

GDB. Edward Slater Escanilla  
Director del CESIM

GDD. Rubén Segura Flores  
Director del CESIM 2018-2020

Fernanda Morales Guerrero

Jefa de proyecto "Conflictos Futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040".

Cientista Política. Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, y MSc in Inter-American Defense and Security en Inter-American Defense College (IADC).

Daniela Briones Riveros

Cientista Política. Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa en Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, y MSc in Inter-American Defense and Security en Inter-American Defense College (IADC).

Catalina Fuentealba Pessot

Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral. Diplomada en Seguridad Internacional, Defensa y Estudios Estratégicos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Erich Haun Visnepolsky

Cientista Político. Diplomado en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, con estudios de Magíster en Seguridad y Defensa en la misma Academia.

Fernando Martín Bórquez

Analista en Políticas y Asuntos Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile y Licenciado en Estudios Internacionales.

Diego Vidal Allende

Analista en Políticas y Asuntos Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile, Licenciado en Estudios Internacionales y Diplomado en Seguridad Internacional en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), como *think tank* del Ejército de Chile, es el encargado de generar y gestionar conocimiento en el nivel político-estratégico de la Seguridad y Defensa, a nivel institucional, considerando el entorno nacional e internacional con las diversas variables que en estos se conjugan y modelan, por tanto, las relaciones y el sistema internacional en su conjunto.

Como centro de pensamiento, los conflictos futuros y su importancia constituyen unas de las mayores preocupaciones para el quehacer institucional, principalmente cuando involucran a la región sudamericana, ya que nuestro país es parte de esta y afronta desafíos similares a sus vecinos, en un mundo en constante cambio y dinamismo, sobre todo si se considera que incertidumbres y cisnes negros como la pandemia del COVID 19 y múltiples crisis sociales, han modelado y modificado las agendas de la seguridad y defensa de la zona geográfica en comento.

En este segundo volumen, el CESIM, dándole continuidad al proyecto de investigación "Conflictos Futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040", busca determinar cómo será la defensa en los próximos veinte años, prospectando escenarios futuros alternativos que pretenden avizorar cuáles son las amenazas, retos y desafíos para Sudamérica, sus países y Fuerzas Armadas en los próximos veinte años.

VOL II

CONFLICTOS FUTUROS: TENDENCIAS PARA LA REGIÓN SUDAMERICANA AL 2040

# CONFLICTOS FUTUROS

## TENDENCIAS PARA LA REGIÓN SUDAMERICANA AL 2040

### VOLUMEN II



Centro de Estudios e Investigaciones Militares  
EJÉRCITO DE CHILE

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) fue creado el 12 de diciembre de 1994, como la unidad del Ejército de Chile responsable de crear, analizar y promover el conocimiento académico y especializado en el ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el nivel nacional, como vecinal, regional y mundial.

La misión del CESIM se centra en aportar con soluciones e ideas innovadoras a problemas estratégicos complejos, en el ámbito de la seguridad y defensa. En este centro trabajamos hombres y mujeres, militares y civiles especialistas en diferentes áreas, los que a través de un sistema de trabajo riguroso y colaborativo buscamos la excelencia y así poder posicionarnos como un referente para el ámbito de la defensa, en la dimensión de las operaciones militares terrestres.

Con sus ya más de 25 años, el CESIM desarrolla investigación y extensión, a través de la publicación de diferentes productos comunicacionales y el desarrollo de actividades académicas, como encuentros y seminarios, que permiten el intercambio de ideas y conocimientos, así como estrechar vínculos con la comunidad académica de nuestro país y del extranjero.



WWW.CESIM.CL









# CONFLICTOS FUTUROS

## TENDENCIAS PARA LA REGIÓN

### SUDAMERICANA AL 2040

VOLUMEN II

Centro de Estudios e Investigaciones Militares  
Ejército de Chile



CONFLICTOS FUTUROS: TENDENCIAS PARA LA REGIÓN SUDAMERICANA AL 2040. Vol. II

© Derechos Reservados

Centro de Estudios e Investigaciones Militares.

Director General de Brigada Edward Slater Escanilla.

Compiladores

General de Brigada Rubén Segura Flores.

Subjefe del Estado Mayor General de Ejército.

Fernanda Morales Guerrero.

Jefa de proyecto "Guerra del Futuro: tendencias para la región sudamericana al 2040" y  
Analista del Centro de Estudios e Investigaciones Militares.

Primera Edición, noviembre 2022.

Edición Digital

ISBN: 978-956-7527-89-2

978-956-7527-90-8

Inscripción Registro de Propiedad Intelectual N° A-311014

Editores de texto: Fernanda Morales Guerrero.

Diseño de portada: Paola Lorca Martínez.

Diagramado en Instituto Geográfico Militar.

Hecho en Chile.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna por ningún medio sin permiso previo del CESIM.

Las ideas expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de quienes las emiten y no reflejan ni comprometen al Ejército de Chile ni al Gobierno de Chile.

# Índice

PRÓLOGO .....	9
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I: .....	17
TENDENCIAS PARA LA REGIÓN SUDAMERICANA Y SU EVOLUCIÓN .....	19
Introducción .....	19
Diagnóstico tendencias .....	30
I Tendencia: Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo.....	30
a) Visión general e implicancias .....	30
b) Análisis de la tendencia. Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo a nivel hemisférico .....	32
c) Análisis de la tendencia. Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo a nivel latinoamericano .....	36
d) Análisis de tendencia. Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo a nivel sudamericano.....	39
II Tendencia: Nuevos polos de desarrollo económico, el desplazamiento del comercio global hacia el Asia .....	41
a) Visión general e implicancias .....	41
b) Análisis de la tendencia. Nuevos polos de desarrollo económico, el des- plazamiento del comercio global hacia el Asia a nivel hemisférico ...	43
c) Análisis de la tendencia. Nuevos polos de desarrollo económico, el des- plazamiento del comercio global hacia el Asia a nivel latinoamericano y subregional sudamericano .....	45
III Tendencia: Predominio del conflicto a nivel intraestatal ante potenciales vacíos de poder .....	48
a) Visión general e implicancias .....	48
b) Análisis de tendencia. Predominio del conflicto a nivel intraestatal ante potenciales vacíos de poder a nivel hemisférico.....	51
c) Análisis de tendencia. Predominio del conflicto a nivel intraestatal ante potenciales vacíos de poder a nivel latinoamericano y subregional sud- americano .....	55
IV Tendencia: Cambio climático y la prevalencia de desastres naturales .....	60



