daniel Labarca, “Rodrigo Ubilla, ministro (S) del Interior: ‘Algunos incendios del último tiempo están asociados al tema de la causa mapuche’”, *La Tercera* (19 de febrero de 2019), <https://www.latercera.com/politica/noticia/rodrigo-ubilla-ministro-s-del-interior-incendios-del-ultimo-tiempo-est-an-associados-al-tema-la-causa-mapuche/532043/>, (consultado el 3 de abril de 2022).

otros mecanismos como los incendios forestales es todavía un poco incierto. Si es una herramienta política, no se sabe cuál es la intención del método. No obstante, si se trata de una nueva táctica de lucha, es un excelente ejemplo de cómo se están empleando métodos muy poco ortodoxos bajo el concepto de guerra irrestricta. Por consiguiente, cabría hacerse las siguientes preguntas: ¿Qué otras desconocidas y poco ortodoxas armas se están utilizando en la actualidad contra las naciones occidentales? ¿Cómo afectarán a América Latina? ¿Para qué otras cosas debemos prepararnos?

### **Sobre el autor:**

**David E. Spencer** – *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies*

*El Dr. Spencer es profesor del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry. Ha sido responsable de Colombia/América del Sur en la Oficina del Secretario de Defensa de Antinarcóticos y Amenazas Globales (2014-2017), y director de Política de Colombia en la Oficina del Secretario de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental (2011-2012). Posee un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad George Washington (2002), donde estudió la política latinoamericana, especializándose en insurgencia y terrorismo regional. Obtuvo su maestría y su licenciatura (ambos en Relaciones Internacionales) en la Universidad Brigham Young, en 1992 y 1988 respectivamente. Asimismo, ha sido director de lucha contra el terrorismo en Hicks & Asociados, ha trabajado en diferentes cargos en apoyo del Plan Colombia, y ha estado cinco años en El Salvador como consultor para el Ministerio de Defensa durante la guerra civil de 1979-1992. El Dr. Spencer ha trabajado para una serie de grupos de investigación y empresas de consultoría, tales como el Centro de Análisis Navales (CNA) y la Corporación Internacional de Aplicaciones Científicas (SAIC). El Dr. Spencer creció en América Latina, donde vivió en Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela.*

# MANIFESTACIÓN SOCIAL VIOLENTA E INESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

*Vicente Torrijos y Daniel Jiménez*

## Resumen

*La protesta social en el ámbito latinoamericano se inscribe en un marco normativo regional que la reconoce como una acción ciudadana pacífica y democrática. Aunque la mayoría de los Estados de la región se reconocen como Estados democráticos, las movilizaciones sociales que se presentaron en el año 2019 dejaron entrever las fisuras que sufren las democracias en el hemisferio. La protesta social, que por definición debe mantener un carácter pacífico para la reivindicación de derechos, se ha visto empañada por actos de violencia que han afectado el orden institucional de los países. La respuesta de la fuerza pública ante tal amenaza se ha puesto a prueba de manera que se logre armonizar los derechos en juego. En este artículo se analiza la participación de los movimientos sociales en la protesta social que se dio en América Latina durante las movilizaciones del año 2019, y la manera en que estos actores pueden exacerbar el conflicto político-social en los Estados de la región.*

**Palabras clave:** *Protesta Social, Manifestación, Violencia, Derechos, Democracia.*

## Introducción

El creciente malestar social que se vive en América Latina y el Caribe (ALC) se inscribe en medio de un contexto internacional marcado por presiones políticas, sociales, económicas y ambientales que han derivado en movilizaciones masivas en distintas partes del mundo. Desde fines del año 2018, el movimiento de los Chalecos Amarillos en Francia convocó a miles de personas a movilizarse contra el alza en el precio de los combustibles, la injusticia fiscal y la pérdida del poder adquisitivo. Estas protestas tuvieron eco en otros países de Europa y en Canadá.

El 2019 fue un año marcado particularmente por manifestaciones sociales a nivel global. En el caso europeo, además de los Chalecos Amarillos en Francia, también se dieron movilizaciones en Cataluña (España), República Checa y el Reino Unido. Pasando al Oriente Medio, las protestas en Líbano en contra de los impuestos progresivos hacia servicios de redes sociales digitales forzaron la dimisión del primer ministro Saad Hariri.<sup>1</sup> Asimismo, las manifestaciones en Egipto y Argelia son muestra de un ambiente de malestar social generalizado en la región. En el caso de Asia, la situación más notable fue la masiva movilización en Hong Kong en contra de las medidas represivas adoptadas por el gobierno de Beijing. En medio de este panorama, América Latina se vio permeada por un entorno de malestar social que se ha ido manifestado de diferentes formas en otros continentes. A esto se suman una serie de causas endógenas que –a través de los años– han venido acumulando una creciente inconformidad con la persistente desigualdad en la región.

En tal sentido, el conjunto de factores endógenos y exógenos que han incrementado el malestar social en ALC conllevó a que varios países de la región fueran testigos de manifestaciones sociales desde el año 2019 hasta el 2022. Vale la pena señalar que en ciertos casos se ha hecho evidente que las manifestaciones desbordan la esfera pacífica y se convierten en movilizaciones vandálicas y violentas, llamando la atención por su coordinación y articulación. Esta situación genera afectaciones a la seguridad colectiva y a la gobernabilidad de los Estados, constituyéndose en un factor de inestabilidad. Por ese motivo, surge un interrogante esencial: ¿Pueden ciertos movimientos sociales en América Latina distorsionar el derecho a la protesta social y exacerbar el conflicto político-social, afectando la estabilidad institucional y democrática de los Estados?

A continuación, se hace una reflexión sobre la naturaleza de las manifestaciones que se han vivido en ALC durante el año 2019, sus implicaciones en el orden público y democrático de los países, así como la respuesta que se ha dado desde la fuerza pública a esta situación.

---

<sup>1</sup> DW, “Protestas en Líbano, la ‘revolución del WhatsApp’”, *Deutsche Welle* (18 de octubre de 2019), <https://www.dw.com/es/protestas-en-l%C3%ADbano-la-revoluci%C3%B3n-del-whatsapp/a-50894507>

## Protesta Social y Política Contenciosa en ALC

Los movimientos sociales han formado parte activa de la sociedad. Sin embargo, su conceptualización y estudio histórico es relativamente reciente. Eric Hoffer, pionero del estudio de los movimientos sociales, aborda una perspectiva psicosocial sobre las motivaciones que llevan a los individuos a conformar estas agrupaciones. Para él, todos los movimientos de masas ganan seguidores apelando a un conjunto de emociones, frustraciones y motivaciones personales.<sup>2</sup>

Posteriormente, autores como Charles Tilly y Craig Calhoun definen el término de “movimiento social” como la única forma de contienda política.<sup>3</sup> De acuerdo a los autores, la democratización fomenta la formación de movimientos sociales, los cuales combinan tres tipos de reivindicaciones: programáticas, identitarias y de oposición. Adicionalmente, el contexto político, los procesos imitativos, la comunicación y la colaboración facilitan la creación de movimientos sociales.

A partir del siglo XX, los movimientos sociales se han situado en un contexto enfocado al desarrollo industrial y tecnológico, donde la penetración tecnológica y de la información se incorpora en las costumbres y tradiciones humanas. Como lo describe Dylan Taylor, esta situación ha transformado la sociedad y sus estructuras en cuanto al control económico y político, dado que se amplía hacia la búsqueda del control de la información, las redes y la tecnología.<sup>4</sup> Conscientes de la conceptualización histórica que se ha hecho sobre los movimientos sociales, en el marco interamericano la movilización social y/o protesta social se entiende como una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación.<sup>5</sup>

---

2 Eric Hoffer, “El Verdadero Creyente, sobre el Fanatismo y los Movimientos Sociales.” *Harper & Brothers* (1951).

3 Stefan Berger y Holger Nehring, “The History of Social Movements in Global”. *Springer* (2017) <https://doi.org/10.1057/978-1-137-30427-8>

4 Dylan Taylor, “Social movements and democracy in the 21st century”. *Basingstoke: Palgrave Macmillan* (2017), 66, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-39684-2>

5 RELE, “Protesta y Derechos Humanos”, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión OEA/CIDH*, (Washington D. C.: setiembre 2019) <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

La protesta social también está ligada a la defensa y promoción de la democracia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que, en situaciones de ruptura del orden democrático, la protesta social debe ser entendida “no solo en el marco del ejercicio de un derecho sino al cumplimiento del deber de defender la democracia.”<sup>6</sup> En ese sentido, las sociedades democráticas contemplan la protesta social como un ejercicio ciudadano legítimo a través del cual se reclaman derechos y se reivindican deberes.

Bajo esa lógica, la protesta social es convocada con el fin de visibilizar procesos de reivindicación y expresión de los movimientos sociales que utilizan este mecanismo democrático como una estrategia de promoción de ideas, intereses y derechos. Entre los grupos que realizan estas convocatorias se destaca: la sociedad civil organizada, Organizaciones No Gubernamentales, entidades religiosas, centros de enseñanza, institutos de investigación, sindicatos, asociaciones profesionales y partidos políticos. Ahora bien, como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la protesta social también puede ser espontánea ya que mediante ella se puede expresar una sola persona, pequeños grupos de personas, o conjuntos multitudinarios en los que pueden articularse miles de individuos sin una pertenencia asociativa específica con organizaciones más estructuradas.<sup>7</sup>

En cuanto a las modalidades de la protesta social se debe señalar que, si bien se encuentran establecidas mediante legislación nacional e internacional, algunas de las modalidades generan conflicto en cuanto a la ponderación de derechos. Sin entrar en un análisis jurídico sobre algunas de estas formas de protesta, es evidente que existen situaciones en las que se presentan complejidades para armonizar los derechos en juego.

En ese sentido, la CIDH ha señalado que “cualquiera sea la modalidad de la protesta, los instrumentos interamericanos establecen que el

---

6 Corte IDH, “Caso López Lone y otros vs. Honduras”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos* (5 de octubre de 2015), 148, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_302\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf)

7 RELE, “Protesta y Derechos Humanos”

derecho de reunión debe ejercerse de manera pacífica y sin armas.”<sup>8</sup> Adicionalmente, se señala que el Estado puede restringir la participación en manifestaciones públicas y protestas a las personas que cometan actos de violencia o que porten armas. Igualmente, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que los “Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas –incluidos los manifestantes– y mantener el orden público.”<sup>9</sup>

Una protesta social cuyo principio y fin se desarrolla en aras de la reivindicación de derechos a través de medios pacíficos, cuenta con la legitimidad y protección que otorga un Estado democrático. No obstante, aquellas manifestaciones que tienen como fin la vandalización y destrucción del espacio público deben considerarse como movilizaciones sociales violentas, las cuales el Estado debe controlar según las disposiciones de la ley y el marco normativo internacional.

Desde la academia se ha hecho un estudio de aquella modalidad utilizada por ciertos grupos sociales que incitan a la movilización violenta. Asimismo, en las últimas dos décadas, los estudiosos de las Ciencias Políticas han tratado de unificar el análisis de diversas formas de política de confrontación (desde las protestas pacíficas y los movimientos populistas hasta las campañas terroristas violentas y las insurgencias) en un campo académico denominado Política Contenciosa.<sup>10</sup> Como lo describen Mc Adam, Tarrow y Tilly, la política contenciosa se centra en reclamaciones colectivas y llamados a la acción que van desde las expresiones de apoyo colectivo más pacíficos hasta los ataques más devastadores y violentos.

---

8 Ibid.

9 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”, *Naciones Unidas* (Nueva York: 2012), [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf)

10 Eugenio Decrema y Benati Stefano. “The mechanics of contentious politics” *The Journal of Mathematical Sociology* Vol. 44, Iss. 3 (2020), 163–198, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/002250X.2020.1753187>

En ese contexto, la violencia se convierte en un mecanismo de acción política que incluye estrategias que promueven los robos, saqueos, secuestros y violaciones. Bajo esta modalidad, las víctimas son asesinadas de forma aleatoria e indiscriminada. Corresponde entonces hacer un contraste entre lo que desde la academia se ha denominado como protesta social, manifestación violenta y política contenciosa con los hechos ocurridos en ALC durante el año 2019.

### **Estabilidad Democrática de los Estados en ALC**

Si hay una región en el mundo que ha llegado a un acuerdo sobre la importancia de la democracia como forma de gobierno de los Estados, esa es las Américas. Con la firma y adopción de la Carta Democrática Interamericana (CDI), los Estados de las Américas se comprometieron a la defensa activa de la democracia.<sup>11</sup> Por consiguiente, la CDI es un instrumento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que reconoce el derecho de los pueblos de las Américas a la democracia, así como la obligación de sus gobiernos de promoverla y defenderla.

Bajo estas disposiciones, los Estados de la región se han comprometido con una serie de elementos que deben cumplir a fin de reconocerse como Estados democráticos. En ese sentido, se hace énfasis en que toda acción y participación ciudadana se debe hacer en el marco del orden constitucional admitido, lo que lleva a pensar que el ámbito de aplicación de estas disposiciones implica una profunda reflexión sobre el verdadero estado de la democracia en los países de ALC.

Según los postulados de Barbara Walter, para analizar la situación que vivió el mundo en el año 2019, uno de los mejores indicadores de si un país experimentará una guerra civil es si se acerca o se aleja de la democracia.<sup>12</sup> Bajo esta lógica, aquellos países que se autodenominan democráticos,

---

11 OEA, "Carta Democrática Interamericana" Tratado, *Organización de Estados Americanos* (Lima: 11 de setiembre 2001), [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

12 Barbara F. Walter, "How Civil Wars Start: And How to Stop Them" (New York: Penguin Random House, 2022)

pero que distan mucho de los principios que hacen que un Estado sea verdaderamente democrático, son denominados como “Anocracias.” Este término acuñado por el profesor Ted Robert Gurr se refiere a aquellos países que no son ni autocracias completas ni democracias, sino algo intermedio.<sup>13</sup> Para Walter, los países que tienen características de anocracias son los más propensos a entrar en una guerra civil. Esto a raíz de la constante inestabilidad de esos gobiernos en términos políticos, institucionales y militares. De hecho, los líderes de una anocracia no suelen tener el suficiente poder para manejar las disidencias y garantizar la lealtad de sus aliados.

Al revisar estas consideraciones teóricas versus la realidad de las democracias en ALC, se podría vislumbrar que más de uno de los Estados de la región cumple con la descripción de las Anocracias. En el contexto de las manifestaciones del año 2019 en ALC, se evidenció una erosión de la confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía. En la región, la exclusión y desigualdad continúan siendo factores generadores de nuevos grupos y coaliciones identitarias que movilizan agendas políticas. Todo esto se da bajo un marco institucional débil en el que los Estados no garantizan el bienestar social de su ciudadanía, ni cuentan con una fuerza pública suficiente para enfrentar amenazas al orden público, viviendo un clima de desorden y zozobra aprovechado por ciertos movimientos sociales para crear el caos. Ante ese escenario, como lo menciona Walter, se dan las variables que en una anocracia llevan a la guerra civil.

Si bien esto puede ser aplicable para casos en países como El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Colombia, Ecuador, Haití y Bolivia, no se puede hablar de la misma realidad en el caso de países como Chile o Costa Rica. De acuerdo al informe del Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) del año 2019 sobre el Estado Global de la Democracia, tres países de ALC (Chile, Costa Rica y Uruguay) están entre

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

el top cinco de países del mundo con los niveles más altos de Gobierno Representativo.<sup>14</sup>

Esta situación, denota que en la región no se puede hablar de manera igual sobre el estado de la democracia en cada uno de los países. Si bien algunos de los Estados de la región están entre las democracias más estables del mundo, otros países de ALC distan de ser democráticos. A pesar de eso, la movilización social del año 2019 se dio tanto en países democráticos como en los que no lo son. Por lo tanto, es necesario revisar aquellos elementos que exacerban el conflicto político-social en los países de la región y cómo estos se han reflejado en la protesta social o movilización social violenta, lo que ha exigido una respuesta institucional en el marco democrático de sus gobiernos.

### **La Desigualdad y la Brecha Tecnológica como Causa del Descontento Social**

ALC sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo en materia de ingresos. El 10 % más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10 % más pobre.<sup>15</sup> Hacia finales del año 2019, la ciudadanía de la región daba muestras de malestar, reclamando más y mejores servicios, así como mayores oportunidades de movilidad social. Tal fue el caso de Chile, Colombia y Ecuador, donde la ciudadanía se movilizó exigiendo una amplia agenda de derechos legítimos de una sociedad democrática. Desde la perspectiva de la opinión pública, los medios de comunicación identificaron el factor de desigualdad como la principal causa del descontento social que se vivía en esos países.

Aunque la desigualdad es un elemento crucial a la hora de estudiar los movimientos sociales en ALC, en el caso de las movilizaciones del año 2019,

---

14 IDEA, "The Global State of Democracy 2019 Addressing the Ills, Reviving the Promise", *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Stockholm: 2019), <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-global-state-of-democracy-2019-summary.pdf>

15 Matías Busso y Julián Messina, "La crisis de la desigualdad, América Latina y el Caribe en la encrucijada" *Banco Interamericano de Desarrollo* (2020), 24, <file:///C:/Users/51988/Downloads/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>

no es el único elemento a considerar. De hecho, al estudiar separadamente los casos más significativos de movilizaciones sociales en la región, se puede evidenciar que aquellos países con niveles de desigualdad similares tuvieron reacciones ciudadanas muy distintas. Por ejemplo, de acuerdo a los datos más recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Chile tienen el nivel de desigualdad más bajo del continente; no obstante, fue el país de la región donde la protesta social tomó más fuerza. Por consiguiente, el factor de la desigualdad no es excluyente frente a otros elementos que animan a la movilización ciudadana.

En ese sentido, se podría decir que –actualmente– la ciudadanía percibe la realidad de otra manera y se moviliza por otras causas. Como ya lo mencionaba Taylor, la ciudadanía del siglo XXI se expresa a través de las redes y la tecnología. Este nuevo escenario de discusión ha adquirido una relevancia fundamental a la hora de leer el sentir y pensar de la población. Por ese motivo, el malestar social de la ciudadanía de hoy se ve expresado en las redes sociales, lo cual le da una dinámica que trasciende fuera del límite de las fronteras de los países. En el caso de las protestas sociales del año 2019, que se produjeron en un contexto de malestar social internacional, tuvieron un efecto replicador a gran escala en toda la región de ALC.

De acuerdo a un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la ciudadanía activa en redes sociales en ALC alcanzaba –hasta junio de 2019– los 454 millones de usuarios, un número muy significativo en la región. Esta situación refleja que el debate, la convocatoria, la movilización y la percepción de las situaciones pasan por un nuevo escenario virtual. En este contexto, el debate en redes se ha visto también permeado por las noticias falsas, los ciberataques y demás modalidades difíciles de controlar, teniendo un efecto multiplicador y de influencia en la percepción de la gente. Como lo describe David Denning, este tipo de acciones desarrolladas en el mundo virtual del ciberespacio pueden ser consideradas como delitos informáticos e, incluso,

ciberterrorismo,<sup>16</sup> dado sus medios de intimidación y coacción para promover un objetivo político o social. Asimismo, han demostrado su capacidad de producir mayores y más rápidos efectos que un movimiento físico.

Considerar el empleo de los medios de información, comunicación y tecnología bajo los objetivos políticos que puedan tener los movimientos sociales, plantea escenarios que afectan el orden público y la concepción pacífica de la protesta ya que conlleva a la radicalización, la difusión de la violencia y divisiones profundas de la sociedad, generado mayores niveles de inestabilidad, así como caos y anarquía.

### **Exacerbación del Conflicto Político-Social y Violencia**

Los procesos de redefinición de la ciudadanía enfrentan nuevas formas de exclusión (como la tecnológica), generando diferentes formas de acción colectiva que requieren innovadoras formas de respuesta por parte del Estado. En el año 2019, ALC tuvo una fuerte agitación política y criminal, viviendo enfrentamientos entre fuerzas de seguridad y manifestantes.<sup>17</sup> Las capitales latinoamericanas donde se dieron masivas movilizaciones sociales no escaparon a los efectos de la corrupción, la violencia y el crimen organizado.

Si bien Latinoamérica -desde los años noventa- venía siendo la región con más homicidios en el mundo, para el año 2019 esta tendencia aumentó, con una tasa de homicidios para hombres de 18 a 19 años estimada en 46 por cada 100 mil, mucho mayor al riesgo que enfrentan sus pares en otras regiones.<sup>18</sup> Esta cifra viene acompañada del hecho que la mayor cantidad de homicidios

---

16 Dorothy E. Denning, "Activism, hacktivism, and cyberterrorism: The Internet as a tool for influencing foreign policy" *Networks and netwars: The future of terror, crime, and militancy*, *Journal STORage* (2001), 239-288, [https://www.jstor.org/stable/40.7249/mr1382osd.13?seq=5#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/40.7249/mr1382osd.13?seq=5#metadata_info_tab_contents)

17 María Alejandra Navarrete y Anastasia Austin, "Balance de homicidios en las capitales de América Latina en 2019", *Insight Crime* (5 de marzo de 2020), <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-capitales-2019/>

18 UNODC, "Estudio Mundial sobre el Homicidio", *Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (Viena: julio 2019), [https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIDIOS\\_EN\\_ESPANOL.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIDIOS_EN_ESPANOL.pdf)

fueron perpetuados con armas de fuego, lo cual debela un problema de presencia de un mercado ilegal de armas que tiene una fuerte conexión con el tráfico de drogas, así como con la trata de personas.<sup>19</sup> Consecuentemente, en Latinoamérica, la violencia armada tiene una directa relación con la creciente presencia de mercados ilegales en entornos urbanos. Estos mercados consolidan mecanismos de control territorial y protección no asociados a los organismos del Estado y los gobiernos locales.

La violencia latinoamericana es heterogénea. Abarca fenómenos como los conflictos armados, las guerras entre carteles de las drogas ilícitas, así como otras manifestaciones de crimen organizado y violencia organizada que se expanden por la región.<sup>20</sup> Todos estos grupos violentos al margen de la ley han aprovechado el desorden social causado por las manifestaciones sociales del año 2019 para adelantar su agenda de política contenciosa en la región.

Durante estas movilizaciones se caracterizaron hechos concretos de violencia que irrumpían en el carácter pacífico que tiene la protesta. De hecho, la fuerza pública de varios países de la región tuvo que enfrentar: (1) ataques en su contra, (2) secuestro de soldados y policías, (3) robo de material de guerra, intendencia y comunicaciones, (4) obstrucción a las operaciones y procedimientos militares, policiales y judiciales, y (5) prohibición o declaración de zonas vedadas para evitar la presencia de tropas en resguardos y territorios indígenas.

En este punto, vale la pena hacer la diferenciación entre la protesta social que se da en un entorno rural y la que se da en un entorno urbano ya que, de acuerdo al entorno en el que se desarrolla, se visualizan diferentes modalidades de protesta y violencia. En el contexto latinoamericano, en las zonas rurales donde se desarrollan operaciones de erradicación de cultivos ilícitos se ha evidenciado que durante las jornadas de protesta las

---

19 Lucía Dammert, “Estrategias globales de reducción de violencia urbana en América Latina”, *UN Institute for Disarmament Research UNIDIR* (2020), <https://unidir.org/commentary/estrategias-globales-de-reduccion-de-violencia-urbana-en-america-latina-1>

20 *Ibíd.*

comunidades atacan a la fuerza pública y a los erradicadores civiles, con la finalidad de impedir que se lleven a cabo tareas de descontaminación de las zonas cultivadas. De esta manera, deslegitiman la actuación del Estado (representado en su fuerza pública), favoreciendo a las organizaciones criminales y sus fuentes ilícitas de financiación.<sup>21</sup> Esto conlleva a una situación en la que las organizaciones criminales toman provecho de las protestas sociales para adelantar su agenda violenta en contra del orden público y la legalidad.