a) Visión general e implicancias .....	60
b) Análisis de tendencia. Cambio climático y la prevalencia de desastres naturales y sus implicancias a nivel hemisférico .....	65
c) Análisis de tendencia. Cambio climático y la prevalencia de desastres naturales a nivel regional sudamericano.....	67
Efecto de la pandemia de COVID 19 en el cambio climático.....	68
V. Tendencia: Aumento de las amenazas a la ciberseguridad .....	70
a) Visión general e implicancias.....	70
b) Análisis de tendencia. Amenazas contra la ciberseguridad a nivel hemisférico .....	76
c) Análisis de tendencia. Amenazas a la ciberseguridad a nivel latinoamericano y subregional sudamericano .....	79
VI. Tendencia: Aumento de redes de crimen organizado transnacional y narcotráfico.....	82
a) Visión general e implicancias .....	82
b) Análisis de tendencia. Aumento de redes de crimen organizado y narcotráfico a nivel hemisférico .....	87
c) Análisis de tendencia. Aumento de redes de crimen organizado y narcotráfico a nivel sudamericano.....	88
VII. Tendencia: Cambios críticos en el sector energético, desafíos a la infraestructura crítica y seguridad energética .....	97
a) Visión general e implicancias .....	97
b) Análisis de tendencia. Cambios críticos en el sector energético, desafíos a la infraestructura crítica y seguridad energética a nivel hemisférico y regional.....	100
VIII. Incremento poblacional y movimientos migratorios masivos .....	102
a) Visión general e implicancias .....	102
b) Análisis de tendencia. Incremento poblacional y movimientos migratorios masivos a nivel hemisférico .....	108
c) Análisis de tendencia. Incremento poblacional y movimientos migratorios masivos a nivel sudamericano.....	109
IX. Tendencia: Colapso urbano y sus desafíos .....	113
a) Visión general e implicancias .....	113
b) Análisis de tendencia. Colapso urbano y sus desafíos a nivel hemisférico..	115
c) Análisis de tendencia. Colapso urbano y sus desafíos a nivel latinoamericano y subregional sudamericano .....	115



Reflexiones finales .....	117
Referencias bibliográficas .....	121
CAPÍTULO II .....	131
ESCENARIOS PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN SUDAMÉRICA AL 2040..	133
Introducción .....	133
Comportamiento de las tendencias y variables hacia 2040 en Sudamérica ....	135
a) Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo .....	135
b) Nuevos polos de desarrollo económico: el desplazamiento del comercio global hacia el Asia .....	138
c) Predominio del conflicto a nivel intraestatal ante potenciales vacíos de poder .....	140
d) Aumento de las redes del crimen organizado transnacional y narcotráfico.....	142
e) Aumento de las amenazas a la ciberseguridad .....	150
f) Incremento poblacional y movimientos migratorios masivos.....	154
g) Colapso urbano y sus desafíos .....	156
h) Cambios críticos en el sector energético: desafíos a la infraestructura crítica y seguridad energética.....	158
i) Cambio climático y la prevalencia de desastres naturales.....	160
j) Institucionalidad de la defensa y su financiamiento .....	164
• Argentina .....	165
• Bolivia.....	168
• Brasil.....	170
• Chile.....	174
• Colombia.....	178
• Ecuador .....	179
• Paraguay.....	180
• Perú.....	181
• Uruguay.....	183
• Venezuela .....	184
k) Conflictividad social.....	186
Stakeholders, issues y crisis .....	188
Simbiosis en las relaciones sociales y los “factores de irritación” ....	190
l) Conflictos interestatales en Sudamérica .....	193



Aplicación de matriz de impactos cruzados-incertidumbres críticas.....	194
Levantamiento de escenarios futuros alternativos al 2040 para la región sudamericana .....	196
a) Recursos para la defensa .....	197
b) Conflictos intraestatales.....	197
Escenario N°1: Atenea .....	199
Escenario N°2: Hades.....	200
Escenario N°3: Apolo.....	201
Escenario N°4: Zeus .....	203
Reflexiones finales .....	205
Referencias bibliográficas .....	206
CAPÍTULO III .....	213
IMPLICANCIAS ESTRATÉGICAS EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN CHILE .....	215
Introducción .....	215
I. Caracterización del panorama de seguridad y defensa en Chile.....	217
Contexto internacional de la seguridad y defensa .....	217
La función defensa a nivel nacional.....	219
Desafíos para la Defensa Nacional en el contexto actual.....	226
II. Implicancias estratégicas en la seguridad y defensa chilena al 2040 .....	228
Atenea .....	230
Hades.....	231
Apolo .....	231
Zeus .....	232
Reflexiones finales .....	235
Referencias bibliográficas .....	239
CONCLUSIONES GENERALES .....	243



# PRÓLOGO

En un nuevo y logrado esfuerzo, que complementa el planteamiento que se hiciera en el primer volumen en 2019, el Ejército de Chile a través del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) nos invita a revisar desde la mirada de expertos los desafíos para la seguridad y defensa de nuestra región –particularmente de Sudamérica– tomando como horizonte temporal el año 2040. Sorprende incluso la vigencia de un ejercicio que contempla escenarios configurados por la pandemia del COVID 19, un problema aún en desarrollo.

El texto se estructura en torno a tres ejes, los que describen tendencias en la región y escenarios para el país, como asimismo, identifican posibles conflictos futuros juntos con las implicancias para la función de la defensa a nivel nacional. Cada eje aborda un tema específico que se conecta con el resto, para así dar al lector una comprensión integrada de los fenómenos contemplados a lo largo del libro.

El primer eje se sitúa en la región sudamericana, reconociendo tendencias y su evolución, las que se relacionan con diversas áreas: multilateralismo; polos de desarrollo económico; conflictos intraestatales y posibles vacíos de poder; crimen organizado transnacional y narcotráfico; amenazas a la ciberseguridad; crecimiento poblacional y movimientos migratorios; capacidad urbana; modificaciones críticas en el sector energético; y cambio climático y desastres naturales.

El segundo eje explica escenarios para la seguridad y defensa hacia el año 2040, considerando como base las tendencias propuestas en el capítulo anterior y haciendo especial referencia a los países sudamericanos. Además de la incorporación de dos variables de análisis como son los conflictos intraestatales y la inversión en el sector defensa.



Finalmente, a partir de cada uno de los escenarios elaborados previamente, el tercer eje desarrolla las implicancias estratégicas para la seguridad y defensa en Chile según criterios de un futuro deseable y posible, con sus respectivas ventanas de oportunidad y vulnerabilidad.

El destacado trabajo que aquí se presenta aborda temas esenciales para el mantenimiento de la paz y la estabilidad, junto con el desarrollo sostenible de los países. En un mundo donde enfrentamos una mayor incertidumbre y modificaciones de dinámicas aceleradas, es necesario comprender este nuevo entorno para anticipar posibles consecuencias a nivel internacional con impacto sustantivo en el país.

Un mayor análisis permite potenciar eventuales beneficios y evitar probables perjuicios, teniendo siempre como horizonte el bienestar de la población, los intereses nacionales, la promoción de los principios democráticos y el respeto a los acuerdos internacionales, elementos fundamentales para la cooperación global que efectúa el país.

Este esfuerzo descrito se suma a la labor del CESIM, caracterizado desde 1994 por promover el conocimiento, el estudio y el pensamiento estratégico de excelencia. Su desafío es comprender el presente para analizar el futuro actuando hoy, pues los dinámicos cambios en diversos ámbitos de actuación del Estado –particularmente, aquellos relacionados con conflictos, crisis y seguridad internacional– lo ameritan. Por su parte, desde el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile hemos logrado construir conjuntamente un lugar de encuentro académico para nuestras comunidades interesadas en temas relativos a la seguridad y a la defensa, siempre con una mirada multidisciplinaria, analítica y profesional.

En este segundo volumen destacan muchos aspectos relevantes en el examen de los conflictos, la paz y el desarrollo nacional e internacional. Por ejemplo, una serie de escenarios probables advierten al lector que debemos ser siempre conscientes cuando hablamos del futuro, de la alta incertidumbre que nos rodea y obliga a continuar permanentemente repasando en los retos que afrontamos.

Los autores abordan variables esenciales para la comprensión del mundo con un enfoque multidimensional de los fenómenos con mirada social, económica y política. Así se procura prevenir situaciones críticas relacionadas con seguridad y defensa, facilitando un proceso decisional que contemple diversas dimensiones, realidades y contextos. Este resultado, propio del éxito de una investigación, nos abre nuevas interrogantes y establece la necesidad de seguir reflexionando sobre los desafíos que tenemos en esta materia como país y en conjunto.



Asimismo, enfatiza un problema que ha caracterizado a nuestra región: la mirada de corto plazo que tanto en los temas de seguridad y defensa como en el resto de las políticas públicas ha sido una limitante permanente para alcanzar niveles superiores de desarrollo. El libro es un ejemplo del accionar de una entidad pública que debe analizar y definir, más allá de la coyuntura, sus estrategias y acciones, tomando en cuenta especialmente las variables cruciales y los diferentes escenarios plausibles.

La pandemia ha dejado en evidencia que estamos estrechamente relacionados y que la globalización debe ser bien administrada. El cercano y cada vez más fuerte vínculo entre lo nacional y lo internacional es considerado en su propia dinámica en los distintos escenarios, invitándonos a reflexionar en diferentes contextos y situaciones, y favoreciendo la identificación de cursos de acción más propicios de acuerdo a las políticas del país.

La preocupación que para un país como el nuestro representa la crisis del multilateralismo, la pérdida de confianza y de cooperación que parecía ser el principio de nuestra relación con el mundo –y que ha sido una tendencia más que se ha visto agudizada por la pandemia– nos demanda tener información como la que aquí se presenta para encarar como humanidad los futuros desafíos. Las Fuerzas Armadas han tenido siempre responsabilidades en los momentos críticos, y este no tiene por qué ser diferente. Y mejor aún con esta invitación a visitar a los dioses griegos, que tan didácticamente son utilizados en este libro, como parte de su reflexión.

La inherente característica de nuestros países integrados al mundo requiere un mejor entendimiento de la región sudamericana, su institucionalidad, sus problemas presupuestarios, las crisis y los movimientos sociales que han surgido en los últimos años. Nuestra posición en la región, la reciente firma del RCEP, el APEC, China, el TPP, entre otros, no dejan espacio a dudas sobre la importancia que la región del Asia ha tomado en nuestras diversas estrategias de relacionamiento, así como tampoco respecto a la trascendencia del conocimiento en materia de seguridad y defensa.

En síntesis, esta publicación destaca por un recorrido bastante exhaustivo de los autores quienes han revisado temas que hoy convocan nuestra interrelación como seres humanos y que nos plantean retos en diversos campos del conocimiento, la migración, el crecimiento poblacional, la seguridad energética, el crimen organizado y narcotráfico, el cambio climático, los derechos humanos, las brechas de género y las relaciones comerciales entre otros. La irrupción de lo digital en un tiempo sorprendente y la ciberseguridad como un tema preeminente. Es decir, la inclusión como principio que permita crear una mejor sociedad para todos.



Finalmente, quiero destacar la importante participación de destacados académicos e imprescindibles académicas, tanto civiles como miembros de las Fuerzas Armadas. El volumen cuenta con una completa revisión de literatura y la presentación de casos reales que le dan fuerza y rigurosidad. El CESIM cumple con creces su tarea de “aportar con soluciones e ideas innovadoras a problemas estratégicos complejos, en el ámbito de la seguridad y defensa”, por lo que no queda más que extender una felicitación por un libro bien escrito, documentado y riguroso, e invitar al lector a disfrutarlo.

**Dorotea López Giral**

Directora Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile



# INTRODUCCIÓN

El presente libro se enmarca en el proyecto de investigación “Conflictos Futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040”, siendo este su segundo volumen, el que viene a concretar el anhelo y la ambición de aportar, desde la academia y como *Think Tank* del Ejército, a la comprensión de los diversos desafíos a la seguridad internacional que los Estados de la región sudamericana, sus instituciones y sociedades deberán enfrentar a futuro en los próximos veinte años.

En este sentido, las diversas e inesperadas problemáticas que se han manifestado disruptivamente este 2020, como los estallidos sociales en diversos países, eventos climáticos o la pandemia mundial por COVID 19, nos ha demostrado cómo la incertidumbre es un elemento esencial y constante en el entorno internacional, la que condiciona de múltiples maneras las esferas económica, política, estratégica y social, en el vivir cotidiano de cada persona y comunidad, como también en las instituciones de la defensa y en la toma de decisiones del ámbito político-estratégico a nivel nacional e internacional. Por lo que se estima que este trabajo investigativo, constituye una herramienta de utilidad para los tomadores de decisiones, así como para quienes componen la comunidad de la defensa y su desarrollo intelectual.

No obstante, considerar la incertidumbre como producto de simples hechos aislados, impredecibles y/o disruptivos que requieren de una respuesta reactiva ante lo aparentemente inesperado, sería una lectura equivocada de la realidad internacional. Es por este motivo, que el presente volumen tiene por objeto realizar un ejercicio prospectivo basado en las diversas tendencias identificadas en el primer libro de esta investigación, tales como el predominio de conflictos intraestatales, el aumento de amenazas a la ciberseguridad, colapso urbano o la prevalencia de desastres naturales asociados al cambio climático, entre otras. Entendiéndolas como variables que tienen asidero en hechos conocidos, los cuales



poseen una trayectoria y proyección en el tiempo, siendo posible de analizarlos y proyectarlos.

En consecuencia, la realización de este ejercicio prospectivo nos permitirá tener una aproximación a los posibles escenarios que se configuren a raíz de la interacción e incidencia de las tendencias identificadas, para poder así anticiparse a los desafíos, riesgos y amenazas que plantean dichos escenarios futuros. Sin perjuicio de lo anterior, este no es un intento de predecir o adivinar el porvenir de la seguridad y defensa nacional e internacional, sino que se busca otorgar las herramientas para el análisis que permitan prever e influir en el accionar político e institucional frente a determinados escenarios, siendo estos favorables o adversos, con tal de tomar las decisiones más oportunas ante un futuro y panorama internacional, regional y nacional cada vez más complejo y dinámico.