Por otro lado, en los contextos urbanos también se ha podido evidenciar la infiltración de grupos criminales que manejan el tráfico y la venta de drogas en ciertas zonas de las ciudades, donde se aprovecha la situación de caos y desorden. En ese sentido, el porte de armas, la destrucción y saqueo de establecimientos públicos y privados, la vandalización del espacio público, así como el ataque frontal contra la fuerza pública son elementos que caracterizan la violencia en contextos urbanos en el marco de las protestas sociales.

Como lo señala Mary Kaldor, en el siglo XXI la confrontación ha migrado de los grandes espacios rurales a los espacios urbanos donde se vive una constante tensión entre los diferentes grupos sociales. De acuerdo a Kaldor, las ciudades alimentan simultáneamente comunidades inclusivas, cosmopolitas y multiculturales, junto al racismo, la política de clase basada en la creciente desigualdad de ingresos y los fundamentalismos religiosos para segregar, excluir y, lo que es peor, generar asedios y ataques violentos.<sup>22</sup> Dentro de ese escenario emergen actores desestabilizantes, incluyendo organizaciones criminales y terroristas, que cunden el miedo y promueven el caos. Este modo de actuar es lo que algunos teóricos han denominado como la política contenciosa o política de la confrontación.<sup>23</sup> Esta forma

---

21 Roberto D. Ortiz, "Guerrilla y narcotráfico en Colombia" *Centro de Estudios y Análisis de Seguridad Universidad de Granada* (2000), <https://www.ugr.es/~ceas/America%20Latina/Guerrilla%20y%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf>

22 Mary Kaldor y Saskia Sassen, "Cities at War: Global Insecurity and Urban Resistance" (Columbia University Press, marzo de 2020).

23 Eugenio Decrema y Benati Stefano. "The mechanics of contentious politics"

de confrontación también suele darse bajo la modalidad de la resistencia sin líderes, o estructura de célula fantasma. Esta última es una estrategia de resistencia social en la que grupos pequeños e independientes (células encubiertas) o individuos (célula denomina “lobo solitario”) desafían a una institución establecida, una ley, un sistema económico, un orden social o un gobierno.<sup>24</sup>

Como consecuencia de estos desmanes y actos de criminalidad y vandalismo realizados en el marco de las protestas, la fuerza pública de varios países de ALC se ha visto en la obligación de tomar medidas extraordinarias para el mantenimiento del orden público. Dentro de estas medidas se incluyen órdenes para las operaciones en asistencia militar a la policía, aplicando la doctrina para el control militar en zonas urbanas. En el caso colombiano, se priorizó el uso de unidades militares con capacidades diferenciales y armas menos letales, como las Agrupaciones de Fuerzas Especiales Urbanas y Policía Militar.<sup>25</sup> Todo esto conllevó a que en los escenarios urbanos la fuerza pública contara con unidades entrenadas y equipadas para el control de localidades y el combate a la protesta social violenta.

Desde el punto de vista de la fuerza pública, en el momento en que la protesta social se torna en una movilización violenta, se debe asumir la responsabilidad de enfrentar este tipo de amenaza para garantizar el normal desarrollo social de la población y el orden público, principalmente cuando esa amenaza interna se encuentra representada por organizaciones criminales y economías ilícitas, amparadas y protegidas por la protesta social violenta. Si se analiza esta situación aplicando la teoría de Carl von Clausewitz sobre la “maravillosa trinidad” inseparable, se debería seguir la idea que (1) el *Gobierno* establece los intereses y los objetivos nacionales, así como toma la decisión política, (2) la *Fuerza Pública* se encarga de

---

24 Louis Beam, “Leaderless Resistance”, *louisbeam.com* (febrero 1992), <http://www.louisbeam.com/leaderless.htm>

25 CEDOC, “Protocolo de actuación frente a eventos de violencia o vías de hecho por parte de personal civil contra integrantes del Ejército Nacional” (Bogotá, Comando de Educación y Doctrina del Ejército Nacional de Colombia, 2019).

la estrategia para alcanzarlos y (3) la *Sociedad* respalda las decisiones del gobierno, respetando la institucionalidad.<sup>26</sup>

El problema consiste, entonces, en la forma de mantener el equilibrio entre estas tres tendencias, como si fueran tres polos de atracción. El actuar de la fuerza pública en el marco de la protesta social se rige bajo el ordenamiento jurídico interno y el marco jurídico interamericano. Mucho se ha dicho sobre el exceso del uso de la fuerza y la proporcionalidad a la hora de contener los actos vandálicos en las movilizaciones. Cada una de las entidades ha iniciado los respectivos procesos de investigación, así como se han realizado visitas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para esclarecer los hechos. Sin embargo, se ha generado una imagen de desconfianza sobre la institucionalidad y la legitimidad de la acción de la fuerza pública.

Esta situación evidencia el desequilibrio que existe en lo que Clausewitz determinó como la “maravillosa trinidad” pues, de acuerdo a la teoría, se entiende que el gobierno es quien planifica la política en representación del pueblo, mientras que la fuerza pública es la entidad encargada dentro del ordenamiento institucional con la capacidad y efectividad para hacer cumplir dicha política. Ante situaciones de movilización social violenta, la fuerza pública responde a razón de la política dirigida por el Estado, en representación de los ciudadanos, para garantizar la paz y el orden. En el momento que se rompe ese equilibrio, se exagera el conflicto político social. Por consiguiente, la fortaleza de la institucionalidad democrática juega un rol fundamental para mantener el orden y la estabilidad.

## Conclusiones

Los movimientos sociales en ALC son parte activa de la protesta social. Esta afirmación traduce una realidad explícita que se vislumbra en la plaza pública, en las calles y en las redes, donde se ven movimientos sociales que

---

26 Carlos Enrique Álvarez, Carlos Giovanni Corredor y Omar Ferney Vanegas, “Pensamiento y cultura estratégica en Seguridad y Defensa: bases para la construcción de una gran estrategia del Estado”, *Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova* (Bogotá: 2019), <https://librosesmic.com/index.php/editorial/catalog/download/20/16/219?inline=1>

reclaman derechos ante situaciones de profunda desigualdad. Asimismo, la protesta social no surge exclusivamente como resultado de la desigualdad en ALC. Como se analizó anteriormente, a la hora de revisar los indicadores de bienestar social, seguridad, pobreza, educación y gobernabilidad, hay una realidad muy dispareja entre los países de la región. Si bien ciertos países podrían caer en lo que Walter denomina como la Anocracia, una manifestación social de la magnitud que se vivió en Chile no responde a la misma realidad ni circunstancias, ya que es un país con un desempeño económico, social y democrático más consolidado.

Lo mismo aplica para el análisis sobre el estado de la democracia en la región, pues se reafirma la idea que no solo en los países menos democráticos la protesta social es más recurrente. De hecho, la protesta social se enmarca dentro de la legislación de los países auténticamente democráticos. Entonces, ¿De qué manera se exacerba el conflicto político-social en las sociedades de América Latina en el siglo XXI?

Aunque dar una respuesta única que abarque la realidad de toda la región es muy difícil, se han logrado identificar ciertos elementos que caracterizan situaciones comunes a la mayoría de ellos. La ciudadanía del siglo XXI se moviliza en escenarios donde el malestar social se escala rápidamente hasta llegar incluso fuera del límite de las fronteras de los países, a una gran velocidad, potenciada por las nuevas tecnologías. En ese sentido, la ciudadanía está permeada por el debate público que hoy llega también a las redes sociales y que anima la movilización masiva de personas.

Este nuevo escenario de convocatoria y discusión, como lo son las redes sociales, está infiltrado también por actores al margen de la ley que promueven la desinformación y la violencia. Particularmente, América Latina -donde los grupos criminales y terroristas adelantan una agenda política que desestabiliza las instituciones- ha sido víctima del actuar de estos grupos en las movilizaciones sociales, sacándolas de su esfera pacífica. La modalidad de operación de estos movimientos sociales que desestabilizan y generan caos ha sido caracterizada por los académicos como la “política contenciosa”.

El desafío de la fuerza pública ha sido responder a aquellas amenazas a la seguridad y estabilidad institucional sin violar el derecho democrático de la protesta. Todo esto en aras de mantener el equilibrio de la “maravillosa trinidad” mencionado por Clausewitz. Para ello, los ejércitos de la región han desarrollado novedosas metodologías que les permiten identificar a los actores criminales en los múltiples escenarios donde hoy actúan.

La movilización social del año 2019 en ALC (1) se dio tanto en países democráticos como en los que no lo son, (2) se dio en países profundamente desiguales y en aquellos con mejores indicadores de bienestar, (3) se dio en países con importantes avances tecnológicos y aquellos más rezagados, así como (4) fue un fenómeno transversal en el que la ciudadanía reclamaba una amplia gama de reivindicaciones que terminaron empañadas en la mayoría de los casos por la violencia. Esto ha exacerbado el conflicto político-social afectando la estabilidad institucional de los Estados y poniendo en jaque el estado de la democracia en la región.

### **Sobre los autores:**

#### **Vicente Torrijos - Escuela Superior de Guerra de Colombia**

*Es profesor titular de la Escuela Superior de Guerra de Colombia y autor de ocho libros sobre cuestiones políticas. Igualmente, es profesor invitado de la Joint Special Operations University de los Estados Unidos, profesor adjunto del W. J. Perry Center y colaborador del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Ha sido comisionado presidencial para el manejo de crisis con Venezuela, asesor en seguridad y defensa de la Presidencia de la República y miembro de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas instalada en La Habana por la Mesa de Negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC, en agosto del 2014. Asimismo, ha sido condecorado con la Medalla de la Escuela Superior de Guerra, la Medalla de la Inteligencia Militar de Colombia, la Medalla de Servicios Distinguidos a las Fuerzas Militares, y la Orden del Congreso de la República.*

#### **Daniel Jiménez Salcedo**

*Politólogo e Internacionalista de la Universidad del Rosario con Maestría en Política Internacional de Sciences Po Bordeaux.*

# LAS TIPOLOGÍAS DEL CONFLICTO MODERNO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD DE LOS ESTADOS: ¿ALGO NUEVO BAJO EL SOL?

*Carlos Ojeda Bennett y Fabián Cabello Alfaro<sup>1</sup>*

## Resumen

*Las expresiones del conflicto contemporáneo han incentivado la difusión de diversas tipologías para su comprensión en la comunidad académica. No obstante, lejos de tratarse de un fenómeno “nuevo”, advierte de la presencia de amenazas complejas en tanto la relación entre combatientes y criminales se difumina, pues la seguridad de los Estados y de las personas se puede ver perjudicada por ellas. Estos desafíos constituyen una demanda hacia alternativas estratégicas para enfrentarlos, donde la prospectiva operacional se presenta como un enfoque integral para guiar la planificación con miras a anticipar los fenómenos, ya sea en una actitud de prevención o de provocación del futuro deseado.*

**Palabras clave:** *Amenazas, Conflictos, Estrategia, Guerra, Prospectiva.*

## Introducción

La realidad internacional del siglo XXI ha supuesto un desafío creciente para las comunidades epistémicas a la hora de abordar un mundo –cada vez– más volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA). Dicha realidad se extiende a los conflictos contemporáneos, los cuales “fluctúan desde la lucha interestatal clásica, pasando por las intervenciones colectivas contra un Estado –fenómeno de tipo reciente– hasta las guerras asimétricas entre

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado a partir de la ponencia “Las tipologías del conflicto moderno y su impacto en la seguridad de los Estados” dictada por el doctor Carlos Ojeda Bennet, en la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla” el 18 de febrero de 2022, en Cartagena de Indias, Colombia.

un Estado organizado y facciones en un área sin ley.”<sup>2</sup> En consecuencia, hablar de nuevas formas de conflicto armado lleva implícito el identificar dinámicas de cambio y continuidad en cómo estas se desarrollan y cómo se conduce la seguridad de los Estados frente a ellas, considerando que dicha seguridad es entendida como las condiciones que permiten a un país la preservación de sus intereses nacionales y avanzar a sus objetivos pretendidos con la menor interferencia de riesgos y amenazas, a la vez que se garantiza a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales.<sup>3</sup>

Uno de los marcos de cambio fundamentales de la seguridad de los Estados es el paso de su carácter de Estado céntrico hacia un enfoque de *seguridad humana*, el cual sitúa a la persona como el “sujeto de estudio,” identificando un umbral en el cual la vida humana se encuentra amenazada por un amplio conjunto de condiciones de diversa índole,<sup>4</sup> entre las que destacan –según ubicaciones geográficas–, los problemas sociales (como las migraciones, la pobreza y la delincuencia organizada), alimentarios o de salud.

En ese sentido, este artículo tiene por objetivos contribuir a la comprensión de las llamadas nuevas formas de conflicto moderno (incluyendo la manifestación de las amenazas multidimensionales) y proponer los trabajos prospectivos como una solución estratégica para enfrentarlos. Para ello, (1) se establecerá una definición de las amenazas multidimensionales y su desarrollo en la literatura, (2) se establecerán las manifestaciones de dichas amenazas en las “nuevas” formas del conflicto contemporáneo, (3) se reflexionará sobre su atingencia y novedad, así como su desarrollo teórico, y (4) se introducirá al lector en el campo de la prospectiva operacional como alternativa estratégica hacia la anticipación ante estas amenazas.

---

2 Carlos Ojeda, “Amenazas Multidimensionales: Una realidad en Suramérica”, en Colección de Investigaciones ANEPE N° 30, *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (Chile: diciembre 2013), 15–16, <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-30.pdf>

3 *Ibid.*, 43.

4 UNTFHS, “Teoría y práctica de la Seguridad Humana”, *Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH* (Costa Rica: 2009), 7, [https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf](https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf)

## ¿Qué son las Amenazas Multidimensionales?

Una amenaza se define como la consecuencia de la acción o intención premeditada de un adversario, percibida –dada la capacidad de este– como tendiente a dañar los intereses propios. En consecuencia, los mecanismos que el Estado tiene para hacerle frente se encuentran en el ámbito de la seguridad nacional.<sup>5</sup> El carácter multidimensional forma parte de la consolidación del enfoque de *seguridad humana*, por el cual se interrelacionan diferentes problemas que desbordan un determinado sector de la administración pública. Por lo tanto, las amenazas multidimensionales son una conjunción de capacidades para el desarrollo de actividades ilícitas y de carácter transnacional que afectan la seguridad de los Estados, entre las cuales: el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico de armas.<sup>6</sup>

El caso latinoamericano de las amenazas multidimensionales es especialmente representativo, identificándose una situación paradójica. Por un lado, se habla de la región más pacífica del planeta por la ausencia de conflicto bélico de carácter interestatal, pero, por otro lado, se habla de una región caracterizada por una creciente violencia y delincuencia, las cuales afectan directamente a la seguridad de millones de personas.<sup>7</sup>

El enfoque multidimensional de la *seguridad humana* se consolida regionalmente en el marco de la Declaración sobre Seguridad de las Américas (DSA), ratificada en el año 2003 en Ciudad de México, brindando un notable aporte en la concepción de las nuevas amenazas.<sup>8</sup> Sin embargo, la DSA no precisa el concepto de amenaza, de riesgo o de algún fenómeno que los haga mutar “así como cuáles fenómenos se agrupaban en cada categoría, toda vez que señala una larga lista de ellos de variada naturaleza que tendrían la

5 Carlos Ojeda, “Amenazas Multidimensionales...”, 44.

6 *Ibíd.*, 99.

7 Hugo Palma, “Retos e implicancias de la adopción de un concepto multidimensional en la región”, en La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación, (España: 2015), 234, [https://www.cenac.org/uploads/8/2/7/0/82706952/libro\\_seg\\_multidimensional\\_iugm.pdf](https://www.cenac.org/uploads/8/2/7/0/82706952/libro_seg_multidimensional_iugm.pdf)

8 Aracely Banegas, “Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la región”, en Colección de Investigaciones ANEPE N° 40, *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (Chile: abril 2017), 28, <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-40.pdf>

capacidad de afectar transversalmente a los Estados.”<sup>9</sup> Consecuentemente, se dificulta la formulación e implementación de una política de seguridad conjunta, constatando que aún existe una barrera de la transición conceptual a una verdadera operatividad.<sup>10</sup> De acuerdo a lo anterior, la DSA no ha logrado superar el marco declarativo hacia una verdadera internacionalización de políticas que enfrenten las amenazas multidimensionales.

Según Pablo Celi, la ausencia de una definición clara y concisa de las amenazas multidimensionales limitó política e institucionalmente a la Organización de Estados Americanos para enfrentarlas de forma conjunta, pues se mantuvo la pluralidad de comprensiones y definiciones entre los Estados de la región, lo que significó percepciones y políticas disímiles sobre amenazas y factores de riesgo, reflejadas en las particularidades de las políticas de defensa nacionales.<sup>11</sup> Asimismo, se corre el riesgo de securitizar excesivamente la realidad social en el contexto internacional, así como en las agendas de seguridad nacionales.<sup>12</sup>

Por consiguiente, si bien se identifica la consolidación del enfoque de *seguridad humana* y las amenazas multidimensionales en la región latinoamericana, la ausencia de una estandarización en respuesta a las percepciones de estas últimas, ha generado dificultades para la cooperación internacional y el desarrollo de políticas conjuntas.

## **Manifestación de las Amenazas Multidimensionales**

La comprensión de las amenazas multifuncionales, en su afectación a la seguridad de los Estados y las personas, requiere de la profundización en la comprensión de sus dinámicas y manifestaciones. En ese sentido, seguidamente se abordarán las “nuevas” tipologías del conflicto armado en contraposición a la guerra tradicional, ampliando el abanico de actores más allá de los Estados para la concreción de objetivos por medios violentos,

---

9 Carlos Ojeda, “Amenazas Multidimensionales...”, 32.

10 Aracely Banegas, “Estrategias para combatir las amenazas...”, 12.

11 Hugo Palma, “Retos e implicancias de la adopción...”, 17.

12 Carlos Ojeda, “Amenazas Multidimensionales...”, 17.

en donde las características de las amenazas multidimensionales hacen un aporte sustancial. Para ello, se establecerá la relación entre guerra, tecnología y conflictos tradicionales, así como se tratará su evolución hacia los conceptos de *guerra irregular*, *guerra asimétrica*, *guerra híbrida* y *conflictos de zona gris*, respectivamente.

La *guerra moderna* se inicia con el Tratado de Westfalia en el año 1648, estableciéndose como una competencia exclusiva de los Estados-nación, conocida actualmente como “monopolio de la violencia,” la cual involucra todos los instrumentos de poder tradicionales: diplomáticos, de la información, militares y económicos (DIME), los cuales se han expandido en la literatura con la inclusión de los elementos financieros, de inteligencia y legales (DIME-FIL).<sup>13</sup>

En la literatura se aborda la evolución de la *guerra moderna* en generaciones, siendo las primeras tres generaciones de carácter tradicional, mientras que la cuarta es propia de los nuevos conflictos modernos. En este contexto, la propuesta de William Lind ayuda a determinar las características principales y distintivas de estas generaciones. Según Lind, la primera generación destaca la formalización de las batallas entre Estados, distinguiendo militares de civiles; la segunda generación se identifica con la consolidación de una cultura de obediencia militar; la tercera generación se destaca por su máxima expresión: la *Blitz-krieg* o “guerra relámpago”, mientras que la cuarta generación corresponde a la pérdida del monopolio de la guerra por parte del Estado ante organizaciones “menores” de carácter no estatal,<sup>14</sup> dando cabida a expresiones del delito internacional, característica generalmente distintiva de las amenazas multidimensionales, como instrumento de acción.

El elemento clave en esta transición es atribuido al avance tecnológico. No obstante, la guerra tradicional y el desarrollo teórico de la misma,

---

13 Department of the Army, “Army Special Operations Forces Unconventional Warfare” *Intelligence Resource Program-Federation of American Scientists* (setiembre 2008), 1-1, <https://irp.fas.org/doddir/army/fm3-05-130.pdf>

14 William S. Lind, “Understanding Fourth Generation War”, *Homeland Security Digital Library* (setiembre 2004), 12, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=482203>

conforme a Colon, no logran captar la complejidad, motivaciones e implicaciones de las modalidades de lucha características de agrupaciones no estatales,<sup>15</sup> dejando de lado que durante la Segunda Guerra Mundial (la más tradicional de las guerras) existió un uso intensivo y coordinado al más alto nivel de fuerzas irregulares, de acciones de desinformación y de lo que hoy podríamos asimilar a la ciberguerra. De esta forma, se identifica la aparición de múltiples conceptos que se han consolidado en las primeras décadas del siglo XXI, los cuales buscan establecer marcos teóricos sólidos a la hora de abordar los conflictos contemporáneos en un mundo *VICA*, superando las limitaciones de la concepción tradicional de la guerra.

## Guerra Irregular

La concepción teórica de las nuevas formas de guerra surge a partir de la *guerra no convencional*, con la creación de la Oficina de Servicios Estratégicos de los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, estudiando las acciones guerrilleras y operaciones encubiertas en territorios controlados o influenciados por el enemigo.<sup>16</sup> Sin embargo, tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas este concepto queda en un segundo plano frente a la *guerra irregular*, definida por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos como la lucha entre actores estatales y no estatales por la legitimidad de sus acciones en una población de interés.<sup>17</sup> Esta concepción teórica, por tanto, reconoce que los actores no estatales pueden presentar amenazas en el siglo XXI; no obstante, su elemento distintivo es la persona como el centro de gravedad de un conflicto armado.<sup>18</sup>

---

15 Guillem Colom, “Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida”, en Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos 10, *revistacientificaesmic.com* (Colombia: junio 2012), <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/228/325>

16 Department of the Army, “Field Manual (FM) 3-05.130, Army Special Operations Forces Unconventional Warfare”, (septiembre 2008), 1-2, <https://irp.fas.org/doddir/army/fm3-05-130.pdf>

17 U.S. Department of Defense, “Summary of the Irregular Warfare Annex to the National Defense Strategy” *media.defense.gov* (2020), 2, <https://media.defense.gov/2020/Oct/02/2002510472/-1/-1/o/Irregular-Warfare-Annex-to-the-National-Defense-Strategy-Summary.PDF>

18 “Department of the Army, “Field Manual (FM) 3-05.130...”, 1-5.

Si bien el concepto de *guerra irregular* establece un quiebre con la concepción tradicional y amplía lo desarrollado en torno a la *guerra no convencional*, su uso se simplifica al *modus operandi* empleado por uno o todos los beligerantes a través de ataques sorpresa, tácticas de guerrilla y terrorismo, los cuales favorecen a las contrapartes consideradas más débiles en el logro de sus objetivos políticos.<sup>19</sup> Asimismo, esta limitación le confiere a la *guerra irregular* un carácter matriz, pues al describir una serie de estrategias y tácticas sienta las bases para el desarrollo de nuevas definiciones y conceptos que profundizan el aporte de este enfoque.