De esta forma, el presente libro se estructura en tres capítulos en correlato que alimentan y sirven de insumo al capítulo que lo sucede, dándole una lógica coherente y virtuosa en dirección a la construcción de escenarios.

El primer capítulo llamado “Tendencias para la región sudamericana y su evolución” es el puente que conecta al tomo I con la actual investigación, ya que, haciendo uso de un enfoque de seguridad ampliada y multidimensional, aborda las nueve principales tendencias identificadas que inciden en la seguridad y defensa internacional, las que fueron determinadas en el mencionado texto.

Dicho tratamiento de las tendencias se realiza de forma particular y en tres niveles distintos. Es decir, sus impactos a nivel hemisférico, considerando el papel de las principales potencias del orbe, a nivel regional latinoamericano y sudamericano, donde dependiendo del caso, la disponibilidad de datos y la singularidad de la tendencia, se hace mayor o menor énfasis en Sudamérica como subregión y objeto de estudio.

Finalmente, cabe destacar que en un intento de darle un valor agregado a esta sección de la investigación y situándose en el momento por el que atraviesa el mundo, es que se considera a la pandemia por COVID 19 como un elemento relevante en el análisis de las tendencias, siendo este un catalizador que las tensiona y/o evidencia la importancia de estas en las dinámicas y desafíos del sistema internacional y regional.

En el segundo capítulo, titulado “Escenarios para la seguridad y la defensa en Sudamérica al 2040”, se hace un tratamiento de estas variables, enfocando su análisis



exclusivamente a la región sudamericana, considerando sus riesgos, amenazas y desafíos en la seguridad y defensa, y las instituciones de defensa en la región.

Luego, se tratan las tendencias como variables, a las que se les agregan dos más de gran importancia, como son la institucionalidad y los recursos para la defensa, y la conflictividad social. De esta manera, mediante la consideración de todas las tendencias y variables tratadas, se identifican las principales incertidumbres críticas, que dan paso al levantamiento de cuatro escenarios alternativos al 2040 con sus respectivos nombres y narrativas.

Finalmente, el tercer capítulo denominado “Implicancias estratégicas de la seguridad y defensa en Chile”, se enfoca exclusivamente en la determinación y análisis de las implicancias estratégicas que tendrían los escenarios identificados en el capítulo anterior, para la ‘función defensa’ en las instituciones armadas del Estado de Chile, tanto a nivel social, económico y político, teniendo un especial énfasis en los desafíos que tendrán que enfrentar de cara a los próximos años.

En definitiva, el presente libro concluye el proceso investigativo comenzado con el volumen I de la investigación en comento, y se estima otorga insumos que aportan al debate académico para la comunidad de la defensa, la sociedad y, también, para quienes sientan interés por estos temas, así como a la toma de decisiones a nivel político-estratégico.





# CAPÍTULO I

## TENDENCIAS PARA LA REGIÓN SUDAMERICANA Y SU EVOLUCIÓN



# Capítulo I

## Tendencias para la región sudamericana y su evolución

Fernanda Morales G.<sup>1</sup>

Diego Vidal A.<sup>2</sup>

Fernando Martin B.<sup>3</sup>

### INTRODUCCIÓN

La incertidumbre es una característica constante del sistema internacional del que los Estados, actores no estatales y sociedades en general, deben abordar para su propia subsistencia y desarrollo. Dicho en otras palabras, la incertidumbre moldea y condiciona la forma en que los actores del sistema internacional planifican, actúan, responden y se relacionan estratégicamente con el entorno, tanto a nivel internacional como doméstico.

Esta situación no ha sido excepcional en el siglo XXI, en sus cortas dos décadas este mundo globalizado, inmediato, interconectado e interdependiente, ha sido y está siendo testigo de una diversidad de sucesos que profundizan aún más el presente

- 1 Cientista Política. Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, y MSc in Inter-American Defense and Security en Inter-American Defense College (IADC).
- 2 Analista en Políticas y Asuntos Internacionales y Licenciado en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile. Diplomado en Seguridad Internacional del Instituto de Estudios Internacionales de la universidad de Chile.
- 3 Analista en Políticas y Asuntos Internacionales y Licenciado en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile.



escenario de incertidumbre en la sociedad internacional, lo que cuestiona los modos de vida, producción, relación social entre distintos actores y las estructuras internacionales que se han tejido durante todo el siglo XX.

Por lo tanto, identificar el contexto actual, desde una visión estratégica, plantea la necesidad irrestricta de preguntarse y visualizar cómo será el devenir de los tiempos a nivel internacional, regional y nacional, con tal de poder anticiparse y actuar oportunamente ante los diversos desafíos que constituyen las preocupaciones para los ámbitos de la seguridad y la defensa.

Considerando el panorama actual, esta investigación no puede abstraerse del momento en que se está escribiendo, por lo que es ineludible no referirse al contexto de crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, el cual es ejemplificador. Ya que, en términos de impacto, es un verdadero cisne negro<sup>4</sup> o, en otras palabras, “un evento inesperado que se encuentra fuera del ámbito de las expectativas regulares y de la existencia de su posibilidad, pero que conlleva a un impacto extremo a la realidad”,<sup>5</sup> cambiando toda planificación o predictibilidad de los hechos nacionales e internacionales.

Esto, a pesar de que en plena crisis actual del SARS-CoV-2, haya posturas respecto a que la propagación del virus era previsible,<sup>6</sup> dada la existencia de ensayos gubernamentales de simulacros ante pandemias y emergencias sanitarias, como también la ocurrencia de este tipo de eventos en la historia contemporánea, como es el caso del VIH/SIDA a partir de la década de los 80, la variante del influenza virus A más conocida como la pandemia de la gripe A (H1N1), que afectó al mundo durante los años 2009 y 2010, y epidemias con altos porcentajes de letalidad como han sido los diferentes brotes de Ébola en el continente africano desde 1976, siendo el más mortal aquel registrado entre los años 2014-2016, el que se extendió a otros países fuera de África tales como Estados Unidos y el Reino Unido.

---

4 Es interesante señalar que el informe *Global Trends 2030: Alternative Worlds* del National Intelligence Council (2012), identifica a las Pandemias Severas, como un cisne negro con alta capacidad de disrupción, ya que “Nadie puede predecir qué patógeno será el próximo en comenzar a propagarse a los humanos, o cuándo o dónde ocurrirá tal desarrollo. Un nuevo patógeno respiratorio fácilmente transmisible que mata o incapacita a más del uno por ciento de sus víctimas está entre los eventos más perturbadores posibles. Un brote de este tipo podría dar lugar a que millones de personas sufrieran y murieran en todos los rincones del mundo en menos de seis meses”. Visto en: NIC. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. National Intelligence Council. 2012, p. 11.

5 TALEB, N. “The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable”. The New York Times. Edición del 22 de abril de 2007. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2007/04/22/books/chapters/0422-1st-taleb.html>

6 THE CONVERSATION. Coronavirus is significant, but is it a true black swan event?. 2020. Disponible en: <https://theconversation.com/coronavirus-is-significant-but-is-it-a-true-black-swan-event-136675>



No obstante, tal como lo señala la tercera característica de un evento “cisne negro”, su condición atípica hace que la naturaleza humana elabore explicaciones de su ocurrencia después de sucedido el acontecimiento, haciéndolo predecible. Por lo tanto, no se negarán aspectos como el hecho de las constantes advertencias de la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto al abuso de antibióticos<sup>7</sup> y la generación de resistencia bacteriana, como también sobre los patrones de consumo animal que inciden en la propagación enfermedades por vectores.<sup>8</sup> Sin embargo, para este texto la significancia del SARS-CoV-2 como cisne negro radica por su irrupción imprevisible e inmediata a gran escala a pesar de su baja probabilidad de ocurrencia e impacto, cuyo acontecimiento tensiona multidimensionalmente los diferentes asuntos y tendencias internacionales que impactan en la seguridad y defensa y, por ende, en la configuración del sistema internacional. Aspectos que se revisarán durante este capítulo.

Desde este punto de vista, cabe destacar que las anteriores crisis sanitarias mencionadas no han provocado un impacto tan masivo, múltiple e inmediato como en la actual pandemia, que ya contabiliza más de 6 millones de personas contagiadas en alrededor de 215 países y localidades a la fecha.<sup>9</sup> Donde no solo se ha visto perjudicado el aspecto sanitario de los Estados, sino que también en la esfera económica, social y política a nivel nacional e internacional, tensionando el rol y la capacidad de los Estados y los organismos internacionales para hacer frente a dicha emergencia,<sup>10</sup> entre otros aspectos. En este sentido, la actual crisis global por COVID 19 pone en jaque el cumplimiento de la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, como también pone al mundo y a la región latinoamericana en un retroceso en la lucha contra la pobreza.

En virtud de lo anterior, la caracterización del SARS-CoV2 como un cisne negro es ineludible. Una crisis de este tipo con un impacto masivo no se veía al menos desde hace 100 años cuando tuvo lugar la gripe española entre los años 1918-1920, y actualmente la crisis sanitaria ya es altamente significativa por la magnitud de su impacto en diversas esferas de la estructura social e internacional y aun así es muy pronto para lograr cuantificarlo del todo.

7 OMS. Datos recientes revelan los altos niveles de resistencia a los antibióticos en todo el mundo. 2018. Disponible en: <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2018/antibiotic-resistance-found/es/>

8 OMS. Enfermedades transmitidas por vectores. 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/vector-borne-diseases>

9 WORLDOMETER. COVID-19 Coronavirus Pandemic, Reported Cases and Deaths by Country, Territory, or Conveyance. 2020. Disponible en: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries> Consultado el 01 de junio 2020

10 En relación con la magnitud del impacto, de acuerdo con el “Informe Especial COVID19 N°3” (2020) de la CEPAL, se estima que solo en América Latina las personas en situación de pobreza aumenten en 27,8 millones, lo que conllevaría que alrededor del 35% de la población de la región viva bajo la línea de la pobreza, es decir, alrededor de 214,7 millones de personas.



A diferencia de las otras pandemias mencionadas, la alta capacidad de disrupción del COVID 19, y su afectación a tal magnitud –con baja probabilidad de ocurrencia– a millones de personas alrededor del planeta no tiene comparación. Por lo tanto, la consideración de este fenómeno como cisne negro va más allá de su probabilidad de ocurrencia, que podría ponerse en cuestionamiento, sino es por su inesperado y alto nivel de impacto directo que ha adquirido a nivel mundial en cada Estado afectado, a pesar de que aún se encuentre en proceso de desarrollo sin saber con exactitud sus consecuencias finales. No es casualidad que diferentes teóricos y personajes relevantes de la política internacional estén hablando de la necesidad de generar un nuevo orden mundial.

De este modo, como hemos sido testigos, la gran capacidad de contagio de este virus en tan corto período, y a su vez con un extensivo alcance a cada rincón del planeta, dan cuenta que el carácter globalizado del mundo en el siglo XXI es más que una situación ceñida a las telecomunicaciones, a las finanzas y al comercio internacional, es más bien una realidad concreta que afecta y cuestiona la vida del ser humano, sus sistemas y estructuras a todo nivel. Por tanto, demuestra la profunda interdependencia y fragilidad existente, la porosidad de las fronteras, como también evidencia las dificultades de los Estados para hacer frente de forma unilateral y autónoma a este tipo de amenazas transnacionales y globalizadas.

Cabe destacar que los desafíos, riesgos y amenazas provienen cada vez menos desde la confrontación entre Estados y sus Fuerzas Armadas, aspecto que constituye la visión tradicional de la seguridad internacional. En el actual contexto, el Estado –a pesar de su indiscutible importancia– ha venido perdiendo su condición monopólica, tanto del uso de la fuerza como también en el protagonismo único en las Relaciones Internacionales (RR.II.), los actores no Estatales han proliferado, al igual que las organizaciones internacionales, pero también lo han hecho los riesgos y amenazas que desafían a la seguridad y defensa de las naciones del mundo. Por lo que las vulnerabilidades transnacionales, los cambios tecnológicos, ambientales y climáticos, entre otros aspectos, han hecho que la perspectiva convencional de la seguridad sea insuficiente.<sup>11</sup>

Por este motivo, la vulnerabilidad ante fenómenos o amenazas no convencionales<sup>12</sup> como el cambio climático, los desastres naturales, el crimen organizado transnacional

11 ROJAS, Francisco. *Et al.* Seguridad Humana: Nuevos Enfoques. Ed. FLACSO. San José Cr: 2012. P. 10.

12 Entiéndase amenazas no tradicionales o no convencionales como aquellas que corresponden a “situaciones que se caracterizan por no tener, necesariamente, vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional, también denominadas nuevas amenazas”. Definición extraída de: PUIG, Mario. Construcción y Gestión de Escenarios de Riesgos a la Seguridad Nacional. ANEPE, 2019. P. 5. Con base en el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002.



(COT) y el terrorismo internacional, los ciberataques, el uso de tecnologías con inteligencia artificial y armas de largo alcance, enfermedades, entre tantos otros fenómenos que no respetan fronteras, hace imperativo destacar y abordar lo planteado desde una conceptualización más ampliada del término “seguridad” y su objeto de estudio.

Por tanto, esta es la referida a la concepción de la persona en su condición natural, la “Seguridad Humana”, establecida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1994,<sup>13</sup> la que tiene un foco en el desarrollo multisectorial y la protección de las personas ante las amenazas multidimensionales (económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, comunitaria y política),<sup>14</sup> estableciendo como objeto referente la seguridad de la persona, el aseguramiento de sus derechos<sup>15</sup> y libertades fundamentales, como también su pleno desarrollo y subsistencia libre de vulnerabilidades. Debido a que este enfoque se basa en los tres pilares principales de Naciones Unidas, los derechos humanos, la paz y seguridad y el desarrollo.

Figura N° 1:



Fuente: Elaboración propia con base en OCHA. Teoría y Práctica de la Seguridad Humana. 2009.