### Guerra Asimétrica

El concepto de *guerra asimétrica* es atribuido a Van Creveld quien, en el año 1991, destacaba que en un conflicto cuyos bandos en contienda presentan grandes diferencias, la victoria puede ser para aquel considerado más “débil”.<sup>20</sup> Sin embargo, ya en el año 1975, Andrew Mack señalaba que las capacidades militares eran irrelevantes para determinar la victoria militar.<sup>21</sup> Tomando el caso de la Guerra de Vietnam como ejemplo, Mack señalaba que los gobiernos –al no tratarse de conflictos que significasen una derrota militar en terreno propio– subestimaban estas guerras bajo el término “limitadas,” esto en el marco de la Guerra Fría.<sup>22</sup>

El concepto de *guerra de cuarta generación* de Lind, como se ha precisado anteriormente, se centra en los “actores menores” de un conflicto armado, estableciéndose una sinonimia con el concepto de *guerra asimétrica*. No obstante, Lind destaca la influencia de la opinión pública,<sup>23</sup> donde las

---

19 Marina Miron, “La guerra irregular, insurgencias y cómo contrarrestarlas: Una perspectiva comparativa entre los enfoques centrados en el enemigo y en la población”, en Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos 17, *revistacientificaesmic.com* (Colombia: julio 2019), <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/497/620>

20 Manfred E. Grautoff, “De Clausewitz a La Guerra Asimétrica: Una Aproximación Empírica”, en Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad 2, *Universidad Militar Nueva Granada* (Colombia: julio 2007), <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/194/2331>

21 Andrew Mack, “Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict”, in World Politics, Vol. 27, *Cambridge University Press* (18 de julio 2011): 177, <https://doi.org/10.2307/2009880>

22 *Ibíd.*, 184.

23 Manfred E. Grautoff, “De Clausewitz a La Guerra Asimétrica...”, 134.

reivindicaciones culturales, étnicas y religiosas pueden ser motivadoras de conflicto.<sup>24</sup> De esta forma, las narrativas adquieren un protagonismo en las *guerras de cuarta generación*.

Las asimetrías no se limitan al ámbito de las capacidades, sino que adquieren un carácter multifacético dadas las percepciones diferenciadas de las contrapartes enfrentadas. Por ejemplo, mientras para el más fuerte la guerra se presenta como una guerra limitada, para la parte más débil la guerra es una guerra total, en la medida en que se percibe que la supervivencia de su comunidad se encuentra empeñada en ella.<sup>25</sup> Conforme a lo anterior, no es difícil concebir a los aspectos alejados de las normas internacionalmente aceptadas como instrumentos válidos en el accionar de las partes más débiles.

En definitiva, la *guerra asimétrica* profundiza la comprensión de los conflictos contemporáneos, consolidando la importancia de las percepciones de las poblaciones como objetivos estratégicos para los grupos de menores capacidades militares (generalmente de carácter no estatal), así como rompiendo con los límites tradicionales a la hora de concretar estas “nuevas” formas de lucha con la inclusión de las expresiones propias de las amenazas multidimensionales.

## Guerra Híbrida

El concepto de *guerra asimétrica*, así como sus bondades a la hora de explicar las dinámicas de los conflictos contemporáneos, incentivó a la utilización de diversos términos alternativos para abordar un mismo fenómeno. En este contexto, el concepto de *guerra híbrida* fue introducido en primera instancia por Frank Hoffman, con la finalidad de provocar un cambio en

---

24 Juan R. Sánchez et al., “Discusión epistemológica de la Guerra Asimétrica: Adopción contemporánea de la asimetría interestatal”, en Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos, Estudios Militares 10, *revistacientificaesmic.com* (Colombia: junio 2012), <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/229/346>

25 Federico Aznar Fernández-Montesinos, “Repensando la guerra asimétrica”, en documento análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE (noviembre 2018), [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2018/DIEEEA11-2018\\_Guerra\\_Asimetrica\\_EAFM.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA11-2018_Guerra_Asimetrica_EAFM.pdf)

la forma en que el Ejército de Estados Unidos percibía las fuerzas militares y su utilidad tras el fin de la Guerra Fría. Desde esta perspectiva, la *guerra híbrida* propone un marco analítico para explicar el éxito de un oponente relativamente “débil,” frente a fuerzas militares vastamente superiores numérica y tecnológicamente. Por lo tanto, desde el principio, la *guerra híbrida* fue una nueva etiqueta de la *guerra asimétrica*.<sup>26</sup>

De acuerdo con Guillem Colom, ante la necesidad de diferenciar este concepto de sus predecesores, el empleo del concepto de *guerra híbrida* tiene un doble objetivo. Por un lado, se busca explicar el carácter complejo de los conflictos contemporáneos y futuros, donde las amenazas tradicionales y multidimensionales repercuten en el planeamiento de la defensa nacional. Por otro lado, se busca alertar sobre el peligro de mantener una orientación tradicional de las fuerzas armadas ante estas “nuevas” formas de guerra.<sup>27</sup> En ese sentido, el concepto de lo “híbrido” ha emergido como una forma de entender la evolución de las confrontaciones bélicas hacia formas más ambiguas e inciertas,<sup>28</sup> de tal manera que las amenazas asociadas a esta lógica de guerra sean consideradas en las estrategias de defensa de los Estados.

Lo señalado permite inferir que este tipo de conflicto se manifiesta de forma posterior al punto de no retorno de una crisis y que dentro de éste hay una profusa utilización de todos los elementos legales e ilegales, constitutivos del poder de un Estado, entre ellos: el empleo de fuerzas regulares, no regulares y especiales, así como las operaciones de desinformación y las diferentes variantes que consideran las amenazas multidimensionales.

---

26 Mikael Weissmann, “Hybrid warfare and hybrid threats today and tomorrow: towards an analytical framework”, in *Journal on Baltic Security* 5, *researchgate.net* (junio 2019), [file:///C:/Users/51988/Downloads/Hybridwarfareandhybridthreatstodayandtomorrow\\_towardsanalyticalframework\\_WEISSMANN.pdf](file:///C:/Users/51988/Downloads/Hybridwarfareandhybridthreatstodayandtomorrow_towardsanalyticalframework_WEISSMANN.pdf)

27 Guillem Colom, “Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida”, 132.

28 Román D. Ortiz, “El concepto de guerra híbrida y su relevancia para América Latina” en *Revista de Ensayos Militares* 1, *Academia de Guerra del Ejército de Chile* (noviembre 2015), <https://www.revistaensayosmilitares.cl/index.php/acague/article/view/110/111>

## Conflictos de Zona Gris

Los conflictos de *zona gris* son el desarrollo más reciente en las comunidades epistémicas relativas al sector de la defensa nacional. Su aspecto diferencial es su localización en el marco de una paz inestable; vale decir, sin entrar en un conflicto como tal, sino en un área inclusive anterior a la crisis por lo arriesgado que significa la posibilidad de activar un mecanismo de respuesta por parte de terceros.<sup>29</sup> En consecuencia, según Josep Baqués, la irrupción de la *zona gris* puede generar la obsolescencia conceptual de las nuevas tipologías centradas en los conflictos armados, dado que muchos de los mismos ni siquiera se transformarán en guerras.<sup>30</sup>

Asimismo, al tratarse de una forma distintiva del uso de la violencia legal e ilegal para la concreción de objetivos determinados, la *zona gris* tiene una serie de elementos definitorios que permiten una mejor comprensión del fenómeno desde diferentes aportes en la literatura. De acuerdo con Javier Jordán, estos elementos definitorios son: (1) la *ambigüedad* en la distinción entre una relación pacífica y un conflicto armado, (2) las *estrategias multidimensionales* referidas al empleo integrado de diversos instrumentos de poder (políticos, económicos, sociales, etc.), (3) los *intereses sustanciales* en juego o de alto valor estratégico en torno a los cuales gira el conflicto en cuestión, y (4) el *gradualismo* reflejado en la adaptación y readaptación estratégica para obtener progresos en el empleo de esta forma de conflicto,<sup>31</sup> pudiéndose ligar este último elemento a la popular “moraleja de la rana.”

A partir de las características definitorias sobre la *zona gris*, al presentar intereses de alto valor estratégico, se identifica que las acciones se

---

29 Josep Baqués, “Hacia una definición del concepto Gray Zone (GZ)”, *Grupo de Estudios sobre Seguridad Internacional GESI* (26 de abril de 2017), <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/hacia-una-definicion%C3%B3n-del-concepto-gray-zone-gz>

30 *Ibid.*, 8.

31 Javier Jordán, “El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo”, *Revista Española de Ciencia Política* (2018), <https://www.ugr.es/~jjordan/Conflicto-zona-gris.pdf>

extienden a los Estados revisionistas (que pretenden alterar el *statu quo*),<sup>32</sup> aprovechándose de las imprecisiones del marco jurídico internacional, así como de la “buena fe” de la sociedad internacional. Lo anterior, les permite evitar una respuesta armada por parte de los oponentes. En este contexto, la narrativa y la capacidad de disuasión brindan un especial aporte a este tipo de planteamiento. Por consiguiente, los conflictos de *zona gris* presentan desafíos para sus usuarios, siendo uno de ellos la imposibilidad de definir una victoria, pues no hay una rendición explícita del adversario ni firmas de documentos que den cuenta de ello.

### ¿Algo Nuevo Bajo el Sol?

En la concepción del conflicto moderno, la Guerra de Vietnam ha sido un punto de inflexión hacia las discusiones de las “nuevas formas de conflicto,” planteando una “guerra sin limitaciones,” la cual se libra fuera de las convenciones o no completamente dentro de las mismas. Es decir, se crean las condiciones idóneas para concebir un escenario sin inicio, sin frentes, sin soldados, sin batallas decisivas y, sobre todo, sin victorias.<sup>33</sup> El empleo de la *guerra irregular* no es una característica exclusiva de los actores no estatales en el siglo XXI ya que tanto los Estados como los conductores políticos, estratégicos o militares pueden recurrir a metodologías no convencionales para el empleo de la violencia. La identificación y el aprovechamiento de todas las ventajas propias (materiales, técnicas y/o morales) constituyen el instrumento por el cual el conductor militar crea la superioridad en el campo estratégico.<sup>34</sup>

Los términos de *guerra irregular*, *asimétrica* e *híbrida* son relativamente sinónimos, caracterizando fenómenos tan viejos como la historia misma, pero bajo nuevas etiquetas.<sup>35</sup> No obstante, según Weissmann, aun siendo “viejo vino

32 Julio Soto, “La zona gris. Un desafío para la conducción política y estratégica”, en Cuaderno de Trabajo N° 6, *Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos CIEE* (noviembre 2021), <https://www.publicacionesanepe.cl/index.php/cdt/article/view/939/606>

33 Juan R. Sánchez et al., “Discusión epistemológica de la Guerra Asimétrica...”, 96.

34 Manuel Montt Martínez, “La guerra: Su conducción política y estratégica”, en Colección de Investigaciones ANEPE N° 23, *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE* (Chile: agosto 2010), 138, <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-23.pdf>

35 Mikael Weissmann, “Hybrid warfare and hybrid threats today and tomorrow...”, 19.

en nuevas botellas” sigue siendo un “buen vino.” Por lo tanto, si bien no hay nada nuevo en estas tipologías en sí, son una herramienta útil para pensar las guerras pasadas, presentes y futuras.<sup>36</sup> En ese sentido, “la primera barrera que parece desdibujarse es la tradicional separación entre acciones bélicas y actividades de crimen organizado,”<sup>37</sup> guardando las nuevas tipologías de conflictos una estrecha relación con las amenazas multidimensionales al ser actividades ilícitas que afectan la seguridad nacional de un Estado.<sup>38</sup>

En la novela “El Mundo Perdido”, el doctor Jack Thorne, que enseñaba ingeniería aplicada en la Universidad de Stanford, se percató que “el mundo académico avanzaba hacia un conocimiento cada vez más especializado, expresado mediante una jerga cada vez más opaca.”<sup>39</sup> Esta frase célebre en la obra de Michael Crichton, es particularmente reveladora sobre las tipologías del conflicto moderno, resaltando la importancia de entender el empleo adecuado de todos los medios disponibles por parte del estratega, más allá de idealizar un término de reciente cuño.

### **¿Cómo Enfrentar las Amenazas Multidimensionales?**

A partir de la innegable coexistencia de diferentes sistemas organizados en una lógica de “sistema de sistemas,” donde una acción en un contexto determinado puede producir consecuencias en otros,<sup>40</sup> un mundo *VICA* caracterizado por una profunda interdependencia demanda la adaptación de las organizaciones encargadas de abordar las amenazas multidimensionales en sus diversos ámbitos. En este contexto, la prospectiva operacional y el análisis sistémico de la realidad se presentan como un enfoque integral e ineludible para la planificación estratégica, ya que los trabajos prospectivos son una herramienta de ayuda en un proceso de toma de decisiones en

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, 19.

<sup>37</sup> Román D. Ortiz, “El concepto de guerra híbrida...”, 134.

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Michael Crichton, “El Mundo Perdido”, 1ra Edición (Argentina: Emecé Editores S.A, 1996), 52, <http://www.jfk.edu.ec/jfk/images/librospdf/Michael-Crichton---El-mundo-perdido-1-150.pdf>

<sup>40</sup> Jay Forrester, “World Dynamics”, 2nd Edition (Inglaterra: Wright-Allen Press, 1973), 1, [https://monoskop.org/images/d/dc/Forrester\\_Jay\\_W\\_World\\_Dynamics\\_2nd\\_ed\\_1973.pdf](https://monoskop.org/images/d/dc/Forrester_Jay_W_World_Dynamics_2nd_ed_1973.pdf)

tiempo presente, el cual tiene como objetivo permitir definir una actitud (ya sea de prevención o hacia la provocación de un cambio deseado) para adoptar acciones frente a amenazas y/u oportunidades futuras.<sup>41</sup>

De esta forma, la prospectiva -a través de la anticipación estratégica- busca la *anticipación* o “la habilidad para detectar lo que puede ocurrir a futuro, antes que esto ocurra,”<sup>42</sup> de forma que la toma de decisiones permita a la organización construir el escenario más favorable a la misión y visión de la misma, en este caso, la seguridad nacional y humana. En definitiva, la prospectiva operacional es un enfoque de carácter obligatorio, continuo y con un horizonte temporal cada vez reducido, dada la caracterización *VICA* del mundo en que la organización opera.

## Conclusiones

En este artículo se han abordado las amenazas multidimensionales de forma general en tanto derivación del enfoque de *seguridad humana*, así como de forma particular en sus manifestaciones por medio de las “nuevas” tipologías de conflicto, ya sea en sus variantes asimétricas, híbridas o de zona gris. Asimismo, se ha reflexionado en cuando a la utilidad de estos conceptos para abordar los fenómenos conflictivos contemporáneos, estableciendo que estas tipologías no son nuevas y pueden complejizar el análisis de la realidad internacional.

Del mismo modo, se ha establecido cómo las amenazas multidimensionales guardan estrecha relación con la difuminación entre conflictos armados y actividades ilícitas, afectando con ello a la seguridad de los Estados, las personas y a las fuerzas armadas. En el contexto de la lucha en contra de este flagelo, se han introducido los principales componentes de la prospectiva operacional desde un enfoque sistémico de anticipación

---

41 Carlos Ojeda, “Los trabajos prospectivos: Una herramienta para la toma de decisiones”, *es.scribd.com*. (25 de abril de 2011), 1, <https://es.scribd.com/document/53755770/Art-Los-Trabajos-Prospectivos>

42 Eduardo Balbi, “Construyendo el Futuro: Metodología Prospectiva. Método MEYEP de Prospectiva Estratégica” *Red Escenarios y Estrategia en América Latina EyeE* (mayo 2014), 2, [https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/Balbi2014\\_NvoMEYEP\\_COMPLETO\\_final.pdf](https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/Balbi2014_NvoMEYEP_COMPLETO_final.pdf)

continua hacia la prevención o pro-acción como guía de la planificación estratégica de las organizaciones.

Finalmente, se ha dejado de manifiesto que el uso de elementos no convencionales y multidimensionales, acordes a su tiempo, han sido un fenómeno siempre presente en la historia de la conflictividad humana y de la conducción política, estratégica y militar, por tanto, “nada nuevo bajo el sol.”

### **Sobre los autores:**

**Carlos Arturo Ojeda Bennett** - *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*

*Coronel de Ejército (R) especializado en prospectiva operacional, estudios de seguridad y manejo de crisis. Doctor en Ciencia Política y Magister en Prospectiva en Asuntos Internacionales por la Universidad de París V. Magister en Enseñanza Diplomática Superior (Relaciones Internacionales) por el Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos de París, así como Magister en Planificación y Gestión Estratégica por la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Se ha perfeccionado en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de Francia, en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa y en la Escuela de Postgrado Naval de Estados Unidos. Ha sido Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile. Asimismo, es cocreador y actual jefe del Laboratorio de Prospectiva y Simulación, profesor titular y miembro del claustro del programa de doctorado de la ANEPE, profesor adjunto en el Centro William J. Perry y conferencista en el Colegio Interamericano de Defensa.*

**Fabián Andrés Cabello Alfaro** - *Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile*

*Es licenciado en estudios internacionales por la Facultad de Filosofía y Humanidades y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Es aspirante al título profesional de Internacionalista. Realizó su práctica profesional en el Laboratorio de Prospectiva y Simulación de la ANEPE en el año 2022. Ha desempeñado funciones de analista de seguridad internacional en la Dirección de Seguridad Internacional y Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en calidad de pasante durante parte del año 2021. Asimismo, formó parte del Documentation Centre para el SOM-1 (Senior Officials Meeting) durante la APEC Chile 2019, entre los meses de febrero y marzo del año 2019.*

*CAPÍTULO IV:*

# **FUERZAS ARMADAS ANTE EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO**

DESAFÍOS Y  
AMENAZAS A LA  
**SEGURIDAD** EN  
AMÉRICA LATINA

# AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS Y AMENAZAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

*Fabiana Sofía Perera<sup>1</sup>*

## Resumen

*América Latina enfrenta significantes desafíos en materia de seguridad y defensa. En tal sentido, la participación de las mujeres en el Sector de la Defensa en América Latina debería verse más como una forma de enfrentar estos nuevos desafíos que como un desafío en sí mismo. Sin embargo, si bien la región ha mostrado ciertos avances para promover dicha participación, aún se vislumbran numerosas áreas de oportunidad.*

**Palabras clave:** *Género, Mujer, Paz y Seguridad.*

## Introducción

Como se describe en este libro, América Latina enfrenta una serie de desafíos de defensa sin precedentes, incluidas las crecientes demandas de las fuerzas armadas para defender a los Estados de amenazas nuevas y no convencionales, proteger el medio ambiente y las poblaciones vulnerables, así como actuar en el dominio del ciberespacio. Estos desafíos están surgiendo a medida que muchos países de la región enfrentan, a su vez, panoramas económicos alterados por la pandemia de la COVID-19, que imponen sus propias limitaciones. En ese sentido, en este artículo se aborda el tema de la inclusión de la mujer y la perspectiva de género en el Sector Defensa en América Latina en el contexto marcado por dichos desafíos, se proporcionan antecedentes sobre los esfuerzos para incluir a las mujeres

---

<sup>1</sup> La autora agradece la excelente asistencia en la investigación brindada por la Sra. Nicole Benalcázar-Pavlik.

en la seguridad y la defensa a nivel internacional y regional y, finalmente, se argumenta que un enfoque en la participación de las mujeres en el Sector de la Defensa en América Latina debe verse como una forma de abordar estos nuevos desafíos, más que como un desafío en sí mismo.

Para ello, se delinea el origen de las ideas y compromisos en torno a la inclusión y representación de género en el Sector de la Defensa, con referencia a la literatura académica relevante. De igual manera, reconociendo que los estudios existentes sobre este tema en relación con América Latina son limitados, se describe el estado del tema en la región. Adicionalmente, se resumen los logros de los países en materia de integración de género en las fuerzas armadas, así como los compromisos institucionales que guían estos esfuerzos. Por último, se brindan reflexiones sobre cómo la inclusión de las mujeres y las perspectivas de género en la defensa en América Latina podrían conducir a una mayor efectividad en el abordaje de los desafíos descritos en detalle en los otros capítulos de este libro.

### **Origen de MPS**

El 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó –por unanimidad– la RCSNU 1325. Esta resolución es el punto de referencia para los esfuerzos por incrementar la participación de las mujeres en la seguridad y la defensa bajo el lema de iniciativas de “mujeres, paz y seguridad.” Aunque esta última frase no aparece en el texto del mencionado documento, la resolución es el origen de la agenda “mujeres, paz y seguridad” (MPS). Al respecto, durante una entrevista, el embajador Anwarul K. Chowdhury, quien se desempeñó como Subsecretario General de las Naciones Unidas (2002–2007) y Representante Permanente de Bangladesh ante la ONU (1996–2001) en el momento en que se adoptó la RCSNU 1325, al referirse al nombre de la resolución, manifestó que “el título real propuesto por nosotros para esta resolución es ‘Mujeres y Paz y Seguridad’ con dos ‘y’. Pero uno de ellos se eliminó y se agregó una coma.” Igualmente, señaló que “la intención original al llamarlo Mujeres y Paz y Seguridad, sin embargo, era enmarcar el concepto en dos áreas: ‘mujeres’

como una, y ‘paz y seguridad’ como la otra – no como tres: Mujeres, Paz y Seguridad, como se hace ahora en el contexto de la agenda MPS.”<sup>2</sup> La idea expresada por el embajador Chowdhury se manifiesta en las actividades de MPS que se pueden clasificar en tres grupos: (1) programas que se enfocan en la participación de las mujeres, (2) esfuerzos dirigidos al mantenimiento de la paz y los acuerdos de paz, y (3) la inclusión de la perspectiva de género en temas de defensa. En ese contexto, este artículo se enmarca dentro del primer grupo porque se enfoca particularmente en el tema de la participación de las mujeres en seguridad y defensa, a pesar de que los otros dos temas mencionados también están presentes y son relevantes en la región.

La RCSNU 1325 buscó abordar lo que se ha entendido cada vez más como dos cuestiones separadas: (1) la falta de participación de las mujeres en los procesos de paz, las operaciones de paz y la defensa en general, y (2) la falta de conocimiento de las diferentes necesidades de protección que tienen mujeres y hombres en situaciones de conflicto. La resolución fue presentada por Namibia durante su periodo a cargo de la presidencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por lo tanto, la presentación de una resolución sobre este tema en este foro por parte de un miembro no permanente del Consejo fue un gran logro para Namibia y los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.

Adicionalmente, la RCSNU 1325 reconoció que la forma en que se implementa la paz puede tener diferentes efectos para el acceso respectivo de hombres y mujeres a los recursos y el poder. Es decir, la “paz” no tiene automáticamente la misma “calidad” para las mujeres que para los hombres.<sup>3</sup> Por ello, existía la necesidad de incorporar la perspectiva de género, es decir, adaptar todo el trabajo para crear la paz, asegurando que hombres y

---

2 Saira Yamin, “UNSCR 1325 on Women and Peace and Security: Assessment and Recommendations”, *The Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies* (Honolulu, USA: febrero de 2021), [https://apcss.org/nexus\\_articles/unscr-1325-on-women-and-peace-and-security-assessment-and-recommendations/](https://apcss.org/nexus_articles/unscr-1325-on-women-and-peace-and-security-assessment-and-recommendations/)

3 Louise Olsson y Theodora-Ismene Gizelis, “Gender, Peace and Security: Implementing UN Security Council Resolution 1325”, (Abingdon, New York: Routledge, 2015).

mujeres se beneficiaran por igual. Consecuentemente, la participación, la protección y la incorporación de la perspectiva de género se han convertido en tres temas en la implementación de la resolución. Desde la adopción de la RCSNU 1325, se han adoptado nueve resoluciones sobre estos temas. La Tabla 1 resume las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el tema de las mujeres, la paz y la seguridad.