13 PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones para la seguridad humana, Nueva York. 1994.

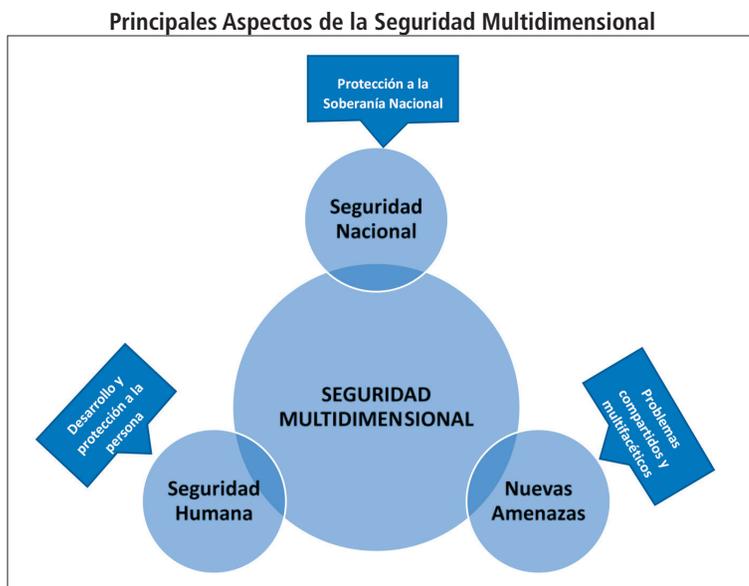
14 PNUD. La seguridad humana en Naciones Unidas. Nueva York, 2015. 2015.

15 Un aspecto innovador del enfoque de seguridad humana es que tiene un importante foco en los derechos de las personas, los cuales son abordados sin distinción, tanto en su dimensión civil, política, económica, social y cultural.

A pesar de la amplitud del concepto “seguridad humana”, su alcance es delimitado y selectivo, ya que en su diseño considera los desafíos y amenazas más graves y generalizadas pertinentes a una situación particular, comunidad o región determinada, tales como las pandemias, cambio climático, desigualdad económica o crisis financieras,<sup>16</sup> destacando su adaptación a contextos particulares desde diferentes dimensiones.

Por este motivo, es que, a nivel hemisférico interamericano, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA) y específicamente mediante la Declaración sobre Seguridad en la Américas (2003), se reconoce que la “seguridad es multidimensional”. Esto se refiere a que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, por lo tanto, el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.<sup>17</sup>

Figura N° 2:



Fuente: Elaboración propia con base en OEA. Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. 2002; y Farfá, F. *et al.* Colombia y la Organización Tratado Atlántico Norte. 2019.

16 ONU. Seguridad Humana Informe del Secretario General Ban Ki-Moon. Asamblea General: 2010. P. 147.

17 OEA. Cuarta Sesión Plenaria, Bridgetown, Barbados, 2002. Accedido el 20 de abril de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm), pág. 1.



De este modo, el enfoque de la seguridad multidimensional<sup>18</sup> reconoce la existencia de diversas problemáticas y amenazas que desafían a los Estados de la región en distintas áreas –político, militar, societal, medioambiental, económico, tecnológico– de manera transnacional, restando la capacidad de estos de enfrentarse de manera autárquica a ellos. Lo que da cuenta de la necesidad de ir adaptándose a las dinámicas actuales de un sistema internacional interdependiente, globalizado y con la incidencia de distintos actores.

Por tanto, la visión multidimensional de la seguridad, al igual que el enfoque de seguridad humana, reconoce la necesidad de abordar al individuo y la sociedad, como también diversas áreas más allá de la integridad territorial del Estado, que en lo común significan problemas compartidos sin reconocimiento de fronteras, entendidos como nuevas amenazas. Así, siguiendo la tradición de la visión de seguridad cooperativa, la coordinación y la cooperación internacional se convierten en una herramienta clave para hacer frente a una realidad internacional incierta, con tal de lograr una condición estable de la seguridad internacional y regional.

En consonancia con lo anterior, dada la realidad actual, la perspectiva de que los desafíos, riesgos y amenazas a la seguridad y a la humanidad son cada vez más dinámicos, múltiples y complejos de abordar y prever, se hace más real y constituye una preocupación constante. De esta manera, con tal de dar una visión más aterrizada y comprensible a lo expuesto, se hace ilustrativo volver al ejemplo del SARS-CoV-2, ya que su enfermedad el COVID 19, ha sido declarada pandemia mundial por parte de la Organización Mundial de Salud (OMS)<sup>19</sup> debido a su impacto y presencia inmediata en diversas regiones del mundo, a pesar de que su origen se produjo dentro de las fronteras de la República Popular China.

Sus efectos sanitarios, en cuanto a contagios y mortalidad en la población, han implicado importantes y múltiples desafíos a los Estados, no solo en el área de la salud asistencial, sino también en el área socioeconómica dada la baja en la productividad, el aumento del desempleo, incremento de los niveles de pobreza, informalidad laboral, desigualdad, posibles movimientos migratorios, etc. Efectos políticos en cuanto al cuestionamiento social a las capacidades de respuesta de las instituciones de los Estados, las gestiones de gobiernos y el capital político de los gobernantes, entre

---

18 Véase: WAEVER, Ole. "Security Agendas Old & New, and How to Survive Them". Working Paper N° 6, Universidad Torcuato Di Tella. 2000.

19 OPS. La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. Washington D.C. 2020. Visto en: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es)



otros factores. Al igual que aquellos temas de corte económico y comercial ante una inminente y severa recesión internacional, según lo declarado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la que podría ser la mayor crisis que enfrente la comunidad internacional desde la Gran Depresión de 1929.<sup>20</sup> Por otro lado, las organizaciones internacionales también se ven cuestionadas en este contexto, respecto a su capacidad de coordinar a los diferentes actores internacionales y sobre todo a los Estados, en un sistema multilateral cada vez más debilitado en los últimos años.