Tabla 1: Resoluciones de Naciones Unidas Relacionadas con MPS

RCSNU (Año)	Resumen	Patrocinadores
1820 (2009)	Declara que la violencia sexual, incluida la violación, es un arma de guerra y "puede constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo de genocidio." Pide entrenamiento militar con respecto a la prevención y respuesta a la violencia sexual, así como un mayor despliegue de mujeres en las operaciones de paz.	50 patrocinadores, incluidos Chile, Costa Rica, Jamaica y Panamá
1888 (2009)	Se basa en la RCSNU 1820 al reafirmar que la violencia sexual es un obstáculo para la paz y la seguridad internacional e intensifica la guerra. Pide el nombramiento de un Representante Especial sobre violencia sexual en la guerra y el despliegue de un equipo de expertos donde se produce la violencia sexual.	68 patrocinadores, incluidos Argentina, Chile, Costa Rica, México y Panamá
1889 (2010)	Aborda la consolidación de la paz después de los conflictos y la participación de las mujeres en dichos procesos. Solicita la creación y desarrollo de indicadores para medir la implementación de la RCSNU 1325.	21 patrocinadores, incluyendo Costa Rica y México
1960 (2011)	Pide el fin de la violencia sexual en los conflictos armados e insta al Secretario General a incluir en los informes anuales a las personas acusadas (con credibilidad) de violencia sexual. Pide la remisión de los acusados de violencia sexual a la Corte Penal Internacional y al Comité de Sanciones de la ONU, así como la reparación de las víctimas.	68 patrocinadores, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Perú
2106 (2013)	Enfatiza la implementación de obligaciones/iniciativas en lugar de crear otras nuevas. Aborda el rol de las mujeres en la lucha contra la violencia sexual y apoya el acceso a la justicia en casos de abuso sexual.	46 patrocinadores, incluyendo Argentina, Chile, Costa Rica y Guatemala

2122 (2013)	Hace hincapié en abordar las causas profundas de los conflictos armados y las amenazas a la seguridad a las que se enfrentan las mujeres. Establece enfoques para aumentar la participación de las mujeres en la paz y la seguridad.	46 patrocinadores, incluyendo Argentina, Costa Rica, El Salvador y Uruguay
2242 (2015)	Insta a la evaluación del progreso de la agenda de MPS y pide más financiamiento para capacitación, análisis y programas con perspectiva de género. Enfatiza la necesidad de colaborar con la sociedad civil.	72 patrocinadores, incluyendo Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela
2467 (2019)	Insta a los Estados miembros a abordar las causas profundas de la violencia sexual y crear un enfoque centrado en las sobrevivientes al abordar este problema. Alienta a los Estados a desafiar las nociones de invulnerabilidad masculina en estas situaciones y aboga por justicia para las mujeres que son víctimas de violencia sexual en forma de reparaciones y leyes penales fortalecidas.	Alemania
2493 (2019)	Insta a los Estados miembros a implementar todas las medidas de la agenda MPS y aumentar el número de mujeres en los procesos de paz y seguridad. Alienta a los Estados miembros a promover los derechos de las mujeres (económicos, políticos, civiles) y aumentar la financiación de los programas de MPS, incluida la ayuda durante y después del conflicto.	22 patrocinadores, incluyendo Uruguay

### ¿Por qué es importante MPS?

Los argumentos a favor de la importancia de los temas abordados en la RCSNU 1325 provienen de tres áreas diferentes que corresponden ampliamente a los tres tipos de persuasión de Aristóteles: (1) apelaciones emocionales, (2) énfasis en las normas democráticas y (3) argumentos sobre la eficacia de las fuerzas armadas. Las apelaciones emocionales se centran en el papel de la mujer en la sociedad. En ese sentido, llamamientos como el realizado por el Secretario General Adjunto de la ONU, Jan Eliasson, pidiendo que “finalmente reconozcamos el papel y el poder de las mujeres

para ayudarnos a construir un mundo pacífico”<sup>4</sup> caen en este campo. Otros ejemplos incluyen llamamientos de líderes masculinos que discuten lo que querrían para sus hijas o hermanas, y desempeños de las mujeres como cuidadoras. Las apelaciones emocionales son similares a la persuasión basada en la emoción descrita por Aristóteles. El objetivo es llamar la atención sobre el papel que juegan las mujeres en temas de seguridad asociando palabras como “pacífico” con mujeres.

También hay un argumento de *ethos* en favor de MPS, es decir, un argumento basado en valores compartidos. Por lo tanto, el argumento que enfatiza la importancia de MPS desde esta perspectiva se centra en cómo los objetivos centrales de MPS son cruciales para una democracia exitosa. Michelle Bachelet, expresidenta de Chile y actual Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a menudo defiende la agenda MPS apelando a los valores democráticos. Por ejemplo, Bachelet manifiesta que “las decisiones sobre la paz que no reflejan las voces, realidades y derechos de las mujeres no son sostenibles. Abordar la discriminación, la desigualdad, la negación del espacio cívico de las mujeres y la violencia de género debe ser una prioridad para construir la paz.”<sup>5</sup> En ese contexto, el Parlamento Europeo enumera la “igualdad entre mujeres y hombres” como uno de los valores compartidos por sus Estados miembros.<sup>6</sup>

Finalmente, quizás el argumento más persuasivo con respecto a MPS es un argumento basado en la lógica, un llamado a la importancia de MPS para la efectividad en seguridad y defensa. La investigación sobre la participación de las mujeres ha brindado importantes conocimientos. Según un análisis de

---

4 United Nations, “‘Wherever There Is Conflict, Women Must Be Part of the Solution,’ Security Council Told in Day-Long Debate Urging Their Inclusion in Restoring Fractured Societies”, *Meetings Coverage and Press Releases* (30 de noviembre de 2012), <https://press.un.org/en/2012/sc10840.doc.htm> (Consultado el 5 de julio de 2022).

5 United Nations News, “Bachelet: Women’s participation forging peace worldwide, ‘vastly worse’ post pandemic”, *Global perspective Human stories* (18 de junio de 2022), <https://news.un.org/en/story/2022/01/1109992> (Consultado el 5 de julio de 2022).

6 European Parliament Liaison Office in Washington DC, “Shared Values”, *European Parliament* <https://www.europarl.europa.eu/unitedstates/en/cu-us-relations/shared-values> (Consultado el 21 de julio de 2022).

181 acuerdos de paz entre los años 1989 y 2011, cuando las mujeres participan en la negociación de acuerdos de paz, es un 35 % más probable que estos acuerdos duren 15 años o más.<sup>7</sup> Asimismo, un estudio de 40 negociaciones de paz desde el final de la Guerra Fría revela que es más probable que se alcancen acuerdos cuando las mujeres tienen una influencia significativa en el proceso de paz.<sup>8</sup> Igualmente, cuando las mujeres ejercían una importante influencia en las negociaciones, era más probable que se implementaran los acuerdos.<sup>9</sup> Desde el Acuerdo de Viernes Santo del año 1998 hasta las conversaciones de paz del año 2006 en Uganda, los logros para asegurar la paz reafirman una y otra vez el valor y la necesidad de la participación de las mujeres en el proceso de paz.<sup>10</sup>

## MPS en América Latina

Aunque la región celebra a varias heroínas por sus contribuciones a las primeras batallas por la independencia (María Remedios y Juana Azurduy en Argentina, María Quitéria de Jesús en Brasil, Manuela Beltrán en Colombia, entre otras), las aportaciones de estas célebres heroínas hace dos siglos no se tradujeron en ganancias inmediatas para las mujeres en seguridad y defensa. A pesar de los períodos de inacción, los países latinoamericanos han adoptado la RCSNU 1325. Líderes de casi todos los países de la región y de todas las orientaciones políticas han expresado su apoyo a los objetivos establecidos en el documento de la ONU hace más de 20 años. En particular, desde el año 2000, se han elegido mujeres para ostentar la Presidencia en países como Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile. Igualmente, las mujeres han hecho avances aún más significativos

---

7 Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin y Thania Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", *International Peace Institute* (New York: junio de 2015), <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking.pdf>

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

10 United States Agency for International Development, "The United States National Action Plan on Women, Peace, and Security", *usaid.gov* (junio de 2016), <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/National%20Action%20Plan%20on%20Women%2C%20Peace%2C%20and%20Security.pdf> (Consultado el 5 de julio de 2022).

como ministras de Defensa en países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

Si bien la elección e inclusión de mujeres en los principales puestos es un indicador muy visible del avance en la región, a menudo estos hitos muy celebrados no reflejan necesariamente el progreso (o la falta de él) que se está logrando en seguridad y defensa de manera general. Hay dos indicadores de progreso ampliamente utilizados en MPS: la adopción de un Plan de Acción Nacional (un requisito bajo la RCSNU 1325) y el porcentaje de mujeres que participan en actividades relacionadas con la seguridad y la defensa, como la participación en las fuerzas armadas, misiones de mantenimiento de la paz y procesos de paz, cuando corresponda.

En la región, seis países han adoptado un Plan de Acción Nacional, mientras que otros tres países están actualmente comprometidos en un esfuerzo por redactar su primer plan (ver Tabla 2). El líder regional en la elaboración de un Plan de Acción Nacional fue Chile, al adoptar uno en el año 2009, superando incluso a Canadá (2010) y Estados Unidos (2011). Al reconocer las deficiencias en la participación de las mujeres en la paz y la seguridad, el Plan de Acción Nacional de Chile exige una perspectiva de género en el abordaje de la prevención de conflictos, así como durante y después de los propios conflictos. Asimismo, enfatiza la protección de los derechos de las mujeres durante y después del conflicto, en particular la protección contra la violencia sexual en base a la Política de Tolerancia Cero de la ONU. También destaca la importancia de una mayor participación de las mujeres en las decisiones de paz y seguridad, especialmente en las misiones de mantenimiento de la paz en el extranjero.

Tabla 2: Situación del Plan de Acción Nacional en América Latina y Estados Unidos

Plan de Acción Nacional					
Nº	Países	Año	Nº	Países	Año
1	Argentina	2015	11	Guatemala	2017
2	Bolivia	ninguno	12	Honduras	ninguno
3	Brasil	2017	13	México	2021
4	Chile	2009	14	Nicaragua	ninguno
5	Colombia	ninguno(1)	15	Panamá	ninguno
6	Costa Rica	en desarrollo	16	Paraguay	2013
7	Cuba	ninguno	17	Perú	ninguno
8	República Dominicana	ninguno	18	Estados Unidos	2011
9	Ecuador	en desarrollo	19	Uruguay	en desarrollo
10	El Salvador	2017	20	Venezuela	ninguno

(1) El Ministerio de Defensa publicó su propio plan

Además del progreso en la creación de un marco para MPS, América Latina también ha logrado algunos avances en el aumento de la participación femenina en sus fuerzas armadas, aunque las tasas generales de participación siguen siendo bajas y desiguales, a pesar de que casi todos los países han abierto sus fuerzas y especialidades a las mujeres. En promedio, la participación femenina en las fuerzas armadas de la región es del 4 %, una cifra muy por debajo de la paridad y del 30 % del umbral necesario para que la participación de las minorías sea significativa.<sup>11</sup> En América Latina, al igual que en otras regiones, las fuerzas aéreas impulsan las tasas más altas de participación femenina (Por ejemplo: 28.7 % en la República Dominicana, la más alta de cualquier institución armada en cualquier país de la región).

11 Drude Dahlerup, "The Story of the Theory of Critical Mass" *Politics and Gender*, Cambridge University Press (Cambridge: 28 de noviembre de 2006), 511-522, <https://doi.org/10.1017/S1743923X0624114X>

En tal sentido, la Tabla 3 resume las tasas de participación femenina en las fuerzas armadas en América Latina. Sin embargo, hay que mencionar que la mayoría de los países han declarado su intención de aumentar las tasas de participación en sus Planes de Acción Nacional, llegando México a establecer un umbral de al menos un 15 %.

Tabla 3: Tasas de Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas de América Latina (2008, 2016, 2020)<sup>12</sup>

Participación de la Mujer en las Fuerzas Armadas								
País	Fuerza Armada		Ejército		Marina		Fuerza Aérea	
	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número
Argentina	17.3%	13,507	14%	6,930	19%	3,177	26%	3,400
Bolivia(2)	2%	663	2%	N/D	1%	N/D	2%	N/D
Brasil	7.6%	25,507	4%	8,110	13%	1,552	15%	9,848
Chile	10%	6,172	9.8%	3,971	8.4%	1,601	3.16%	600
Colombia	6%	3,654	3.75	1,512	7.9%	899	18.2%	1,243
Costa Rica	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Cuba	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
República Dominicana	20.8%	12,309	15.5%	4,420	21.2%	2,540	28.7%	5,349
Ecuador	2.7%	1,173	1.73%	462	4.28%	429	4.21%	282
El Salvador(2)	5.46%	1,312	6.5%(1)	1,070(1)	5.1%(1)	34(1)	10.3%(1)	72(1)
Guatemala	7.7%(3)	1,704(3)	7.7%(3)	1,395	6.7%(2)	122(2)	1%(2)	187(2)
Honduras(2)	4.2%	642	2.5%	373	1.4%	217	0.34%	52
México	12.4%	37,958	11.8%	25,395	14%	12,100	11.6%	463
Paraguay	8.6%(2)	908(2)	N/D	129	N/D	55	N/D	48

12 Marcela Donadio, “Women in the Armed and Police Forces”, *RESDAL* (Buenos Aires: 2010), <https://www.resdal.org/genero-y-paz/women-in-the-armed-and-police-forces.pdf>; Marcela Donadio, “A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean”, *RESDAL* (Buenos Aires: 2016), <https://www.resdal.org/ing/atlas-2016.html>; Women in International Security, “Enhancing Security in Latin America and the Caribbean”, *WIS* (2020), <https://wiisglobal.org/programs/enhancing-security-lac/> (Consultado el 21 de julio de 2022).

Perú	10%	7,830(3)	9%(1)	N/D	7%	N/D	11%	N/D
Trinidad y Tobago	14,3%	726	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Uruguay	11%	2,465	10%	1,432	13%	595	17%	438
Venezuela(2)	21%	76,860	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Panamá	N/D	N/D	Servicio Nacional Aeronaval		Servicio Nacional de Fronteras		Servicio Nacional de Migración	
			9,3%	367	38,9%	566	N/D	129

Sin numerar: Mujeres en Seguridad Internacional (WIS, por sus siglas en inglés)

(1) Extraído de RESDAL 2008

(2) Extraído de RESDAL 2016

(3) Calculado utilizando una combinación de información de RESDAL y WIS

N/D: No disponible

En el contexto de merma de la confianza en las fuerzas armadas y los desafíos que enfrentan los Sectores de Seguridad y Defensa en América Latina, el aumento de la participación femenina debe verse como una forma de abordar directamente estos problemas. Varios países de América Latina, incluidos Perú y México, han tratado de aumentar el número de mujeres policías como una forma de mejorar la confianza y disminuir la percepción de corrupción.<sup>13</sup> Si bien las fuerzas armadas en la región generalmente disfrutaban de altos niveles de confianza,<sup>14</sup> una mayor participación femenina podría fortalecer aún más esta percepción, lo que se visualiza estratégico para reforzar la aceptación de las fuerzas de seguridad y defensa mientras se preparan para enfrentar desafíos nuevos y, cada vez, más complejos.

13 Marie Chêne, "Anti-Corruption and Police Reform", *Transparency International: The Anti-Corruption Knowledge Hub* (Berlín: 31 de mayo de 2010), [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/247\\_Anti\\_corruption\\_police\\_reform.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/247_Anti_corruption_police_reform.pdf); Sabrina Karim, "Madame Officer", *Americas Quarterly* (9 de agosto de 2011) <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/madame-officer/> (Consultado el 20 de julio de 2022; UN Women, "Women's Police Stations in Latin America Case Study: An Entry Point for Stopping Violence and Gaining Access to Justice (Brazil, Peru, Ecuador and Nicaragua)", *Virtual Knowledge Centre to End Violence against Women and Girls* (New York: 2011), [https://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/security\\_wps\\_case\\_study.pdf](https://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/security_wps_case_study.pdf)

14 Daniel Montalvo, "Do you trust your armed forces?" *AmericasBarometer Insights: 2009* (Vanderbilt University: 2009), <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/Io827en.pdf> (Consultado el 20 de julio de 2022).

No obstante, ambos indicadores tienen deficiencias. Por un lado, los Planes de Acción Nacional muestran un compromiso de alto nivel con la agenda MPS en un momento específico, pero no necesariamente indican mecanismos de aplicación y rendición de cuentas. Por otro lado, las tasas de participación son indicativas de uno de los objetivos de la RCSNU 1325 y se señalan como un objetivo en muchos Planes de Acción Nacional, como en el de Brasil, publicado en el año 2017.<sup>15</sup> Las tasas de participación en misiones específicas como el mantenimiento de la paz, a su vez, se ven afectadas por dinámicas más amplias. La igualdad de género, ya sea que un Estado sea o no democrático, el tamaño de la población, la modernización, así como el tamaño y la ubicación de una misión afectan la probabilidad de que un país elija desplegar personal femenino en misiones de mantenimiento de la paz.<sup>16</sup> Los Estados también pueden verse obligados a aumentar la participación de las mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz para defender su reputación, dar un ejemplo de cómo debería ser la participación militar de las mujeres o, simplemente, por un sentido de obligación hacia la comunidad internacional.<sup>17</sup>

### **Operativizando MPS para Enfrentar los Desafíos de Seguridad y Defensa en América Latina**

Los desafíos que enfrentan los Sectores de Seguridad y Defensa en América Latina son multifacéticos y complejos. Hacer frente a estos desafíos requerirá que todos los países de la región tomen en cuenta y consideren cuidadosamente sus recursos y los asignen de manera apropiada. En este sentido, las mujeres deben ser consideradas como un activo que puede desempeñar un papel importante para abordar estos retos. En lugar de tratar la agenda MPS como un tema aparte, esta debe de considerarse como

---

15 Government of Brazil, “National Action Plan on Women, Peace and Security”, *Fundação Alexandre de Gusmão* (2017), [http://funag.gov.br/loja/download/1220-PNA\\_ingles\\_final.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1220-PNA_ingles_final.pdf) (Consultado el 20 de julio de 2022).

16 Kerry F. Crawford, James H. Lebovic y Julia M. Macdonald, “Explaining the Variation in Gender Composition of Personnel Contributions to UN Peacekeeping Operations”, *Armed Forces and Society* (2014), 258–281, <https://www.jstor.org/stable/48609188>

17 *Ibid.*

una vía para fortalecer los Sectores de Seguridad y Defensa, y poder con ello contrarrestar mejor las amenazas, así como garantizar la seguridad de los ciudadanos del país y la integridad de su territorio.

Considerando el desafío de la ciberseguridad como un tema clave para los Sectores de Seguridad y Defensa en la región, la ciberdefensa constituye un área de clara oportunidad para la mayor participación femenina. En los Estados Unidos, esto parece irrefutable particularmente para el ejército estadounidense. El Departamento de Defensa de los Estados Unidos creó un anuncio de televisión titulado “hackers” que parece apuntar a incrementar la participación femenina en el dominio del ciberespacio. El anuncio muestra a una mujer joven con uniforme militar trabajando confiadamente en una computadora. Luego se muestra a la joven explicando a su madre que desea hacer esto porque «quiere enfrentarse a los piratas informáticos más duros del mundo.» Luego le pide apoyo a su mamá. El lema del anuncio es «Su Éxito Mañana Comienza Con Tu Apoyo Hoy». Actualmente, en los Estados Unidos el 24 % de la fuerza laboral en ciberseguridad está compuesta por mujeres,<sup>18</sup> una tasa superior a cualquiera de las instituciones castrenses. Por su parte, la Fuerza Aérea estadounidense, que cuenta con la participación femenina más alta de las Instituciones Armadas, tiene una tasa de participación femenina del 20.2 %. En ese sentido, el objetivo de la Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad es lograr la participación igualitaria de mujeres y hombres en materia de ciberseguridad para el año 2030.<sup>19</sup>

Hay ejemplos de éxito en casi todas las áreas de misión en todos los países del mundo. En el año 2007, una unidad policial exclusivamente femenina fue desplegada en la misión de mantenimiento de la paz de la ONU en Liberia, la primera de su tipo. Este grupo de mujeres, todas de la India, desempeñó un papel importante en abordar los problemas de seguridad que enfrentaba el país, en particular la violencia sexual y de género, transmitiendo sus

---

18 Nicole Sganga, “Women make up just 24% of the cyber workforce. CISA wants to fix that”. *CBS News* (20 de marzo de 2022). <https://www.cbsnews.com/news/cyber-workforce-cisa-director-jen-easterly/> (Consultado el 20 de julio de 2022).

19 *Ibíd.*

conocimientos a la Policía Nacional de Liberia e instruyendo a las mujeres liberianas en defensa personal.<sup>20</sup> Como resultado de este despliegue, las mujeres liberianas se sintieron inspiradas para unirse al Sector de Seguridad del país, lográndose que en un periodo de nueve años, la presencia de la mujer en el Sector de Seguridad de Liberia pasase del 6 % al 17 %.<sup>21</sup>

## Conclusiones

América Latina está en camino de agregar muchos más ejemplos de éxito en MPS. Para continuar avanzando en esta área, los países de la región deben comprender y aceptar la importancia de la agenda MPS, tal y como se describe en los argumentos de efectividad de la misma, siendo el argumento del *logos* (el argumento de la eficacia) el que más importa para la seguridad y la defensa. Los avances en la agenda MPS y en la inclusión de las mujeres en los Sectores de Seguridad y Defensa conducirán a progresos reveladores en el abordaje de los desafíos que enfrenta la región.

## Sobre la autora:

**Fabiana Sofía Perera** – *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies / Modern War Institute*

*Fabiana Sofía Perera es una Profesora Asociada en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry y Non-Resident Fellow del Modern War Institute de la Academia Militar de los Estados Unidos en West Point. Antes de unirse al Centro Perry, Fabiana trabajó en la Oficina del Secretario de Defensa, Subsecretaría de Política, Asuntos del Hemisferio Occidental. Fabiana tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Georgetown y un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad George Washington.*

---

<sup>20</sup> UN News, “Hailed as ‘role models,’ all-female Indian police unit departs UN mission in Liberia”, *United Nations* (12 de febrero de 2016), <https://www.un.org/africarenewal/news/hailed-role-models-all-female-indian-police-unit-departs-un-mission-liberia> (Consultado el 20 de julio de 2022).