La incertidumbre generada por la irrupción mundial de la pandemia en comento y sus múltiples efectos, han generado la percepción de un inevitable cambio en el tablero global como una aparente incidencia directa de la pandemia por COVID 19. En este sentido, el exsecretario de Estado, Henry Kissinger, lo analiza como una alteración que cambiará el orden mundial para siempre y que se hará necesario un programa de colaboración global basado en los principios liberales de la ilustración.<sup>21</sup> Por su parte el filósofo esloveno Slavoj Žižek, lo plantea como un golpe letal al sistema capitalista<sup>22</sup> y la apertura a la posibilidad de avanzar a una sociedad más allá del Estado-Nación con base en la solidaridad y cooperación global. En cuanto al filósofo surcoreano Byung-Chul Han, discrepa, señalando que el capitalismo continuará aún con más pujanza, con una sociedad más aislada, un papel importante del Estado, sobre todo con China que exhibe su modelo de Estado vigilante como medio eficiente y de éxito contra la pandemia.<sup>23</sup>

Estos diagnósticos, a primera vista, ven a dicha pandemia como un elemento catalizador o disruptivo por sí mismo del orden internacional, no obstante, cabe preguntarnos si ¿la pandemia por COVID 19 como factor, por sí mismo, es suficiente para cambiar todos los aspectos del orden mundial?, ¿es posible que desde un solo hecho se generen nuevas dimensiones o aspectos que den forma a una nueva realidad o sistema internacional, con sus respectivos riesgos y amenazas? Las respuestas desde la perspectiva de este libro son que, si bien los efectos de la pandemia COVID 19 son intensos, notorios y a gran escala –al igual que otros fenómenos– se sostiene que estos no hacen más que tensionar aquellas tendencias en proceso y que se ve-

---

20 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). Afrontar la crisis: Prioridades para la economía mundial. Washington DC. 2020. Véase en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>

21 KISSINGER, Henry. The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. Opinion - Wall Street Journal. 2020. Véase en: <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>

22 ŽIZEK, Slavoj. Coronavirus is 'Kill Bill'-esque blow to capitalism and could lead to reinvention of communism. Russia Today Op-ed. 2020. Véase en: <https://www.rt.com/op-ed/481831-coronavirus-kill-bill-capitalism-communism/>

23 BYUNG-CHUL HAN. La emergencia viral y el mundo de mañana. Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín. Diario el País. 2020. Véase en: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>



nían proyectando con una trayectoria acaecida en los hechos internacionales de las últimas décadas, los que necesitan ser analizados para comprender las problemáticas y desafíos internacionales actuales y próximos.

Richard Haass, en la misma línea de lo planteado, sostiene que la pandemia acelerará la historia en lugar de reformarla, ya que sus efectos y las respuestas gubernamentales respectivas han revelado y reforzado las características fundamentales de la geopolítica actual.<sup>24</sup> Por lo tanto, agrega, que el mundo que vendrá luego de esta crisis será reconocible, con aspectos propios del entorno internacional que han estado en pleno proceso, como el menguante liderazgo de Estados Unidos de América (EUA), una cooperación mundial vacilante, la discordia entre grandes potencias, los patentes efectos del cambio climático, un comercio en reconfiguración y en posible recesión, vacíos de poder en los Estados y el entorno internacional, entre otros aspectos.

Es decir, la actual crisis desatada por la pandemia es un catalizador que se conjuga en un contexto en que existen tendencias, sucesos que ya están en pleno proceso y tensión, los que se proyectan a futuro condicionando las dinámicas del sistema internacional, de los Estados y las sociedades, tanto en sus dimensiones políticas, sociales, económicas y militares.

En otras palabras, es fundamental considerar –desde una perspectiva ampliada y multidimensional– las tendencias que inciden en la arquitectura internacional y regional, la que es entendida como “un patrón a largo plazo que está en plena evolución y podría contribuir a amplificar los riesgos globales y/o alterar la relación entre ellos, indicando comportamientos o señales futuras en las dimensiones antes mencionadas”.<sup>25</sup>

---

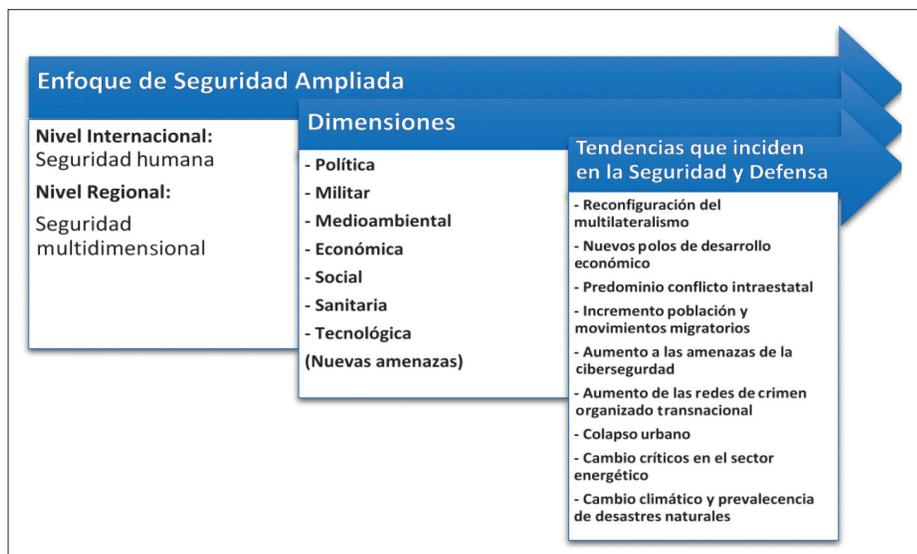
24 HAASS, Richard. *The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It*. Foreign Affairs. 2020

25 Definición construida con base en WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Risk Report 2019*. Ginebra: 2019. Y CESIM. *Conflictos Futuros, Tendencias para la Región Sudamericana al 2040, Volumen I*. Santiago: 2019.



Figura N° 3:

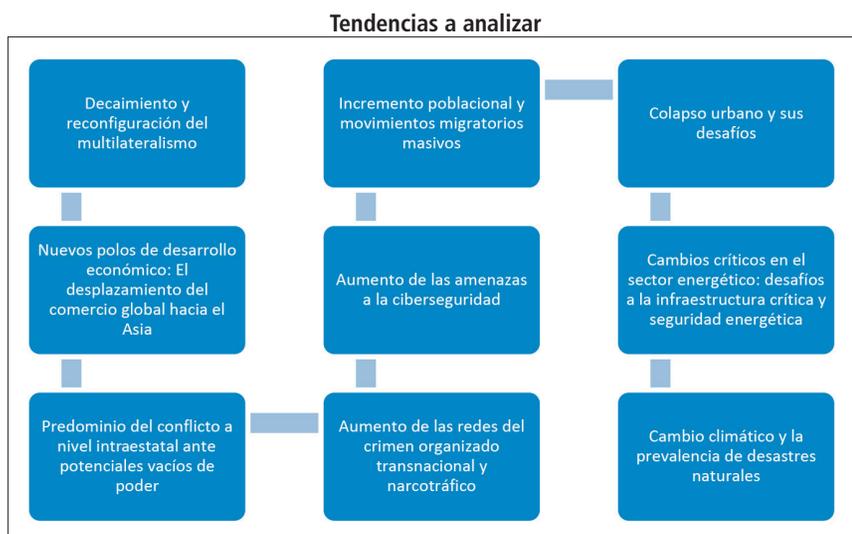
**Relación del análisis de tendencias desde la perspectiva multidimensional de la seguridad ampliada**



Fuente: Elaboración propia.

Por este motivo, considerando este dinámico clima de incertidumbre mundial en un contexto en que la globalización y la interdependencia son realidades innegables del sistema internacional, y rescatando la perspectiva de seguridad ampliada y multidimensional, en cuanto a sus desafíos, riesgos y amenazas multifacéticas, es que en este capítulo se realizará una revisión de las principales tendencias internacionales, con un claro enfoque en su incidencia a nivel latinoamericano y más específicamente en Sudamérica, con base en aquellas tendencias visualizadas internacionalmente en el volumen I del presente libro.