<sup>21</sup> *Ibid.*

# NUEVAS COMPETENCIAS DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA

*Raúl Oswaldo Jarrín Román*

## Resumen

*En el escenario de la gobernanza de la seguridad internacional se revitalizan las teorías clásicas de la geopolítica y se incorporan otras, como la territorialización y el dilema de la seguridad. Las lecciones que se obtienen de la invasión de Rusia a Ucrania acentúan las bases wæstfalianas de los Estados y la importancia de la valoración geoestratégica para la determinación de los objetivos estratégicos que respaldan los intereses nacionales y las bases de la seguridad colectiva. En el ámbito geoeconómico regional se destaca la importancia de los factores socioeconómicos en el desarrollo democrático de los países, y la necesaria participación de las fuerzas armadas en la prevención de los conflictos políticos y crisis. Finalmente, se demuestra la correlación de la seguridad y el conflicto político en toda su evolución, desde la disuasión hasta las operaciones de estabilidad, para lograr la resiliencia y la resolución del conflicto en un ambiente de orden y paz social.*

**Palabras clave:** *Gobernanza, Territorialización, Conflicto, Crisis, Disuasión.*

## Introducción: Reestructuración de la Comunidad de Naciones

El mundo se encuentra absorto ante la decisión del presidente Putin de realizar una “operación militar especial,” planificada y envuelta en una cobertura de engaño para encubrir una invasión que viola el derecho internacional. Las sanciones de carácter económico-financiero, incluyendo el corte del Swift para las transacciones comerciales de Rusia con el mundo y la suspensión de la certificación del gaseoducto North Stream2, no limitaron la agresividad de la invasión sobre Ucrania, principalmente por el efecto *boomerang* que caracteriza a este tipo de mecanismos de

disuasión. Sin embargo, los objetivos políticos planteados por Putin fueron de seguridad ante el avance de la OTAN hacia el este, el cual no se concretó en la Cumbre de Bucarest del año 2008, cuando se quiso incorporar Georgia y Ucrania a la OTAN.

Luego de participar en la Cumbre, Putin vio la necesidad de conformar una región *Buffer* a lo largo de sus fronteras con la OTAN, e influenciar a los países de la ex URSS. En ese sentido, Rusia aspira a conformar un frente, desde el mar del Norte hasta el mar Caspio, incluyendo al mar Negro, siguiendo los límites fronterizos no solo de los países bálticos sino, también, de Bielorrusia, Ucrania, Georgia, Armenia y Azerbaiyán, a lo que se incorporan sus bases militares de Kaliningrado en el Báltico, y Transnistria en Moldavia, conectando la base de Sebastopol de Crimea con la de Tartus en Siria. Otro de los objetivos políticos de Putin es la liberación de las autoproclamadas repúblicas del Donetsk y Luhansk, además de la desmilitarización y “desnazificación” de Ucrania, basado en argumentos étnicos, culturales, históricos, y en el Tratado de Minsk del año 2015, en el cual se concedía descentralización y autonomía a la región del Donbas. El tercer objetivo se relaciona con Crimea, anexada ilegalmente en el año 2014 a través de un referéndum dirigido por Rusia. No obstante, la ONU, mediante una resolución vinculante, declaró ilegal la anexión, así como la invalidez del referéndum por no contar con la autorización de Ucrania, respaldando categóricamente su integridad.

Como se puede constatar, la guerra es el resultado de una crisis internacional todavía activa, ya que una crisis, según Michael Dobry, no se reduce a un evento ni a un sistema de causalidad automática.<sup>1</sup> En ese sentido, la presente crisis solo será superada mediante una negociación política que permita superar el resquebrajamiento de las rivalidades estratégicas existentes entre las potencias, donde Ucrania no es sino un simple elemento en el marco del desorden del sistema internacional. Al respecto, Yves Lacoste señala que la geopolítica –en la era actual– se interpreta como la rivalidad

---

1 Michael Dobry, *Sociologie des crises politiques*, (Paris: Presses de Sciences, 2009).

de poder entre los Estados y otros actores en un espacio determinado.<sup>2</sup> Por lo tanto, la guerra entre Rusia y Ucrania no solo involucra a estos dos países, sino también a las principales potencias mundiales, en medio de una crisis por la redistribución del poder global.

La visión estratégica es una consecuencia acumulada del cambio dinámico del centro de gravedad del mundo del Oeste al Este, ante el deficiente desempeño de los Estados Unidos como superpotencia desde el año 1990.<sup>3</sup> Bajo esta consideración, la invasión de Rusia a Ucrania no ha sido una sorpresa, debido a que el surgimiento de una nueva potencia y la fricción que se genera con la potencia dominante –conocida como la Trampa de Tucídides– ha sido estudiada por la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, al referirse a la actual situación entre China y Estados Unidos,<sup>4</sup> pero metafóricamente aplicable al caso de Rusia y la OTAN. Otra teoría relacionada es la del dilema de la seguridad, según la cual el desarrollo de capacidades de un Estado puede ser interpretado como una amenaza para otro, dependiendo de los intereses y de los problemas existentes entre ambos.

El pragmatismo de ambas teorías, propias de la *realpolitik*, merece ser discutida basándose en el planteamiento original de la visión de Woodrow Wilson quien, luego de la consternación de la Primera Guerra Mundial, buscó la construcción de nuevas instituciones que permitieran la resolución pacífica de los conflictos internacionales: “Los miembros de la Liga de las naciones deben implementar no un equilibrio de poder, sino una comunidad de poder, no rivalidades organizadas, sino una paz común organizada.”<sup>5</sup> Este planteamiento –de inspiración Kantiana– advierte que si un país viola los principios de la organización y usa la fuerza deberá ser considerado agresor, y los miembros de la organización deberán unirse para resistir y

---

2 Ives Lacoste, “Pour une histoire critique des idées géopolitiques”, en *Les Grands théoriciens de la géopolitique*, de Florian Louis, (Paris: Press Univesitaires, 2006), 20.

3 Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision*, (New York: Basic Books, 2013).

4 Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: First Mariner Books, 2017).

5 Henry Kissinger, *World Order*, (New York: Penguin, 2015), 262.

afrontar al agresor. Por lo tanto, la seguridad colectiva funciona, como en el caso de la OTAN, para actuar cuando las reglas de la paz internacional han sido violadas, oponiéndose a toda conducta ofensiva. Obviamente, el artículo 5 de la Carta de la OTAN limita la intervención en la actual guerra porque Ucrania no es miembro de la organización.

Cuando esta guerra termine, será oportuno retornar a la propuesta de Wilson para lograr un nuevo enfoque del orden mundial que asegure la paz y reduzca su fragilidad. En ese contexto, se requiere reorganizar el Consejo de Seguridad de la ONU para lograr una mejor representatividad y que la preeminencia de las decisiones de la ONU esté garantizada, antes que la supremacía del veto de sus miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia). Por el momento, la ONU ha logrado una reforma que obliga a explicar las razones del veto emitido, representando un gran avance en cuestiones de paz y seguridad.

La *gobernanza de la seguridad internacional* requiere también que se cultiven y compartan las reglas y estándares de las relaciones en el sistema internacional. Parte de esta reflexión está siendo cumplida por Finlandia y Suecia para integrarse a la OTAN,<sup>6</sup> a la vez que Suiza revisa su histórica neutralidad como parte de su renovada visión estratégica, y su confianza tanto en la seguridad cooperativa como en una diplomacia abierta que incentive el derecho internacional y los derechos humanos para la solución de problemas y la preservación de la paz. Todos estos reajustes en la visión estratégica corresponden al rol de asesoramiento de los ministerios de defensa a los jefes de Estado, como es el caso de Alemania, que invertirá 100 mil millones de euros para fortalecer a sus fuerzas armadas, elevando los gastos de defensa a más del 2 % de su PIB.<sup>7</sup>

---

6 Vitoria Wilson, "Finlandia y Suecia se integrarán en la OTAN en junio, según 'The Times'", *The World News* (11 de abril de 2022), <https://theworldnews.net/es-news/finlandia-y-suecia-se-integraran-en-la-otan-en-junio-segun-the-times>

7 EP Internacional, "Alemania destinará 100.000 millones de euros a fortalecer sus Fuerzas Armadas", *Europapress* (Berlín: 27 de febrero de 2022), <https://www.europapress.es/internacional/noticia-alemania-destinara-100000-millones-euros-fortalecer-fuerzas-armadas-20220227123706.html> (Consultado el 20 de abril de 2022).

La guerra en Ucrania ha dejado una importante lección de moral, unidad y decisión en la defensa de la soberanía e integridad territorial. Asimismo, ha recuperado la esencia del rol del Estado creada con la Paz de Westfalia de 1648, ya que la soberanía y la integridad territorial forman parte esencial de la seguridad nacional y el Estado debe tener la capacidad de defender sus intereses y ejercer el control de su territorio. Aunque las fronteras son espacios geográficos fundamentales en las relaciones de intercambio, el control efectivo del territorio debe evitar procesos de *territorialización* que busquen, paulatinamente, ocupar espacios geográficos para lograr con ello cierta legitimidad, y exigir subsiguientemente el reconocimiento de soberanía sobre esos territorios,<sup>8</sup> tal como ha sucedido tanto en el caso de Georgia como de Crimea, y del Donbas en Ucrania.

En ese sentido, otra de las funciones de la gestión de la defensa es la determinación de la política de la defensa, conocida como *White Papers*<sup>9</sup>, la cual, a partir de una evaluación del ambiente geoestratégico, se realiza cada cuatro años para identificar los cambios en el ambiente internacional, y definir los objetivos estratégicos de la defensa nacional. Esta política debe ser reajustada periódicamente para orientar el funcionamiento del sistema de defensa y la dirección de la política de defensa nacional, a cargo del Ministro de Defensa.<sup>10</sup>

## Contexto geoestratégico y geoeconómico latinoamericano

Históricamente, América Latina ha sido reconocida como un hemisferio estable ya que la probabilidad de un conflicto interestatal es mínima. En esta región, aunque existen algunas divergencias de orden territorial, la

---

8 Alexander C. Diener y Josua Hagen, *Borders: A Very Short Introduction*, (New York: Oxford University Press, 2012).

9 En países anglosajones, la Política de defensa se conoce como NSS, en otros países se lo denomina *White Papers*, *Livre Blanc*, o *Livro Branco*.

10 Véase: Raúl Oswaldo Jarrín Román, "Gobernanza de la Política de la Defensa y Seguridad: Ecuador 2017-2021", en Perry Center Occasional Paper, *Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry* (Washington DC: enero 2022), [https://www.williamjerrycenter.org/sites/default/files/publication\\_associated\\_files/Gobernanza%20de%20la%20Politica%20de%20Defensa%20y%20Seguridad.pdf](https://www.williamjerrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/Gobernanza%20de%20la%20Politica%20de%20Defensa%20y%20Seguridad.pdf)

prioridad se centra en atender los intereses estratégicos que desestabilizan a los países que la integran. Por ello, los gobiernos buscan fórmulas políticas para alcanzar mayor desarrollo económico y social que asegure el bienestar de la población.<sup>11</sup> Sin embargo, la desatención de Estados Unidos con Latinoamérica ha generado que potencias como Rusia y China encuentren oportunidades para intervenir y obtener beneficios a través del intercambio comercial, financiero y militar, con manifiesto interés geopolítico y de influencia en la región.

La posición geográfica, los recursos, los mercados y el déficit en infraestructura de América Latina ofrecen grandes oportunidades de carácter geoestratégico y geoeconómico a potencias como Rusia y China, quienes –por medio de una hábil diplomacia de *soft power* desarrollada en medio de la confrontación e inestabilidad internacional– vienen posicionándose en esta región. Por su parte, Rusia pretende que el Caribe se convierta en un “pívor geoestratégico” sobre el cual bascularía hacia el norte, de ser necesario. Los sobrevuelos de los bombarderos TU-160 y la presencia de buques de guerra en Nicaragua y Venezuela, como fue en el caso del aniversario de la Fuerza Naval nicaragüense,<sup>12</sup> son claros ejemplos de esta pretensión, a lo que se suman diversos acuerdos de cooperación económica, militar y tecnológica de Rusia con Cuba, Nicaragua,<sup>13</sup> y Venezuela.

En el caso de China, la ambición geoeconómica es más amplia, pragmática y contundente a través de una estrategia de inversión en infraestructura (*soft power*) en los países de América Latina. Esta estrategia brinda grandes oportunidades de desarrollo a empresas chinas, asegurándoles el acceso al petróleo y materias primas de la región. Todo ello, en el marco de la política exterior china, según lo establece en su *White Paper* del año 2016, y

---

11 Macarena Vidal Liy, “China y Venezuela una relación basada en deuda”, *El País* (Pekín: 29 de enero de 2019), [https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622\\_696886.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622_696886.html)

12 Elizabeth Romero, “Ortega recorre buque ruso anclado en Nicaragua”, *La Prensa* (Nicaragua: 15 de agosto de 2013), <https://www.laprensani.com/2013/08/15/politica/158706-ortega-recorre-buque-ruso-anclado-en-nicaragua> (Consultado el 16 de abril de 2022).

13 Nicaragua se retiró de la OEA, aduciendo la descalificación de sus elecciones. Es el segundo país junto con Venezuela en retirarse de la OEA.

en su iniciativa *One Belt One Road*. En ese sentido, las inversiones de China en América Latina alcanzan el 13,8 %, ocupando el segundo lugar en el mundo luego de Asia.<sup>14</sup> No obstante, estas inversiones han generado ciertas obligaciones para países como Venezuela (que recibió 62 mil millones de dólares, de los cuales el 5 % se cobra en petróleo: 437 mil barriles/día) o Ecuador (que, a la fecha, adeuda 5 mil millones de dólares de los 20 mil millones recibidos, teniendo que empeñar 120 millones de barriles de petróleo hasta el 2024 para el pago de dicha deuda).

Adicionalmente, China ha firmado 47 acuerdos comerciales, financieros y de transporte con Panamá,<sup>15</sup> ha instalado un radar en Neuquén (Argentina) con el propósito de realizar exploración interplanetaria, control de satélites y obtención de datos (posiblemente de uso militar), y viene construyendo el mega puerto de aguas profundas de Chancay, en Perú, con una inversión de 3 mil millones de dólares. Igualmente, China tiene en proyecto la construcción de un ferrocarril bioceánico de 1,400 kilómetros para conectar Brasil con Perú, con una inversión de 11 mil millones de dólares, así como la construcción de un canal terrestre fluvial bioceánico en Nicaragua por 50 mil millones de dólares. Con todos estos proyectos de inversión financiera y de construcción de infraestructura, China trata de cubrir el déficit de infraestructura suramericana, generando dependencia y reduciendo la soberanía de los Estados, al quedar sujetos a créditos e inversiones sin transferencia de tecnología y con sujeción a las regulaciones contractuales chinas.

En un mundo globalizado, los Estados deben asimismo enfocarse en los aspectos geoeconómicos, ya que les corresponde defender los intereses de la economía nacional, principalmente sus recursos. Para ello, los Estados deben integrarse en bloques a fin de captar segmentos del mercado internacional. “Con todo, la geoeconomía es hoy un fenómeno planetario, representando un nuevo espacio de competencia entre naciones

---

14 Frank Tetart, *Grand Atlas*, (Paris: Radio France Internationale, 2015), 18.

15 Acuerdos de China con Panamá, firmados el 3 de diciembre de 2018, que tienen como finalidad conectar al proyecto de la Ruta de la Seda, con Panamá, en vista de la gran utilidad que representa la ampliación del puerto y su conexión con los puertos del Atlántico de América del Norte, América Latina y Europa.

mercantiles desarrolladas.”<sup>16</sup> En este contexto, los ministerios de Defensa aportan a la visión estratégica y a las decisiones presidenciales, al integrar en la apreciación geoestratégica periódica que se realiza al territorio nacional, los diversos recursos disponibles, y los proyectos de alcance nacional imprescindibles para lograr crecimiento económico y distribución de la riqueza en los diferentes sectores de la sociedad. Por consiguiente, los ministerios de Defensa -junto con otros ministerios- aportan a la creación de oportunidades mediante emprendimientos públicos y privados para realizar proyectos de interés nacional.

La época actual se caracteriza por una gobernanza regional que vincula la seguridad con los proyectos geoeconómicos de la región. Los países son interdependientes, con flujos y redes económicas que hacen que cada región sea un lugar de interconexión de capitales, tecnología, recursos y riqueza. La Alianza del Pacífico<sup>17</sup> es la mejor señal de cómo la naturaleza, incluyendo los recursos marinos e industriales gracias a la ubicación geográfica del Pacífico, ofrece oportunidades para la conformación de un bloque de países que se beneficie de la regionalización del comercio y de la campaña por la conquista de mercados internacionales.

Para hacer viable y afianzar este bloque comercial se necesita de las capacidades del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas a fin de realizar investigación oceanográfica y asegurar el transporte, los puertos y las líneas de comunicación marítimas. De esta manera, las flotas pesqueras, las industrias marítimas, los buques portacontenedores, y todas las actividades necesarias para la exportación e importación estarán protegidas del crimen organizado transnacional y la piratería. Por consiguiente, las oportunidades que ofrece la dinámica geoeconómica en la región deben estar garantizadas y aseguradas mediante cooperación y asociación internacionales, para beneficio del comercio y preservación de la soberanía nacional.

---

16 Pascal Lorot, *Introduction a la Geoconomie*, (Paris: Institut Eurpeen de Geoeconomie, 1999), 20.

17 Ecuador, por varios años, se encuentra solicitando el ingreso a la organización y cuenta con el apoyo de varios países. Actualmente, se encuentra gestionando un tratado de comercio con México, al ser uno de los requisitos para su ingreso como miembro pleno.

## Factores de riesgo para el conflicto y crisis política

América Latina es “una región de grandes contrastes, donde la riqueza y la prosperidad coexisten con la vulnerabilidad y la pobreza extrema.”<sup>18</sup> Adicionalmente, es una región inequitativa, con crisis políticas y una democracia en declive, y en donde las amenazas transnacionales y la violencia criminal involucran, cada vez más, a las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad interna. Sin embargo, considerar que en la región se viene dando una militarización de la policía o una policialización de los militares es una apreciación superficial, ya que esto dependerá de la forma cómo se afronten las nuevas amenazas al interior del país.

Al respecto, Ruth Diamint, refiriéndose a una rueda de prensa del presidente de Ecuador (acompañado del Alto Mando militar) por la crisis vivida en octubre de 2019, menciona que si bien los golpes de Estado parecían desterrados, en el continente han ido emergiendo nuevas formas de poder militar, un nuevo militarismo que es visto como una “politización de los militares.”<sup>19</sup> Por su parte, Francisco Sánchez, refiriéndose a la misma rueda de prensa, manifiesta que la presencia de los militares con el presidente de la República, puede tener dos interpretaciones: negativamente, se puede decir que el poder civil está supeditado al poder militar; positivamente, se puede ver que las fuerzas armadas están bajo el control civil.<sup>20</sup>

En ambas situaciones se establecen comparaciones entre poderes, sin considerar la primacía de la Constitución. No obstante, las leyes y las situaciones políticas dan margen de interpretación durante el manejo de las situaciones de crisis. Por ejemplo, en el año 2019, el jefe de las Fuerzas

---

18 PNUD, “Atrapados alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina. Informe Regional de desarrollo Humano 2021”, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (22 de junio de 2021), <https://www.undp.org/es/press-releases/atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>

19 Angelo Atanassio, “Protestas en América Latina: cómo los militares volvieron al primer plano de la política en la región”, *BBC News Mundo* (2 de diciembre de 2019), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50586948> (Consultado el 20 de abril de 2022).

20 Cuando el jefe de Estado determina el estado de excepción o emergencia y existan dudas sobre la decisión tomada, la Corte Constitucional o en su caso el Congreso evalúa la decisión de empleo de las Fuerzas Armadas.

Armadas de Bolivia, general William Kaliman, ante la crisis política interna derivada de un referéndum realizado por el presidente Morales para permanecer en el poder durante un cuarto mandato consecutivo, le sugiere renunciar, de conformidad con la Ley de las Fuerzas Armadas, “*para permitir la pacificación y el mantenimiento de la estabilidad.*”<sup>21</sup>

Para comprender la turbulencia que se vive en el funcionamiento de la democracia, se debe apreciar la estructura y el funcionamiento de las instituciones de defensa y seguridad en la región. En cuanto a la estructura, algunos países no tienen fuerzas armadas; otros, tienen fuerzas armadas y policía, incluyendo varios tipos de policía; mientras, un tercer tipo tienen una fuerza intermedia (carabineros, gendarmería y guardia nacional), lo cual implica leyes diferentes para el funcionamiento y el cumplimiento de sus misiones. México, por ejemplo, posee una guardia nacional que cumple misiones como policía nacional para la seguridad pública, combatiendo la delincuencia organizada en el país, mientras que Argentina posee, además de la policía nacional, una gendarmería para el control de fronteras y objetivos estratégicos, y una prefectura naval como fuerza de seguridad para la prevención del orden público, protección ambiental, policía judicial, entre otros. En general, estas instituciones cumplen diversas funciones ya que, además de la ley, obedecen las decisiones gubernamentales para cumplimiento de misiones de seguridad interna, como es el caso de Brasil, cuyas fuerzas armadas –eventualmente– tienen a cargo la seguridad pública en Río de Janeiro.

En algunos países centroamericanos existe colaboración interinstitucional y de inteligencia para el empleo coordinado de las fuerzas armadas y la policía, mientras que, en otros, el apoyo de las fuerzas armadas a la policía es esporádico y en asuntos puntuales. Existen casos como en El Salvador, donde el presidente, mediante decreto, dio poderes especiales a los militares para el control de las pandillas, o casos como en Kazajistán donde el presidente ordenó “disparar a matar sin previo aviso” a los manifestantes

---

21 Kevin Parthenay, *Crises en Amérique Latine*, (Paris: Armand Colin, 2020).

en una revuelta por el aumento del precio de los combustibles, ocasionando 165 muertos.<sup>22</sup> Igualmente, en Sri Lanka, el Ministerio de Defensa señaló que “se ordenó a las fuerzas de seguridad que disparen sin aviso previo contra cualquiera que dañe bienes públicos o atente contra la vida” durante las protestas por la grave crisis económica del país, en mayo de 2022, ocasionando 8 muertos y 219 heridos.<sup>23</sup> Por consiguiente, el manejo de los conflictos y crisis políticas es uno de los principales retos de los ministerios de Defensa ya que deben garantizar la estabilidad del país con absoluta consideración a la gestión militar profesional y a la ley de defensa y seguridad, y respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, la solución a estos problemas se encuentra en el Estado. Para Max Weber, la comunidad humana, políticamente organizada, es la que reivindica el monopolio del uso de la fuerza en un territorio determinado, considerando que para su dirección y administración posee un conjunto de instituciones con autoridad y potestad para aplicar las leyes, al mismo tiempo que tiene la capacidad de elaborar políticas públicas que den atención a las demandas y necesidades sociales, orientándose al bienestar común.<sup>24</sup> Por lo tanto, se puede establecer una razón proporcional del funcionamiento democrático, entre la ley basada en la moral y la potestad basada en el poder político del Estado: Moral / Ley = Poder / Potestad.

En ese sentido, la moral es el conjunto de normas, tradiciones y cultura que busca asegurar el comportamiento de las personas en una comunidad para su sobrevivencia y bienestar. Por ello, el Estado las convierte en leyes y políticas públicas para ejercer el control político. Consecuentemente, el ejercicio del poder político en la determinación de las políticas públicas para

---

22 Ana Buil Demur, “Preocupación internacional tras el “disparar a matar sin previo aviso” del presidente de Kazajistán”, *Euronews* (7 de enero de 2022), <https://es.euronews.com/2022/01/07/preocupacion-internacional-tras-el-disparar-a-matar-sin-previo-aviso-del-presidente-de-kaz> (Consultado el 30 de abril de 2022).

23 DW Mundo, “Sri Lanka ordena disparar sin aviso previo para atajar disturbios”, *Deutsche Welle* (10 de mayo de 2022), <https://www.dw.com/es/sri-lanka-ordena-disparar-sin-aviso-previo-para-atajar-disturbios/a-61751442> (Consultado el 10 de mayo de 2022).

24 Francis Fukuyama, *State Building, Governance and world order in the 21st century*. (New York: Cornell University Press, 2004), 92-103.

la solución de las demandas de forma eficaz y oportuna es el fundamento de la gobernabilidad. No obstante, este proceso político estará supeditado a la disponibilidad de recursos.<sup>25</sup> Por lo tanto, se debe mantener un entorno de políticas sin distorsiones, incluida la estabilidad macroeconómica, para invertir en infraestructura y servicios básicos, protegiendo a los más vulnerables y evitando la postergación en su crecimiento y desarrollo. De no hacerlo, se genera malestar político y social que amenaza la estabilidad del Estado.

A la desconfianza en la democracia se debe agregar los altos índices de corrupción y los efectos negativos de la pandemia de la COVID-19 en América Latina. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “la tasa de pobreza extrema en América Latina habría aumentado del 13.1 % en el año 2020 al 13.8 % en el 2021, lo que significa un incremento de 5 millones personas en pobreza extrema y un retroceso de 27 años.”<sup>26</sup>

Por otro lado, el nivel y la escalada de violencia en las calles dependen de las circunstancias en las que se produce y se contrala la agitación social. Sin bien es cierto que la población tiene derecho a movilizarse y protestar, no tiene derecho a la violencia extrema, la destrucción de bienes e instalaciones estratégicas, o el bloqueo de vías, entre otros. Lamentablemente, en América Latina, el volumen de demandas sociales es alto, mientras que la capacidad de los Estados para satisfacer dichas demandas es baja. Sin embargo, ¿Cuáles son los factores que producen este desequilibrio que afecta a la región?

Uno de estos factores es el desequilibrio macroeconómico (deuda externa, inflación, desempleo, etc.) que afecta a la población, principalmente a los

---

25 Open knowledge repositior, “World development report 1997: The State in a changing world” *World Bank* (1997), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980> (Consultado el 20 de abril de 2022).

26 Naciones Unidas, “Pobreza extrema en la región sube a 86 millones en 2021 como consecuencia de la profundización de la crisis social y sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL* (25 de enero de 2022), <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la> (Consultado el 20 de abril de 2022)

más pobres. Sin duda, otro factor es la corrupción existente en los diferentes niveles de gobierno y poderes del Estado, a lo que se debe agregar la acción incontrolable del crimen organizado transnacional, especialmente del narcotráfico. No obstante, existe un nuevo factor, la tendencia regional hacia el populismo. Aunque este estilo político puede ser de derecha o de izquierda, cuando el populismo es de izquierda radical tiene como estrategia la refundación del Estado.<sup>27</sup> Al respecto, Freedom House manifiesta que “en todas las regiones del mundo, la democracia está siendo atacada por líderes y grupos populistas que rechazan el pluralismo y exigen un poder sin control para promover los intereses particulares de sus partidarios, generalmente a expensas de las minorías y otros supuestos enemigos.”<sup>28</sup>

Esta es la raíz autoritaria del populismo radical, que niega a las instituciones democráticas y promueve una dialéctica de pueblos y clases sociales como producto de la división social: “nosotros somos el pueblo y ellos la oligarquía dominante.” Sin embargo, una mayor participación política social, no necesariamente se logra a través de la refundación del Estado y de la inestabilidad política. En Ecuador, por ejemplo, las reformas económicas propuestas (que incluían la renegociación de la deuda con asistencia del FMI y la eliminación de los subsidios al precio de los combustibles) fueron los argumentos para la inestabilidad ocurrida en octubre de 2019,<sup>29</sup> que inició con un paro nacional, y escaló en actos violentos contra la Asamblea Nacional y el palacio presidencial. Durante estos eventos, una importante medida fue respaldar a la autoridad gubernamental, evacuando al presidente y a los ministros de Quito (la capital del país) a Guayaquil, en base a un Decreto Ejecutivo que disponía el cambio de la sede de gobierno. Estas acciones no solo demostraron la subordinación de las fuerzas armadas al poder

---

27 Ernesto Laclau, “Populismo y transformación del imaginario político en América Latina”, en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika CEDLA (junio de 1987), <http://www.jstor.org/stable/25675327> (Consultado el 27 de abril de 2022).

28 Freedom House, “Democracy in Decline”, *Freedomhouse* (2022), <https://freedomhouse.org/issues/democracies-decline> (Consultado el 25 de abril de 2022).

29 Ecuador buscaba una salida al inmenso endeudamiento externo que alcanzaba los 450 mil millones de dólares arrastrados desde gobiernos anteriores y que se había incrementado en 3,400 millones en el último año por efecto de la baja en el precio del crudo y el fortalecimiento del dólar.

político constituido en el país, sino también permitieron la continuidad de la conducción política de la crisis por parte del gobierno nacional.

Posteriormente, se iniciaron las protestas violentas en Chile por el incremento de tarifas del transporte, motivando la declaratoria del estado de emergencia y toque de queda. El presidente Piñera pidió perdón “por la falta de visión” y anunció una amplia agenda social de reformas, incluyendo la aprobación de una propuesta para el cambio de la Constitución. Colombia siguió en esa ola de inestabilidad por la insatisfacción de los sindicalistas y las organizaciones estudiantiles e indígenas ante las nuevas reformas tributarias y de pensiones. Por su parte, la crisis política en el Perú se produjo a raíz de la declaratoria de vacancia presidencial por incapacidad moral del presidente Martín Vizcarra, en noviembre del 2020. Después de ser relevado por el presidente del Congreso, Manuel Merino, se produjeron diversas manifestaciones que motivaron su renuncia, siendo sustituido por el nuevo presidente del Congreso, Francisco Sagasti. Todo ello en poco más de una semana.

Después de una larga formación profesional y de claridad en el pensamiento cívico de las fuerzas armadas en América Latina, se espera que no haya militarismo que asalte el poder mediante un golpe de Estado. No obstante, se corre el riesgo de una instrumentalización política de las fuerzas armadas por parte de los actores políticos en pugna. Por ende, cuando la policía, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia se involucran y toman parte en las luchas internas se debilitan los esfuerzos para mejorar el control civil democrático.<sup>30</sup>

## **Competencias militares en la correlación de la seguridad y el conflicto**

Considerando que la seguridad es la ausencia de peligro o riesgo en el cual el Estado se halla libre de amenazas,<sup>31</sup> las fuerzas armadas en América Latina

---

30 Centro para el control democrático de las Fuerzas Armadas, “Control parlamentario del sector seguridad”, *Unión Interparlamentaria y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas* (Ginebra: 2003). [https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu\\_hb\\_spanish.pdf](https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_spanish.pdf)

31 Ole Waever, “Securitization and desecuritization”, en *On Security*, de Lipschutz Ronnie, (New York: Columbia University Press, 1995), 52–59.

se encuentran cada vez más inmersas en este campo, particularmente en apoyo a la policía, en estados de excepción, a fin de restablecer y mantener el orden jurídico y la paz social. Sin embargo, en el caso de la seguridad de las fronteras, las fuerzas armadas, muchas veces, no cuentan con la facultad legal, entrenamiento y equipamiento para combatir delitos y crímenes en dichas áreas, ni para diferenciar su actuación en el control de la seguridad ciudadana a nivel urbano y rural.<sup>32</sup>

Según Ralf Dahrendorf, el conflicto siempre estará presente en una sociedad pos capitalista debido a las estructuras estatales y de gobierno establecidas, no debiendo constituir una situación peligrosa ya que es a la política a quien corresponde manejar los conflictos. Asimismo, Michael Lind considera que los conflictos se conforman debido a la estructura económica actual, incluyendo las leyes, la naturaleza y el funcionamiento de las empresas, así como los derechos de los trabajadores de influencia populista que intentan derrocar a la democracia liberal.<sup>33</sup> Basados en estas discrepancias, de forma hostil se trata de mantener o alcanzar un derecho.<sup>34</sup> En este contexto, lo que le interesa al Estado es una transformación del conflicto.

Esta dinámica de contradicciones es propia de la relación humana y de las fuerzas políticas que buscan satisfacer aspiraciones para estimular el crecimiento económico y obtener nuevas oportunidades y cambios constructivos a favor del bien común. A pesar de que los recursos son considerados siempre escasos, se debe desplegar la habilidad política para lograr consensos y buscar alternativas para la resolución de los conflictos. En todo este proceso, a los ministerios de Defensa les corresponde apoyar a los órganos gubernamentales, ministerios y actores políticos, mediante

---

32 Grupo de Trabajo en Seguridad Regional de Ecuador, “Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador”, *Friederich Ebert Stiftung* (mayo de 2013), 6, [https://www.resdal.org/cacef-resdal/assets/ecuador---"los-militares-en-la-seguridad-interna--realidad-y-desafios-para-ecuador".-\(gtsr\)-ecuador.-fes-ildis.-mayo-2013%2C-p.5.pdf](https://www.resdal.org/cacef-resdal/assets/ecuador---)

33 Michael Lind, *The New class war*, (Nueva York: Penguin, 2020).

34 Fernando A. Milia, *El Conflicto analisis estructural*, (Buenos Aires: Instituto de publicaciones navales, 1985), 70.

operaciones de estabilidad,<sup>35</sup> que consisten en proteger a la población, mantener la seguridad fronteriza y el funcionamiento los servicios públicos básicos, desbloquear las vías, asegurar el abastecimiento de la población, garantizar el funcionamiento administrativo, apoyar a la policía en la seguridad pública, e imponer el orden social para crear las condiciones que permitan la resolución del conflicto.

Estas operaciones de estabilidad acompañan, en forma progresiva y proporcional, a la evolución del conflicto, a través de la cooperación y el apoyo a la policía y a las autoridades locales para lograr una gobernanza positiva. La cooperación del Ministerio de Defensa con otros ministerios y con las autoridades locales en regiones apartadas se hace imprescindible para crear espacios de participación estatal efectivos, evitando la conformación de zonas grises en donde grupos no estatales ilegales tratan de sustituir a las instituciones del Estado, aprovechándose del descontento social ante la falta de presencia del Estado.<sup>36</sup> Estos grupos ilegales no solo construyen estadios y centros de salud, sino también dan empleo, obteniendo a cambio legitimidad para ejercer el control del territorio y de la población atemorizada. Por ejemplo, el narcotraficante colombiano, Pablo Escobar, “trató de ganarse el voto del pueblo de múltiples formas, ya fuera construyendo más de 100 campos de fútbol... o edificando un barrio para las clases bajas en la región que fue conocido como Medellín de los tugurios. Todo pagado con dinero de la cocaína.”<sup>37</sup>

Por otro lado, cuando la gobernanza negativa o débil socaba el principio de soberanía y de primacía de la ley sobre la que se basa el funcionamiento del Estado, la gobernanza escala a una situación de crisis. En ese contexto, las medidas de cooperación se refuerzan con acciones disuasivas de carácter

---

35 Department of the Army, *Stability, Army Doctrine Publication 3-07*. (Washington DC: Department of the Army, 2019).

36 Vanda Felbab-Brown, Harold Trinkunas y Shadi Hamid, *Militants, Criminals and War Lords: the challenge of local governance in an Age of disorder*, (Washington DC: Brookings Institution Press, 2018).

37 Manuel P. Villatorio, “La verdadera historia de Pablo Escobar, el narcotraficante que asesinó a 10.000 personas”, *Abcplay* (16 de noviembre de 2014), [https://www.abc.es/play/cine/noticias/abc-verdadera-historia-pablo-escobar-narcotraficante-asesino-10000-personas-202005071720\\_noticia.html](https://www.abc.es/play/cine/noticias/abc-verdadera-historia-pablo-escobar-narcotraficante-asesino-10000-personas-202005071720_noticia.html) (Consultado el 5 de mayo de 2022).

preventivo,<sup>38</sup> que implican desalentar al adversario demostrándole que se posee legalmente toda la capacidad y la voluntad política de actuar para derrotarlo o, al menos, para advertir que toda agresión le resultará muy costosa en comparación a los beneficios que piensa obtener.

En Brasil, las mayores bandas criminales (el Comando Vermello y el Primer Comando de la Capital)<sup>39</sup> son capaces de controlar los centros de detención, organizar protestas, estructurar redes criminales y manipular la violencia en las calles. Igualmente, en Ecuador, las disputas entre redes del crimen organizado han provocado amotinamientos en los centros de detención, causando la muerte de centenares de reclusos. Las conexiones de estas agrupaciones involucradas en el crimen organizado obedecen a tres núcleos de redes en América Latina: (1) en Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), (2) en el Pacífico (México, Colombia, Ecuador y Perú), y (3) en el Eje del Atlántico (Bolivia, Venezuela y Brasil).

Con relación a las acciones contra las diferentes modalidades de crimen organizado transnacional, la policía y los operadores de justicia son los responsables de la inteligencia, prevención, persecución, combate, detención y rehabilitación. Sin embargo, en caso de necesidad, y habiéndose declarado el estado de excepción, las fuerza armadas actúan en apoyo a la policía, brindándoles logística, transporte y comunicaciones, entre otros. En esta situación, sin fusionar las unidades militares con las policiales, “el derecho internacional requiere que la fuerza militar se concentre en tareas esenciales que establezcan un entorno seguro y protegido.”<sup>40</sup>

En ese sentido, las operaciones de contingencia y de estabilidad que se desarrollan en situaciones de crisis y de insurgencia<sup>41</sup> involucran acciones conjuntas e interministeriales para alcanzar unidad de esfuerzo, mantener la legitimidad, mejorar la gobernanza, atender las causas de la insurgencia y recuperar el ordenamiento constitucional y la paz. Para la ejecución

---

38 Antulio Echevarria, *Military Strategy*, (Londres: Ashford Colour Press, Osford, 2017), 49.

39 Vanda Felbab-Brown, Harold Trinkunas y Shadi Hamid, *Militants, Criminals and War Lords: ....*, 104.

40 Army FM 3-07, *Stability Operations*, (Washington DC: Headquarters Army, 2008).

41 David Petraus, *Counterinsurgency: FM 3-24*, (Washington DC: Department of the Army, 2007).

de las operaciones militares es fundamental determinar con precisión tanto las normas de comportamiento con relación a la población y otras instituciones, como las reglas de enfrentamiento, de acuerdo a lo estipulado por la Organización de las Naciones Unidas<sup>42</sup> y el Comité Internacional de la Cruz Roja.<sup>43</sup>

## Conclusiones

La inestabilidad política constituye una amenaza al sistema internacional, la seguridad colectiva y los Estados. Por lo tanto, su análisis es fundamental para comprender las nuevas competencias de los ministerios de Defensa en América Latina. La invasión de Rusia a Ucrania ha puesto en evidencia la fragilidad de los sistemas de seguridad colectiva ante el peligro de la redistribución de poderes, basados en las teorías geopolíticas clásicas y de estrategias como la contención, la disuasión y el dilema de la seguridad, a las que se agregan otras como la territorialización y el ataque preventivo. Por su parte, América Latina continúa siendo una de las regiones más inequitativas y violentas del mundo, con frecuentes movilizaciones sociales y conflictos políticos. Lamentablemente, la inestabilidad política existente sirve de plataforma para la formación de zonas grises en las que se establece una gobernanza negativa, aprovechando la debilidad de las instituciones y la limitada presencia del Estado.

Los ministerios de Defensa de América Latina, con la renovación de sus competencias, deberán actualizar periódicamente sus capacidades estratégicas conjuntas, al ser componentes fundamentales para la estabilidad de los países y la consolidación de la gobernanza positiva. Para ello, la ejecución de operaciones de disuasión y de estabilidad es

---

42 ONU, "Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (27 agosto 1990), <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

43 CICR, "Manual de Normas Internacionales que rigen las operaciones militares", *Comité Internacional de la Cruz Roja* (7 de marzo de 2014), <https://www.icrc.org/es/publication/manual-de-normas-internacionales-que-rigen-las-operaciones-militares>

parte fundamental de la correlación entre seguridad y conflicto, evitando la escalada y facilitando la resolución de los conflictos. En ese sentido, los ministerios de Defensa son colaboradores clave de los órganos gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de proyectos geoeconómicos que integren la seguridad y la economía.

### **Sobre el autor:**

#### **Raúl Oswaldo Jarrín Román**

*General (R) del Ejército de Ecuador. Es doctor en Ciencias de la Educación y licenciado en Administración y Ciencias Militares. Ha sido dos veces ministro de Defensa de Ecuador, subsecretario de Defensa, secretario del Consejo de Seguridad Nacional, jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, director de Operaciones del Ejército en la Guerra del Cenepa, director de la Academia de Guerra del Ejército, director de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro, agregado militar del Ecuador en la República de Argentina, y decano fundador de la Facultad de Ciencias Militares de la Escuela Politécnica del Ejército. Adicionalmente, ha sido profesor en el William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, la Universidad San Francisco de Quito, la Universidad Internacional del Ecuador, la Escuela Politécnica Nacional, el Curso de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y el Curso de Estado Mayor de la Policía Nacional. El General Jarrín cuenta con capacitación en Defensa Continental por el Colegio Interamericano de Defensa y un posgrado en Inteligencia Estratégica por la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Asimismo, ha realizado cursos de Gestión de Defensa en Inglaterra, de Contraterrorismo en la Universidad Herzilya de Israel, y de Diseño Curricular para la Defensa en Estados Unidos.*

# LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

*Jacinto Maia Neto<sup>1</sup>*

## Resumen

*El siglo XXI ha suscitado que las organizaciones se tengan que enfrentar a la necesidad de adaptarse a un mundo caracterizado por la velocidad e intensidad de los cambios. En relación a las organizaciones militares, han surgido nuevas demandas ya sea en el tema estrictamente militar o en apoyo a las necesidades de la sociedad. En ese sentido, el enfoque central de este artículo es comprender cómo estas organizaciones pueden absorber los conceptos de gestión estratégica tan recurrentes en el entorno empresarial. La gran cantidad de información existente y la rapidez con la que es necesario modificar las estrategias para atender las nuevas demandas que impactan en el logro de los objetivos de la organización son parte del ámbito de la defensa. Saber por qué, cuándo y cómo se deben cambiar las estrategias también forma parte de la gestión de la defensa. Con esta finalidad, fueron analizados los documentos de defensa de diez países de América Latina.*

**Palabras clave:** *Estrategia, Gestión Estratégica, Fuerzas Armadas.*

## Introducción

La “estrategia” se ha convertido en el eje central de muchos estudios en administración, especialmente en materia de administración pública. Inicialmente, el término estrategia se utilizó en el ámbito militar y tenía como propósito lograr objetivos militares. Posteriormente, se llevó al ámbito empresarial, considerándose “el mercado” el nuevo campo de batalla, a la vez que las estrategias se configuraron en vectores que

---

<sup>1</sup> El autor agradece el apoyo y las contribuciones de Camila Basilio da Costa del curso de Defensa y Gestión Estratégica Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, quien contribuyó en gran medida a este trabajo (camilabasilio021@gmail.com).

encaminaban a las organizaciones a alcanzar sus objetivos en un entorno cada vez más complejo y de constante cambio.

En ese contexto, Alfred Chandler planteó que la estrategia consistía en la adopción de acciones que la empresa debía realizar para alcanzar sus objetivos básicos y de largo plazo, como la asignación de recursos que posibilitasen el logro de las metas organizacionales.<sup>2</sup> Asimismo, para Harry Igor Ansoff, la estrategia estaba relacionada con el proceso que conduce a las decisiones (proceso de toma de decisiones), considerando las relaciones que la organización tiene con su público interno (ambiente interno) y el entorno en el que está inserta (ambiente externo).<sup>3</sup> Precisamente en este entorno externo, caracterizado por su complejidad y competitividad, las estrategias son las acciones ofensivas o defensivas que protegen a la organización y le permite enfrentarse con éxito a las fuerzas competitivas del mercado, por lo que el foco de la estrategia de cualquier industria es obtener un mayor rendimiento del mercado en relación con su inversión, caracterizando lo que Michael Porter llamó estrategia competitiva.<sup>4</sup>

Por otra parte, Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel señalan que la estrategia debe ser considerada como una fuerza mediadora entre la organización y su entorno, permitiendo la elaboración de un patrón en el proceso de toma de decisiones de la organización, como forma de afrontar y adaptarse al entorno.<sup>5</sup> Al proponer una estructuración de la estrategia, especialmente de su formulación, estos autores presentan la recopilación de este conocimiento en diez escuelas de pensamiento estratégico. Aun considerando tal propuesta como algo reduccionista, es un intento de ordenar la infinidad de informaciones y divergencias existentes sobre el tema.

---

2 Alfred D. Chandler, *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, (Cambridge, MA: MIT Press, 1962)

3 Harry Igor Ansoff, *Corporate Strategy*, (New York: McGrawHill, Inc., 1965).

4 Michael Porter, *Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*, (São Paulo: Editora Campus, 1980).

5 Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel, *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*, (Porto Alegre: Bookman, 2000).

En este pequeño recorrido por el concepto de estrategia, en este artículo se busca introducir el tema de la gestión estratégica y mostrar cómo esta herramienta puede contribuir a mejorar la eficacia de las estructuras de defensa en América Latina. Para ello, se propone analizar las amenazas al Estado insertas en los documentos de defensa y los objetivos de defensa nacional de algunos países de América Latina, en especial: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

### **Las Nuevas Demandas de Defensa y Seguridad**

Actualmente, al estudiar el ámbito militar y sus relaciones con la sociedad, no se puede dejar de mencionar las perspectivas existentes sobre las relaciones cívico-militares. Esta relación se ha centrado en el debate sobre la necesidad vital de un control civil sobre los militares. Sin embargo, la existencia de nuevas demandas de seguridad y defensa (como las *nuevas amenazas*),<sup>6</sup> las nuevas demandas de las operaciones de paz (como las operaciones de *Peacebuilding*), el incremento de operaciones en el ámbito de la seguridad pública (*Constabulary Function*), la asistencia humanitaria o el apoyo a las agencias gubernamentales, podría motivar un nuevo debate en torno a la eficacia militar. Este nuevo debate ya tiene como premisa el control civil sobre los militares y busca optimizar los recursos, quedando superado el debate sobre el control militar por parte de los civiles.

Las características de los nuevos conflictos atraviesan un entorno de continuos cambios y de incertidumbres cada vez más difusos y asimétricos, exigiendo una gestión de la defensa que permita comprender este nuevo ambiente. Con este enfoque, es importante abordar el significado de la palabra “amenaza,” en el contexto y sentido amplio de las nuevas exigencias de la Seguridad y la Defensa Nacional. Al respecto, Héctor Saint-Pierre manifiesta que el concepto de amenaza se puede caracterizar en dos tipos: “Amenazas Externas: [las relativas

---

6 Organización de Estados Americanos, *Declaração sobre segurança nas Américas*. Conferência dos Ministros de Estado da Defesa, (México: 2003).

a] la integridad territorial y la soberanía nacional [y] Amenazas Internas: [las relativas al] orden constitucional y a la paz interior [del país].”<sup>7</sup>

La preocupación por cuáles son estas amenazas o nuevas amenazas ha estado presente en la agenda de las reuniones de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desde la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México en el año 2003, los Estados miembros han hecho declaraciones para alertar a todos que “muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.”<sup>8</sup> Entre las nuevas amenazas que serán recordadas casi continuamente en las próximas Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas se encuentran: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema, los desastres naturales, el tráfico de seres humanos y los ataques a la seguridad cibernética.<sup>9</sup> Muchas de estas amenazas requieren ser contextualizadas en cada uno de los países latinoamericanos, no existiendo un modelo que se pueda considerar de manera generalizada.

## La Gestión Estratégica

La gestión estratégica tiene sus orígenes en la década de 1950, cuando la Fundación Ford y la Corporación Carnegie patrocinaron una investigación sobre el plan de estudios de las escuelas de negocios estadounidenses.<sup>10</sup> Un resumen de la investigación se presentó en el informe Gordon-Howell,<sup>11</sup> que recomendaba que la enseñanza de los negocios debía cubrir una gama más amplia de temas, integrando conocimientos de otras disciplinas en

---

7 Héctor Saint-Pierre, *As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual*. In Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.), *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*. (São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007), 78-79.

8 Organización de Estados Americanos. *Declaração sobre segurança nas Américas*.

9 *Ibíd.*

10 Peter Wright, Mark J. Kroll y John Parnell, “Administração Estratégica: conceitos”, *Editora Atlas* (São Paulo: 2000), <https://comexitape.files.wordpress.com/2013/02/wright-administrac3a7c3a30-estratc3a9gica-01-introduc3a7c3a30-c3a0-administrac3a7c3a30-estratc3a9gica.pdf>

11 Robert A. Gordon y James E. Howell, *Higher education for business*. (New York: Columbia University Press, 1959).

situaciones del mundo real que implicasen la integración de diferentes áreas de las empresas y soluciones integradoras para ellas.

A lo largo de los años, se introdujeron nuevos temas en la disciplina, como: (1) las consideraciones sobre las organizaciones globales y su entorno, (2) la responsabilidad social, (3) la ética, (4) el análisis de la misión, (5) los objetivos generales, (6) la formulación, implementación y control de estrategias, y (7) los posibles impactos del entorno político, legislativo y económico. De esta manera, la disciplina pasó a llamarse *Administración Estratégica*.<sup>12</sup> En cuanto al término *Dirección Estratégica*, este fue utilizado por Harry Igor Ansoff, quien presentó –por primera vez– el concepto de gestión estratégica que incorporaba una perspectiva restringida relacionada con la forma o arquitectura organizacional.<sup>13</sup> Este estudio también se basó en el trabajo de Alfred Chandler, quien demostró la dependencia de la estructura organizacional con los objetivos y estrategias.<sup>14</sup>

No obstante, la década de 1970 estaría marcada por el auge de la *Planificación Estratégica*, entendida como una planificación formal y racional, con el objetivo de producir un resultado articulado y sistémico. La planificación estratégica y su sistema de formulación y evaluación de estrategias no sería capaz de satisfacer la creciente demanda de cambios que se presentaba en esta era de conocimiento, pero también “de hostilidad y cambios rápidos.”<sup>15</sup> Como resultado, el concepto de cambio organizacional se convirtió en una constante en la planificación y, especialmente, en la fase de implementación de las estrategias, tornando la planificación más sistémica y dinámica, haciendo inviable el modelo previamente definido.<sup>16, 17</sup>

---

12 Peter Wright, Mark J. Kroll y John Parnell, “Administração Estratégica...”

13 Harry Igor Ansoff, *Corporate Strategy*.

14 Alfred D. Chandler, *Strategy and Structure...*

15 Paulo R. Motta, *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 16.º ed., (Rio de Janeiro: Record, 2007).

16 António J. Robalo Santos, *Gestão Estratégica: conceitos, modelos e instrumentos*, (Lisboa: Escolar Editora, 1999).

17 Rolando J. Soliz Estrada y Martinho I. Ribeiro de Almeida, “A eficiência e a eficácia da Gestão Estratégica: do planeamento estratégico à mudança organizacional”, *Revista de Ciências da Administração*, v. 9, n. 19, (Septiembre/diciembre de 2007), 147-178, <https://www.redalyc.org/pdf/2735/273520310007.pdf>

En este contexto, la dirección estratégica (re) surge como un nuevo paradigma de gestión, sustentada en una nueva visión de la política y la planificación empresarial, a través de los estudios de Dan Shcendel y Charles Hofer,<sup>18</sup> quienes la definen como “un proceso de tratamiento de las dimensiones empresariales de la organización, su renovación y crecimiento, y, más particularmente, con el desarrollo y uso de estrategias para orientar las operaciones de las organizaciones.”<sup>19</sup> Por consiguiente, se entiende que la dirección estratégica es una “forma avanzada y coherente de pensamiento estratégico, que trata de extender la visión estratégica a todas las unidades de la organización, abarcando todo su sistema administrativo.”<sup>20</sup> Como ya lo expresó Motta, esta es la gran diferencia que trajo el término dirección estratégica frente a los modelos de planificación estratégica utilizados anteriormente.<sup>21</sup>

La crítica de Motta se dirige principalmente al intento de separar la formulación de estrategias por los niveles de la organización de manera estanca y no integrada, sin considerar que la estrategia permea todos los niveles y sectores de la organización. En ese sentido, no existe una visión estratégica que se descomponga a nivel estratégico, a nivel operativo y a nivel táctico; lo que existe es una interacción entre estos tres niveles durante la formulación e implementación de estrategias para la consecución de los objetivos previstos. Bajo este entendimiento, la implementación de la visión estratégica está enfocada a la búsqueda constante de resultados, dentro de un proceso continuo de anticipación de cambios futuros, aprovechamiento de oportunidades y corrección de rumbo.

El concepto de dirección estratégica se ha asociado intensamente con el cambio organizacional y muchas veces es determinante para la diferenciación del término planificación estratégica. Se cree que al exigir a los estrategas, gerentes o líderes una capacidad de actuación en el cambio

---

18 Dan Shcendel y Charles W. Hofer, *Strategic Management*, (Boston: Little Brown, 1979).

19 Paulo R. Motta, *Gestão Contemporânea...*

20 G. S. Toft, *Synoptic (One Best Way) approaches of strategic management*. In: Rabin, J.; Miller, G. J.; Hildreth, W.B. *Handbook of Strategic Management*. (New York: Marcel Dekker, Inc, 1989), 3 - 34.

21 Paulo R Motta, *Gestão Contemporânea...*

de comportamiento de toda la organización y no solo de determinados sectores, se convierte en agente de cambio.<sup>22</sup> Por lo tanto, las estrategias son intensamente repensadas y modificadas, no solo por los miembros de la alta dirección o por los planificadores de estas estrategias, sino también por todos los miembros, especialmente por aquellos que se verán directamente afectados por su implementación.

La dirección estratégica, al trasponer su aplicabilidad al sector público, modifica su enfoque principal relacionado a la búsqueda de beneficios y ventaja competitiva frente a los competidores, pero mantiene el concepto amplio del rendimiento y la búsqueda de mejores servicios para la sociedad.<sup>23</sup> Sin embargo, su aplicabilidad en el sector público requiere algunos enfoques diferentes por parte del gerente, principalmente en relación con la dificultad de establecer e implementar estrategias a largo plazo, ya que el ciclo de vida de este gerente o su alta dirección en la organización suele situarse en un periodo de dos o cuatro años. Consecuentemente, una dificultad para las organizaciones públicas es el mantenimiento de su personal directivo a lo largo del proceso de la estrategia, requiriéndose una constante capacitación de nuevos funcionarios, lo que puede obstaculizar la continuidad de las estrategias.<sup>24</sup>

## La Dinámica de los Documentos de Defensa

Los documentos de defensa son la base para la planificación estratégica de las estructuras de defensa, permitiendo la alineación directa con los planes de preparación y empleo de las fuerzas armadas. En ese sentido, se entiende que orientan el “qué hacer” (Políticas) y el “cómo hacerlo” (Estrategias). Independientemente de la nomenclatura utilizada por los diversos países, estos documentos posibilitan que las acciones en el área

---

22 J. G. Whittington, G. Johnson y K. Scholes, *Fundamentos da Estratégia*, (Porto Alegre: Bookman, 2011).

23 George A. Boyne y Richard M. Walker, “Strategic management on public service performance: the way ahead” *Public Administration Review, Special Issue* (Diciembre de 2010), 85 - 191, <https://www.jstor.org/stable/40084123>

24 G. S. Toft, *Synoptic (One Best Way) approaches of strategic management*

de defensa sean delimitadas y dirigidas hacia el logro de los Objetivos de la Defensa Nacional (ODN). En este contexto, se analizaron los principales documentos que orientan la gestión estratégica de la defensa de los países de la región, en especial sus ODN:

Cuadro 1 – Documentos de Defensa

<b>País</b>	<b>Documento</b>	<b>Año</b>
Argentina	Directiva de Política de Defensa Nacional	2021
Bolivia	Libro Blanco de Defensa	2004
Brasil	Política de Defensa Nacional	2020
	Estrategia Nacional de Defensa	2020
Chile	Política de Defensa Nacional	2020
Colombia	Política de Defensa y Seguridad	2019
Ecuador	Agenda Política de la Defensa 2014-2017	2014
México	Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024	2020
Paraguay	Política Nacional de Defensa 2019-2030	2019
Perú	Libro Blanco de la Defensa Nacional	2006
Uruguay	Política de Defensa Nacional	2020

Fuente: elaborado por el autor

En cada documento analizado se verificaron las principales amenazas y ODN. Se observó que no todos los documentos explicaban directamente qué eran las ODN. Otro grupo de países separó sus objetivos en dos ambientes, el de seguridad externa y el de seguridad interna. Sin embargo, estos documentos fueron elegidos porque enumeraron las principales amenazas para el Estado y explicaron los objetivos que guían la gestión estratégica de la defensa en sus respectivos países.

Para fines del análisis, los países se dividieron en dos grupos: (1) Grupo Alfa (los que definen explícitamente los ODN: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay) y (2) Grupo Bravo (los países que definan en un contexto de seguridad externa, seguridad interna u

objetivos nacionales permanentes: Bolivia y Chile). Con relación al Grupo Alfa, los ODN son los siguientes:

Cuadro 2 – Grupo Alfa: Objetivos de la Defensa Nacional

País	Objetivos de la Defensa Nacional
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger la vida y libertad de sus habitantes</li> <li>• Salvaguardar la soberanía, la independencia y la autodeterminación de la Nación</li> <li>• Preservar su integridad territorial y resguardar sus recursos y objetos de valor estratégicos</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial</li> <li>• Preservar la cohesión y unidad nacional</li> <li>• Contribuir a la estabilidad regional, así como a la paz y la seguridad internacional</li> <li>• Salvaguardar a las personas, bienes, recursos e intereses nacionales radicados en el exterior</li> <li>• Incrementar la proyección de Brasil en el concierto de las Naciones y su inserción en los procesos de toma de decisiones internacionales</li> <li>• Asegurar la capacidad de la Defensa para el cumplimiento de las misiones Constitucionales de las Fuerzas Armadas</li> <li>• Promover la autonomía tecnológica y productiva en el área de defensa</li> <li>• Aumentar la participación de la sociedad brasileña en asuntos de Defensa Nacional</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial</li> <li>• Proteger a la población y contribuir a su bienestar</li> <li>• Lograr el control institucional del territorio</li> <li>• Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la Nación e intereses nacionales</li> <li>• Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad</li> <li>• Innovar, transformar y fortalecer el sector de defensa y seguridad</li> <li>• Garantizar la protección, profesionalización y bienestar de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y sus familias</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la defensa de la soberanía e integridad territorial y participar en la seguridad integral</li> <li>• Apoyar el desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías</li> <li>• Contribuir a la paz regional y mundial</li> </ul>

México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar un auténtico liderazgo en todos los niveles jerárquicos</li> <li>• Aplicar una política integral de austeridad y erradicar la corrupción</li> <li>• Contribuir a preservar la Seguridad Nacional y garantizar la Seguridad Interior</li> <li>• Apoyar las acciones gubernamentales en materia de Seguridad Pública, Bienestar Social y Desarrollo Económico en beneficio de la población del país</li> <li>• Hacer más eficiente la operatividad de las Fuerzas Armadas de tierra y aire</li> <li>• Fortalecer las relaciones civiles-militares</li> </ul>
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia del Estado paraguayo, su libertad, independencia y soberanía</li> <li>• La integridad de la población nacional, su territorio y el patrimonio de la República, tanto tangible como intangible, dentro y fuera del país</li> <li>• La plena vigencia del Estado de Derecho, la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista</li> <li>• La preservación de la identidad y unidad de la Nación integrada como Estado a la comunidad internacional</li> <li>• La defensa civil para casos de catástrofes o eventos adversos de gran impacto en la sociedad</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento de la independencia, soberanía, integridad territorial y defensa de los intereses nacionales</li> <li>• Fortalecimiento del sistema político democrático</li> <li>• Condiciones Económico-Estratégicas que aseguren la paz, la integración y la prosperidad</li> <li>• Fortalecimiento de la conciencia e identidad nacional</li> <li>• Protección y promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional.</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la soberanía del Estado en los espacios terrestres, marítimos, aeroespaciales y del ciberespacio</li> <li>• Garantizar la Paz de la República, así como el estricto cumplimiento de la Constitución y sus Leyes</li> <li>• Asegurar la alineación estratégica entre Política Exterior y Defensa Nacional</li> <li>• Contribuir a generar las condiciones para la Seguridad Humana y el bienestar social de la población</li> <li>• Profundizar las relaciones de cooperación y confianza mutua con los países hemisféricos y extracontinentales</li> <li>• Contribuir a la protección del ambiente y garantizar la protección de los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables</li> <li>• Participar en misiones en el exterior dentro del marco de organismos y tratados internacionales en los que el Estado forme parte; con fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz</li> </ul>

Fuente: elaborado por el autor

Dentro de este primer grupo, se observa que algunos objetivos son comunes a todos los países, tales como: soberanía, integridad territorial, libertad (o integridad) de la población e independencia (es decir, autodeterminación, cohesión, conciencia, identidad o unidad nacional). Todas ellas son cláusulas esenciales para los países, siendo los ejes de la defensa y, por tanto, las bases de las estrategias a implementar.

Un tema creciente es la defensa del patrimonio nacional, la biodiversidad, el agua o los recursos naturales, característicos de algunos países como Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay, así como el bienestar de la población. Asimismo, existe una relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a pesar de que la Agenda 2030 fue presentada por Naciones Unidas recién en el año 2015, cuando ya existían muchos documentos de defensa de los países. En ese sentido, la preocupación por la paz regional y mundial es una agenda que se incluye en algunos documentos de defensa, entre ellos, los de Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay, que se refiere a los ODS y la preservación de un ambiente regional de cooperación entre países. Igualmente, la erradicación de la corrupción y una política integral de austeridad son las grandes motivaciones nacionales de México y son centrales también en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, los uniformados tenderán a fortalecer las acciones para combatir la corrupción dentro de sus organizaciones, incluyendo operaciones en seguridad interior.

Otro concepto que muchos países incluyen es el de seguridad integrada o integral. En este tipo de seguridad, las fuerzas armadas contribuyen fuertemente a la seguridad interior, la seguridad pública y la visión multidimensional de la seguridad. Adicionalmente, los objetivos que se relacionan con la innovación, el desarrollo tecnológico, así como la autonomía tecnológica y productiva caracterizan la preocupación por una industria de defensa nacional fuerte y operativa a nivel regional y global. En ese sentido, la contribución al desarrollo nacional, a pesar de ser explicada como uno de los ODN en solo dos países (Ecuador y México), se incluye en la mayoría de los documentos de defensa.

Con relación al Grupo Bravo, en este se encuentran los países que han definido los objetivos permanentes (Bolivia) y los de Seguridad Externa y Seguridad Interna (Chile) como motores del área de defensa:

Cuadro 3 – Grupo Bravo: Objetivos Permanentes y de Seguridad

<b>País: Bolivia</b>	<b>País: Chile</b>
<b>Objetivos Nacionales Permanentes</b>	<b>Objetivos de Seguridad Externa e Interna</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar la existencia del Estado, con libertad, independencia, soberanía e integridad del patrimonio nacional</li> <li>• Consolidar la unidad nacional</li> <li>• Asegurar el desarrollo integral del Estado</li> <li>• Consolidar la justicia social y la paz interna</li> <li>• Promover la reintegración marítima con soberanía nacional</li> </ul>	<p><b>Objetivos en Seguridad Externa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar la soberanía, la integridad territorial, la independencia política del país y proteger a la población de amenazas externas</li> <li>• Contribuir a la creación de condiciones de estabilidad, al mantenimiento de la paz, seguridad y gobernanza internacional</li> </ul> <p><b>Objetivos en Seguridad Interna y Desarrollo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir a la soberanía nacional en todo su territorio</li> <li>• Contribuir al Sistema Nacional de Protección Civil</li> <li>• Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro de otras capacidades del Estado</li> </ul>

Fuente: elaborado por el autor.

Los objetivos de Bolivia y Chile son lineamientos para sus documentos de defensa. Por una parte, los objetivos bolivianos fueron establecidos por el Consejo Superior de Defensa Nacional en el año 1997 y son la base del Libro Blanco de la Defensa del año 2004.<sup>25</sup> Entre los objetivos nacionales permanentes, Bolivia considera la promoción de la reintegración marítima con soberanía nacional que la perdiera en el siglo XIX. Por otra parte, en Chile, la idea central es que la estructura de defensa nacional tenga objetivos en seguridad externa como la gran mayoría de los países del Grupo Alfa (soberanía, integridad, independencia y contra amenazas externas) y en

25 Ministerio de Defensa de la República de Bolivia, “Libro Blanco de Defensa de la República de Bolivia”, *Organization of American States* (2004), <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Bolivia%20-%202004.pdf>

seguridad interna con el Sistema de Protección Civil (desastres o eventos adversos de gran impacto en la sociedad).

El apoyo al desarrollo nacional también está contemplado en los documentos de defensa de los países de la región, contribuyendo a una visión general de la defensa en América Latina, la cual es inseparable del desarrollo. Igualmente, los objetivos presentes en los países que forman parte de los grupos Alfa y Bravo son el punto de partida de los documentos de defensa y orientan las estrategias que los países necesitan para alcanzar dichos objetivos. Por lo tanto, el uso de la gestión estratégica pretende presentar una visión diferente de esta linealidad, para que la planificación de la defensa pueda ser más sostenible frente a las amenazas u oportunidades que se presenten.

Ya sea por el entorno externo o interno, el papel de la defensa está en constante cambio. Consecuentemente, la capacidad de las estructuras de defensa de los países de la región necesita una dinámica diferente a la actual, algo en lo que la gestión estratégica puede ser de mucha ayuda. En ese sentido, la idea de desempeño cuando es aplicable al logro de objetivos, permite una visión de largo plazo, que va más allá de los planes de gobierno (que tienen una temporalidad de cuatro o cinco años), así como de los mandos militares (que permanecen dos o tres años en una función, ya sea de mando o de ejecución).

Otro ejemplo es la implementación de una visión estratégica que se enfoca en la búsqueda constante de resultados, en un proceso continuo de anticipación de cambios futuros, aprovechamiento de oportunidades y posibles correcciones de rumbo, en caso de ser necesario. Incluso, se pueden cambiar los objetivos ya que no debe haber perennidad si los ambientes externos e internos cambian.

Por consiguiente, la aplicación de los fundamentos que rigen la gestión estratégica, el análisis constante e integrado de las demandas de la sociedad y la dinámica de los conflictos, la interacción de los niveles estratégicos que faciliten la formulación de nuevas estrategias y la adopción de nuevos

sistemas que permitan una proceso de toma de decisiones más ágil ante los constantes cambios pueden incorporarse a la gestión de la defensa de los países latinoamericanos, especialmente de aquellos que fueron parte de este estudio.

En este ámbito, existen algunas propuestas que pueden traer enfoques de gestión diferenciados, como la dirección estratégica, con la consecuente revisión conceptual de los planes estratégicos: (1) el conocimiento puede ser generado en cualquier nivel de la organización, compartido entre sus miembros y buscado en otras esferas públicas o privadas; (2) la defensa debe ser tratada como un bien público (A partir de esta premisa, la transparencia, las acciones anticorrupción y la rendición de cuentas permitirán alcanzar otro nivel en las relaciones cívico-militares); (3) la visión estratégica debe ser compartida a todos los niveles de la organización, permitiendo que los cambios se implementen más rápidamente; (4) la formulación e implementación de los objetivos sectoriales resultantes de los ODN (Seguridad permanente, externa o interna) debe buscar la participación de los diferentes niveles organizacionales; (5) la delegación de responsabilidades debe permitir la iniciativa y la retroalimentación sobre la implementación de estrategias y resultados; y (6) los organismos de defensa deben adaptarse a las nuevas demandas, teniendo la capacidad de crear o extinguir estructuras según las necesidades, ya sean *ad hoc*, temporales o no.

## **Conclusiones**

El presente trabajo buscó mostrar las nuevas demandas de defensa en un entorno en constante cambio y cómo estas pueden impactar en las estrategias organizacionales. En ese contexto, la dirección estratégica de la defensa se presenta como una propuesta para la implementación de estrategias y visiones compartidas en todos los niveles organizacionales, que permita un nuevo direccionamiento de estas estrategias ante los cambios en el contexto externo e interno de las organizaciones de defensa, a través de la participación de todos los niveles gerenciales en la formulación e implementación de nuevas estrategias para el logro de los objetivos.

El análisis de documentos de diez países latinoamericanos permitió tener un panorama de los objetivos nacionales que orientan a los respectivos Sectores de Defensa, ya sean objetivos permanentes, objetivos de defensa, objetivos de seguridad externa y seguridad interna, u objetivos de desarrollo. De esta forma, los países fueron categorizados en dos grupos, los que citaron explícitamente sus ODN y los que basaron su planificación en las demás tipologías de los objetivos. Sin embargo, la proximidad de los diversos objetivos planteados, independientemente de su categorización, permitió crear un perfil de estos objetivos y agrupar a los países con objetivos similares, destacando las particularidades.

El entorno de la defensa y sus nuevas demandas han exigido nuevas habilidades gerenciales de los gestores militares. La concepción clásica de la estrategia militar, en ocasiones restringida al campo de batalla y al alineamiento de los objetivos militares con los objetivos de la guerra, definidos por el poder político, no responde a este nuevo entorno. Por lo tanto, la adecuación de herramientas de gestión –como la planificación estratégica– ya no soporta la comprensión de este entorno lleno de incertidumbres y cambios vertiginosos. Las disfuncionalidades de la burocracia, como el exceso de formalismo, la excesiva apreciación de las normas y la jerarquización del proceso de toma de decisiones, además de impactar en la gestión pública, también afectan la gestión de la defensa.

### **Sobre el autor:**

**Jacintho Maia Neto** – *Escuela Superior de Guerra de Brasil*

*Licenciado en Ciencias Militares por la Academia Militar das Agulhas Negras. Ha realizado el Curso de Altos Estudios Militares en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército y un MBA en Gestión de Proyectos en la Fundación Getulio Vargas. Es magíster en Ciencias Militares por la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército y Doctor en Administración por la Fundación Getulio Vargas. Fue agregado de Defensa y de Ejército en los Reinos de España y Marruecos, jefe del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército y subjefe del Centro de Operaciones del Mando Militar Sur. Asimismo, es miembro de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa y de la Asociación Latinoamericana*

*de Ciencias Políticas, así como investigador principal del Observatorio de Seguridad y Defensa. Posee experiencia en el área de Defensa, con énfasis en gobernanza, gestión y estudios estratégicos. Estudia el proceso de transformación de las fuerzas armadas y sus impactos en la gestión estratégica de la defensa. Actualmente, es decano de Investigación y Posgrado de la Escuela Superior de Guerra de Brasil.*

# DESAFÍOS DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA: EL CASO COLOMBIANO

*María Johanna Alarcón Moreno*

## Resumen

*La defensa en Colombia, materializada por las acciones de sus Fuerzas Militares, es el medio que garantiza el resguardo territorial de la nación como parte de la seguridad del Estado. En ese sentido, la defensa coadyuva a la custodia de la soberanía territorial y decisional, así como del bienestar de sus ciudadanos e instituciones, permitiendo alcanzar los objetivos nacionales que como sociedad se han fijado. Es decir, tanto la defensa como la seguridad nacional son factores trascendentes para el desarrollo de los intereses nacionales y la prevención de la evolución de las situaciones complejas que afectan a la nación. Al respecto, la planificación estratégica y su gestión consecutiva son las herramientas que permitirán a Colombia enfrentar sus riesgos, amenazas y oportunidades. Para ello, el Estado se ha dotado de un Consejo de Seguridad Nacional cuya labor es realizar las coordinaciones pertinentes.*

**Palabras clave:** *Seguridad, Defensa, Planeamiento Estratégico.*

## Introducción

Actualmente, Latinoamérica es vista en el sistema internacional como una de las regiones más pacíficas frente al desarrollo de conflictos interestatales, a diferencia de otras regiones que mantienen una dinámica de confrontación constante entre Estados. Sin embargo, si bien en la zona señalada no se registran este tipo de confrontaciones, sí se evidencian problemas internos, muchos de ellos con características transnacionales, que han llevado a la afectación de los intereses nacionales de los países que componen la región. En este sentido, es trascendental que el Estado cumpla con la función de crear las condiciones necesarias para el desarrollo

de la sociedad, generando bases institucionales y de orden jurídico.<sup>1</sup> Por lo tanto, todo Estado debe estar en la capacidad de satisfacer las necesidades propias, la del régimen internacional del que forma parte, así como la de sus ciudadanos o, de lo contrario, podría presentarse una deslegitimación estatal, así como institucional.

Colombia es una nación resiliente frente a un conflicto armado que ha demandado la constante implementación de planes para confrontar las diferentes amenazas internas y, en algunos casos, externas, conllevando a que la gestión política y estratégica de la seguridad nacional, incluida la defensa, sea dinámica y flexible. En este contexto, el planeamiento estratégico es considerado como una herramienta que permite articular, fundamentalmente, los fines, los medios y los modos en que se actúa, lo que impone fijar un punto de llegada o Estado Final Deseado (EFD), así como la forma en que se emplearán los componentes del poder nacional con tal objeto.

Por otra parte, el hecho de no contar con diversos planes articulados desde el nivel político-estratégico impactaría de forma contundente en el proceso de toma de decisiones nacional y de las Fuerzas Militares, lo que iría en contrasentido del lógico proverbio que se ha acuñado a partir de lo que señala Lewis Carroll en el capítulo VI de *Alicia en el país de las Maravillas*: “Si no sabes dónde vas, cualquier camino te sirve.” Para ello, se hace indispensable contar con las estructuras burocráticas adecuadas. No obstante, frente a los riesgos y amenazas que recaen sobre Colombia y que hoy permean no solo a su seguridad sino también a su defensa, el instrumento militar tiene la obligación de gestionar sus capacidades en pro del resguardo integral de la soberanía, a través de “robustecer la cooperación, mejorar las capacidades e impulsar la exportación de las mismas en el ámbito bilateral y multilateral.”<sup>2</sup>

---

1 Miguel Ángel Centeno, *Sangre y Deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina* (Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, 2014), 39.

2 Ministerio de Defensa Nacional, “Ciberdefensa”, *Gobierno de Colombia* (2022), <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://7b9925a5e97767f3abfa571ba7d738e> (consultado 7 de mayo de 2022)

Bajo este marco, la gestión estratégica de la defensa nacional<sup>3</sup> coadyuva a que el Estado colombiano pueda hacer frente a diferentes riesgos y amenazas que, mayormente, podrían denominarse como “multidimensionales,” ligándose al delito transnacional. Para entender los retos relacionados al ámbito descrito, en este artículo se abordará el contexto que hace necesaria una planificación de esta envergadura, el rol de la estructura para su gestión desde la óptica del Consejo de Seguridad Nacional y, finalmente, el proceso de planeamiento estratégico de la seguridad y defensa nacional en Colombia, incluyendo algunas consideraciones de carácter militar.

### **El Contexto de la Planificación Estratégica de Seguridad y Defensa**

En primer término, se debe señalar que hablar de planificación estratégica es referirse a la creación de soluciones en donde la ciencia y el arte tienen cabida. Sin embargo, si dicha planificación debe ser puesta en ejecución, el proceso más amplio al que hay que referirse es la gestión estratégica. El planeamiento estratégico es un aspecto neural de la seguridad y la defensa ya que permite establecer la convergencia entre el fin deseado, los medios disponibles y la forma en que se logrará lo primero. En otras palabras, el planeamiento estratégico es la herramienta que permite la construcción de acciones coherentes de corto, mediano o largo plazo para alcanzar un EFD.

Al respecto, pareciese que se genera un contrasentido cuando se habla de corto o mediano plazo frente a la planificación estratégica. No obstante, para entender este punto, es necesario considerar que las características del entorno actual hacen que el efecto del tiempo, en medio de la incertidumbre, tenga cada vez mayor peso.<sup>4</sup> En ese sentido, al hablar de planificación

---

3 La Defensa Nacional es integral y dinámica pero flexible y coyuntural, acorde con los recursos, las amenazas y las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Se fundamenta en dos propósitos: El primero, hace referencia a una organización estructural de carácter permanente, dotado del personal, material y equipo, cuyas funciones y responsabilidades son afines a los Intereses Nacionales y a los requisitos impuestos por la Seguridad del Estado. El segundo, es circunstancial; se refiere a las actividades que se realizan bajo responsabilidad del Gobierno para afrontar las amenazas, (Martínez, 2014), 171.

4 Carlos Ojeda Bennett, “La prospectiva como sustento de la anticipación estratégica en inteligencia”, *Escuela Superior de Guerra de Colombia* (Colombia: 11 de abril de 2022), <https://anepe.cl/academicos-de-la-anepe-participaron-en-seminario-de-la-escuela-superior-de-guerra-de-colombia/>

estratégica de la seguridad y la defensa se debe centrar la óptica en el proceso que lleva a las autoridades colombianas a la determinación de un curso de acción o estrategia para hacer frente a un desafío del país. Por ello, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿De dónde nace ese desafío?

La respuesta se encuentra en la prospectiva operacional, la cual -ya sea a partir de estudios proyectivos o anticipatorios- permite visualizar los escenarios de riesgo, de amenazas y de oportunidades tras un análisis holístico del entorno, con lo cual se “orienta las ideas sobre la dinámica de cualquier entorno actual y así mismo fortalece la capacidad de valoración, de análisis y reflexión estratégica.”<sup>5</sup> Una vez determinado el escenario de interés, en coordinación con los demás campos de acción del Estado, este deriva hacia un EFD o comúnmente llamado objetivo. Por lo tanto, es a partir de la prospectiva que se inicia la planificación estratégica.

Habiéndose establecido lo que se entiende por este tipo de planificación y su punto de inicio, a continuación, se abordarán algunos de sus aspectos centrales como la pirámide decisional. En el caso colombiano, la planificación relativa a la seguridad y la defensa se centra en tres niveles específicos: el *Estratégico Nacional* (a cargo del presidente de la República, cuya tarea está en el marco de la Seguridad Nacional), el *Estratégico Militar General* (cuya responsabilidad recae en el comandante general de las Fuerza Militares, teniendo como ámbito la guerra) y el *Estratégico Militar Operativo* (en manos del comandante del Teatro de Operaciones, a fin de dirigir lo que en el léxico militar se llama una campaña).

Volviendo a la pregunta que hacía referencia al origen de los desafíos que esta estructura debe enfrentar, se puede afirmar que en la actualidad, Colombia -al igual que otros países- está bajo el accionar de situaciones complejas de variado orden y que son percibidas como riesgos, amenazas o problemas de orden diverso que afectan indirectamente a la Seguridad del Estado, entre los cuales: la guerrilla, el posacuerdo, la protesta social,

---

5 Juan Ricardo Sánchez Hurtado, *En mente de los estrategas* (Colombia: Escuela Superior de Guerra, 2012)

la corrupción, la producción y el tráfico de drogas, el crimen organizado con sus diferentes manifestaciones, y los problemas de carácter fronterizo.

Como una forma de conceptualizar las nociones más importantes tratadas en este ámbito, se considera como amenaza a la seguridad y a la defensa “cuando la acción es producida por un ente estratégico que está en la capacidad de producir una agresión.”<sup>6</sup> Para ahondar aún más en estos conceptos, Carlos Ojeda señala que un *riesgo* “es la probabilidad evidente que, bajo determinadas circunstancias, los intereses nacionales se vean afectados. Dada su variabilidad, este podrá aumentar o disminuir conforme el entorno sea modificado intencionalmente, pudiendo llegar a transformarse en una amenaza. Su control y manejo está en el ámbito de la seguridad nacional.”<sup>7</sup> Asimismo, Ojeda manifiesta que una *amenaza* “es la consecuencia de la acción o intención premeditada de un adversario, percibida -dada la capacidad de este- como tendiente a dañar los intereses propios. Los mecanismos que el Estado se da para hacerle frente están en el ámbito de la seguridad nacional.”<sup>8</sup>

En este contexto, en Colombia se han establecido los siguientes instrumentos para determinar soluciones de este nivel: (1) la elaboración de una Apreciación Política Estratégica Nacional, (2) la formulación de un Concepto Estratégico Nacional, derivado de la planificación estratégica de seguridad y defensa, y (3) la emisión tanto de directrices gubernamentales como de planes y programas de carácter específicos.<sup>9</sup>

## **La Estructura para la Gestión de la Defensa: el Consejo de Seguridad Nacional**

El Consejo de Seguridad Nacional (CSN) es el órgano político de más alto nivel que tiene como fin “asesorar al presidente de la República en la toma

---

6 Ibid.

7 Carlos Ojeda Bennett, “Amenazas Multidimensionales: Una realidad en Suramérica”, en Colección de Investigaciones ANEPE N.º 30, *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (Chile: diciembre 2013), <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-30.pdf>

8 Ibid.

9 Fuerzas Militares de Colombia. “Manual de Seguridad y Defensa Nacional 3-43 (Reservado)”. (Colombia: Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares, 1996), 70.

de decisiones en materia de defensa y seguridad nacional, así como en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas para la seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los ministerios y otras entidades del Estado.”<sup>10</sup> En efecto, las misiones y desafíos que tiene la seguridad y defensa en Colombia son plasmados por este órgano, el cual está integrado por: (1) el presidente de la República (quien lo preside), (2) el ministro del Interior, (3) el ministro de Relaciones Exteriores, (4) el ministro de Justicia y del Derecho, (5) el ministro de Defensa Nacional, (6) el ministro de Hacienda y Crédito Público, (7) el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, (8) el ministro consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, (9) el director general de la Dirección Nacional de Inteligencia, (10) el comandante general de las Fuerzas Militares, y (11) el director de la Policía Nacional.<sup>11</sup>

Si bien es cierto que este organismo cumple el vital rol de asesorar al presidente, también cumple la tarea de velar por el seguimiento y cumplimiento de los diferentes lineamientos que se derivan de la Política de Seguridad y Defensa Nacional. Asimismo, este consejo fortalece los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación en su calidad de organismo rector del Estado para el direccionamiento de la Estrategia de Seguridad Nacional. Por lo tanto, el Sistema de Seguridad y Defensa se vale del CSN para ejecutar y supervisar las estrategias que permitan alcanzar los objetivos de la nación. A través del CSN, el Estado colombiano puede enfrentar no solo los desafíos en materia de seguridad y defensa, sino también los riesgos o amenazas “derivados de la mutación y capacidad de adaptación de las organizaciones criminales y el mantenimiento de condiciones propicias para su multiplicación y fortalecimiento.”<sup>12</sup>

---

10 República de Colombia, “Decreto 741 de 2021”, *Departamento Administrativo de la Función Pública* (2021), [https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=165231](https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=165231)

11 República de Colombia, Diario Oficial N.º 47.932, (23 de diciembre de 2010), <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml;jsessionid=c95149a6c03900a6a66b7fb75c51>

12 Gobierno de Colombia, “Política de Defensa y Seguridad (PDS)”, *Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia* (Colombia: 2019), 23, [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_seguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf)

## **El Planeamiento de la Estrategia de Seguridad y Defensa**

Habiéndose determinado el EFD, los organismos encargados de la planificación y dependientes del CSN (considerando tanto las capacidades y limitaciones de los componentes del poder nacional, como la voluntad política) generan un proceso que correlaciona los fines con los medios y los modos posibles, así como ponderan los riesgos, la estrategia del adversario y los efectos del cambio en el entorno a fin establecer la estrategia que será empleada.

En este sentido, es necesario ahondar en las características distintivas de los elementos antes señalados a fin de establecer bajo qué mirada son considerados por el organismo responsable. En primer lugar, los “fines” son entendidos como un EFD u objetivo, los cuales -teniendo ciertas diferencias- cumplen con el sentido general del término. Un “fin” debe ser un elemento específico, medible, alcanzable y realista, así como estar definido dentro de un horizonte temporal. Este se relaciona con el logro de un interés o con la generación de un efecto estratégico, pero no simplemente con el logro de un resultado tangible de características físicas. Por una parte, un aspecto importante es su característica de medible ya que es lo que permite a los planificadores y ejecutores nacionales establecer en qué medida lo esperado se ha logrado al término de las acciones planificadas. Por su trascendencia, este asunto no puede quedar sujeto a una simple percepción humana. Por otra parte, el tiempo de logro u horizonte temporal guarda relación con el concepto de oportunidad toda vez que la planificación estratégica de seguridad y de defensa es apreciada como sistemas dentro de otros sistemas y, por tanto, alejada de una visión de silo.

En segundo lugar, los “medios” son considerados -en la doctrina colombiana- como todo lo tangible o intangible con que cuenta la nación para avanzar hacia el logro de sus objetivos nacionales, incluyendo: la población, la infraestructura, los recursos morales, financieros y naturales, así como la voluntad del decidor, entre otros. Este elemento debe ser evaluado como un todo y no en partes separadas ya que la sinergia que se genera, por la conjunción del empleo de las partes, pasa a formar parte de los intangibles,

modificando sustancialmente la individualidad de las partes. Para resaltar lo indicado, se puede hacer referencia a un proverbio africano que dice: “Si quieres avanzar rápido, anda sólo; si quieres hacerlo lejos, vayamos juntos.”

En tercer lugar, los “modos” hacen referencia al cómo usar los medios disponibles para alcanzar el EFD. Es decir, la generación de distintos cursos de acción viables que conducen a Colombia, con un desgaste aceptable, a una posición tal que le permita generar el efecto estratégico buscado. Para ello, las adecuadas coordinaciones en el accionar de los distintos campos de acción adquieren gran importancia. Como se planteó anteriormente, de acuerdo a las distintas fases que comprende la estrategia diseñada, los campos de acción tienen una participación diferenciada. Lo mismo ocurre con el empleo del poder, de la influencia y el manejo de las restricciones.

En cuarto lugar, para los planificadores del CSN, el “riesgo” es calculado a partir del costo-beneficio de las acciones. Vale decir, del resultado a favor o en contra que se estima a partir de la confrontación de las posibilidades del adversario y los cursos de acción propios. Claro está que no existe planificación sin un riesgo; el asunto es saber calcularlo de forma desapasionada y valorar cuánto de este se está dispuesto a asumir. Si el riesgo a la pérdida es mayor que el de la ganancia, el objetivo no es realista o la estrategia diseñada para alcanzarlo no es la adecuada.

En quinto lugar, con relación a la “estrategia del adversario,” se puede afirmar que el sueño dorado de todo estratega es conocer qué quiere y cómo actuará la parte oponente. Sin embargo, como esto es difícil de conseguir, los planificadores deberán estimar -de forma concienzuda- qué es lo que lógicamente podría hacer el adversario para oponerse a las intenciones propias. Lo anterior no es una tarea fácil, pero sí fundamental para evaluar el riesgo de la planificación propia y, a partir de ello, hacer los ajustes y mejoras correspondientes.

Finalmente, el “entorno” es el espacio que obliga al estratega (en este caso, al CSN) a analizar el contexto geopolítico y geoestratégico a fin de establecer los desafíos y oportunidades que se presentan, así como los

posibles cambios que se generarán con el tiempo. Para mayor claridad, es adecuado mencionar que, generalmente, el entorno está caracterizado por asuntos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales, ecológicos y de seguridad. Este análisis tiene estrecha relación con los estudios de futuro y la anticipación estratégica que se requieren para hacer frente a lo que Colombia deberá afrontar en el corto mediano y largo plazo.

### **La Gestión de la Planificación Estratégica de Seguridad y Defensa**

Para la gestión del planeamiento, que es la fase que media entre la puesta en marcha de las acciones concebidas en la planificación y el logro del EFD, se consideran tres factores intrínsecos y sinérgicos: (1) el *control* (que es la acción por medio de la cual se marcan las prioridades, la coordinación, el diseño y ejecución de esta), (2) el *seguimiento* (con el que debe mantenerse el enfoque de lo que se quiere alcanzar, así como el análisis del panorama actual y de los escenarios posibles) y (3) la *evaluación* (que es el espacio donde se reflexiona de lo que se construyó a partir de unos niveles de decisión).<sup>13</sup> Estos factores deben relacionarse con las características del objetivo y de las condiciones establecidas para su consecución, mencionadas anteriormente.

En esta fase de acción estratégica, la corrección temprana -a partir del rumbo de los acontecimientos- genera especial atención, ya que estos acontecimientos pondrán en cuestión las consideraciones básicas y profundas del plan debido a una serie de factores, tales y como las acciones propias, las acciones del adversario, los efectos del entorno y las reacciones de los diferentes regímenes internacionales, entre otros.

En ese sentido, lo señalado impacta directamente en las estructuras burocráticas y sus funcionarios, en los integrantes de las fuerzas armadas, en la población y, especialmente, en los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles. Dichos decisores, a pesar de contar con

---

<sup>13</sup> María Johanna Alarcón Moreno, *Elaboración de una estrategia* (Washington D.C.: Centro Hemisférico de Estudios de Defensa William Perry, octubre de 2019).

los planes para hacer frente a las situaciones previstas, también deberán ser capaces de superar las crisis que se generarán a consecuencia de las acciones, tensionando todas las estructuras nacionales.

### **Consideraciones de Carácter Militar**

Con relación a los efectos que la planificación de nivel político-estratégico genera en los niveles de la defensa y de las Fuerzas Militares, se puede afirmar que el planeamiento estratégico permite a la función defensa, a través de las Fuerzas Militares, ejercer las acciones coadyuvantes necesarias en pro de la seguridad nacional, reduciendo los riesgos y enfrentando las amenazas. Para tal efecto, la seguridad nacional se asocia, en lo general, a “toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, asegurar el libre ejercicio de la soberanía al interior como en el exterior, conforme a las normas vigentes, nacionales como internacionales que correspondan.”<sup>14</sup>

En ese sentido, la defensa en Colombia se emplea a partir de las necesidades señaladas anteriormente, haciendo uso de las capacidades distintivas del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y de acuerdo a su doctrina. Por consiguiente, el Estado colombiano, a través del Ministerio de Defensa, articula el accionar de las Fuerzas Militares bajo una postura estratégica “disuasiva defensiva.” Dicha postura se manifiesta como el “conjunto de medidas y actividades tendientes a alcanzar y mantener al Estado debidamente protegido. Es decir, la defensa es el medio del que se vale el Estado para lograr uno de sus fines: la seguridad.”<sup>15</sup>

Para la protección de la soberanía, del territorio y de su población, las Fuerzas Militares estructuran las cinco áreas de misiones que se concretizan

---

14 Carlos Ojeda Bennett, “III Seminario Internacional de Fundamentos para el planteamiento de Seguridad y Defensa Nacional”, *Curso de Altos Estudios Militares CAEM y Curso Integral de Defensa Nacional CIDENAL* (Colombia: 17 al 19 febrero 2022), <https://www.kas.de/es/web/kolumbien/veranstaltungsberichte/detail/-/content/iii-seminario-internacional-de-fundamentos-para-el-planteamiento-de-seguridad-y-defensa-nacional-1>

15 Fuerzas Militares de Colombia, “Manual de Seguridad y Defensa Nacional...”, 25.

en: (1) impedir la invasión del territorio nacional, (2) desarticular el mando y control adversario a fin de ganar la iniciativa estratégica, (3) desarticular la inteligencia adversaria, (4) proteger la infraestructura crítica a fin de dar continuidad a la operación y (5) neutralizar el empleo de medios aéreos y fluviales adversarios.

Finalmente, cabe destacar que el planeamiento y la gestión estratégica de la defensa son tareas primordiales del gobierno. Aunque la defensa es conducida por las Fuerzas Militares, esta es direccionada por el presidente, quien lidera las directrices del planeamiento estratégico de la seguridad y defensa de la nación.

## **Conclusiones**

La acción destinada a resguardar a Colombia frente a situaciones complejas de diverso orden que afectan o pueden afectar su seguridad, obliga a que la estructura gubernamental, a través del gobierno de turno, sea capaz de visualizar (en el entorno nacional e internacional) los riesgos, las amenazas y las oportunidades que se presentarán en el corto, mediano y largo plazo, a fin de que pueda hacerles frente y obtener los mejores réditos mediante una planificación estratégica. Este tipo de planificación hace sentido cuando, por una parte, el Estado ha sabido captar y expresar el sentir de sus habitantes (guardando la debida legitimidad) y, por otra, cuando sus concepciones profundas tienen el carácter de una política de Estado y no de gobierno.

La planificación estratégica de la seguridad y la defensa es parte de un todo y no un todo en si misma ya que, al igual que cuando se debe hacer frente a ciertas vulnerabilidades o potenciadores de riesgo, concurren a ella todos los factores del poder nacional bajo la dirección centralizada del más alto nivel, y la ejecución descentralizada en los distintos campos de acción. Colombia es una nación orgullosa de su pasado y de su presente, así como deseosa de un futuro en paz que le permita asumir sus desafíos con la seguridad de que sus autoridades están capacitadas para llevar adelante las tareas que la ciudadanía les demanda.

## **Sobre la autora:**

**María Johanna Alarcón Moreno** - *Comando de Educación y Doctrina del Ejército Nacional de Colombia*

*Licenciada en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos por la Universidad Militar Nueva Granada. Es Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales por la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Ha escrito varios capítulos de libros sobre estrategia, seguridad y defensa. Ha sido becaria del George C. Marshall Center European Center for Security Studies en Alemania, así como becaria y docente adjunta del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies en Washington D.C. Ha realizado el Curso Integral de Defensa Nacional y el Curso Estratégico de Seguridad Pública.*

# DESAFÍOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

América Latina enfrenta un complejo contexto económico, social y político con fuertes implicancias en la radicalización de la sociedad, la erosión de las instituciones y la reducción de las perspectivas económicas, socavando su compromiso con la democracia y el estado de derecho. Aunque este fenómeno no es exclusivo de América Latina, pareciera que esta región está viviendo el principio de una cadena de eventos que podrían impactar negativamente a los países que la integran. Por consiguiente, resulta vital que todos estos problemas se discutan y analicen ampliamente, en la sociedad y en el ámbito académico, con la finalidad de crear conciencia, pero, principalmente, de generar ideas que contribuyan a la toma de decisiones en los diferentes niveles de los Estados de la región.

ISBN: 978-612-47954-4-2



**CEEP** CENTRO DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS DEL  
EJÉRCITO DEL PERÚ



U.S. ARMY WAR COLLEGE  
**SSI**  
STRATEGIC STUDIES INSTITUTE