Figura N° 4:



Fuente: Elaboración propia, con información extraída de CESIM. Conflictos Futuros: Tendencias para la región sudamericana al 2040. Volumen I. 2020.

Específicamente la descripción y análisis de las tendencias presentadas serán estudiadas desde tres niveles de comprensión: a nivel hemisférico, centrado en EUA y su interacción con el sistema internacional; a nivel regional latinoamericano y particularmente a nivel subregional sudamericano,<sup>26</sup> considerando sus características generales y la utilización en el análisis de algunos países en particular solo cuando se requiera de un mayor grado de especificidad a modo de profundización. Además, se hará alusión a la situación del COVID 19 debido a que su gran impacto a nivel global a tendido a tener un efecto catalizador e intensificador en cada tendencia, haciendo necesario su análisis.

Esto con tal de adquirir una perspectiva más allá del etnocentrismo habitual de la academia y los estudios prospectivos, con tal de tener una visión situada desde esta tierra que es profundamente dinámica, compleja y diversa, pero a su vez con grandes desafíos comunes y potencialidades de trabajo colaborativo. Así, de esta forma podremos aproximarnos y ver de manera estratégica qué situaciones tentativas enfrentará la región sudamericana y el sector defensa en las próximas décadas.

26 Este libro, tanto en el volumen I como el tomo II, consideran a Sudamérica como una región, pero para fines metodológicos de tratamiento de información común con la región latinoamericana, es que se tratará a Sudamérica como subregión cuando el caso lo amerite.

# DIAGNÓSTICO TENDENCIAS

## I. Tendencia: Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo

### a. *Visión general e implicancias*

El conflicto en las RR.II. ha sido una constante presente en un mundo, en que el interés nacional pareciera ser el gran movilizador y tensionador de las relaciones entre los Estados-Nación. Aspectos que, para muchos analistas, principalmente del paradigma Realista, es producto del entorno anárquico de las RR.II. en que ante la ausencia de un ente gobernador y/o regulador de las relaciones entre los distintos actores estatales, hace que la cooperación o ausencia temporal de conflicto esté simplemente supeditada a la posibilidad unilateral de tener beneficios absolutos de un Estado y así superar relativamente la situación de incertidumbre que significa para la seguridad nacional.

Esta visión realista de las RR.II. fue la predominante durante los principales conflictos y guerras del siglo XX, los que diezmaron a las principales potencias occidentales y orientales del mundo, teniendo grandes pérdidas humanas y económicas. Este contexto generó la necesidad de promover la cooperación entre naciones y crear mayores condiciones de certidumbre para que estas acciones se pudiesen realizar en mayor armonía y confianza.

De este modo, luego de la Segunda Guerra Mundial (IIGM) y sobre todo después del período de la Guerra Fría, las instituciones, convenciones y acuerdos internacionales comenzaron a proliferar con tal de abordar una diversidad de preocupaciones colectivas, mediante el respeto de principios generales compartidos (como el respeto a los derechos humanos o a la soberanía nacional), bajo el alero de la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el objeto de darle gobernanza al sistema internacional. Esta naciente consolidación de un modo cooperativo colectivo de las RR.II. comienza a ser principalmente impulsado por EUA, quien se alzó como gran potencia hegemónica vencedora del conflicto bipolar con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), teniendo la capacidad en términos de poder, económicos y políticos para establecer las reglas que consolidarían el orden liberal internacional basado en el multilateralismo.

Así y de acuerdo con John Ruggie, el multilateralismo puede ser entendido como “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios de conducta “generalizados”, es decir, principios que espe-



cifican la conducta apropiada para una clase de acciones, sin tener en cuenta los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan existir en cualquier caso concreto”.<sup>27</sup>

De esta manera, bajo el alero estadounidense se materializan las principales instituciones del orden liberal multilateral, como fue la creación del Banco Mundial (BM) y el FMI en 1946, mediante los acuerdos de Bretton Woods (1944), estableciendo al dólar estadounidense como principal divisa de intercambio internacional e incentivando ampliamente al libre comercio, sentando las bases de la arquitectura internacional económica actual.<sup>28</sup> Del mismo modo, en los temas de seguridad internacional encuentran la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), al igual que otros tratados internacionales, como el Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT).

Con todo, desde fines de los noventa el multilateralismo se alzó como el principio por excelencia de gobernanza en el sistema internacional,<sup>29</sup> dando relativa certidumbre a las relaciones internacionales a través de preceptos o principios generales básicos del derecho internacional, como el respeto a la soberanía, la igualdad entre Estados, la no intervención, la prohibición del uso de la fuerza, la inviolabilidad de los tratados o el respeto de mutuo acuerdo de estos por las partes contratantes.

De acuerdo con la jurista internacional Jutta Brunneé, dichos preceptos enarbolados por el multilateralismo han permitido dar cabida a la diversidad y pluralismo del mundo actual –globalizado y con una profunda interdependencia–, pudiendo abordar una amplia gama de preocupaciones colectivas, anclando numerosas instituciones multilaterales como foros colectivos para su abordaje.<sup>30</sup> Sobre todo, considerando la gran diversidad de actores estatales y no estatales con sus propias agendas, la existencia de múltiples riesgos y amenazas a la seguridad que no reconocen fronteras y sobrepasan las capacidades de los Estados de abordarlos por sí mismos, como también los grandes desafíos para el desarrollo a nivel mundial y regional.

El multilateralismo, con sus fortalezas y debilidades, se ha alzado como una plataforma que otorga una base de certidumbre para la negociación y la cooperación, tanto para actores estatales como no estatales, en que los beneficios relativos y

---

27 RUGGIE, John. *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*. International Organization. Vol. 46. 1992.

28 CESIM. *Conflictos Futuros: Tendencias para la región sudamericana al 2040*, Volumen I. 2020

29 BRUNNEÉ, Jutta. *Multilateralism in Crisis*. Proceedings of the ASIL Annual Meeting, Vol. 112. Cambridge University. 2020.

30 *Ibidem*.



compartidos pueden ser posibles, sobre todo en un contexto en que las problemáticas transnacionales abordan diversos temas políticos, ambientales, económicos y de seguridad, entre otros. Lo que, por tanto, en términos de la disciplina de las RR.II. es llamado Régimen Internacional o instituciones basadas en redes de reglas, normas y procedimientos que configuran el comportamiento de las partes,<sup>31</sup> la cual para su establecimiento es necesaria la presencia de una hegemonía que asegure desarrollo y permanencia como lo hizo EUA luego de ser vencedor absoluto después de la caída de la URSS y el establecimiento predominante del orden liberal.

No obstante, actualmente se está evidenciando la tendencia de un fuerte decaimiento de las estructuras que componen el citado multilateralismo liberal. Este paradigma de gobernanza internacional se está viendo cuestionado por algunas naciones como EUA, Brasil y el Reino Unido, en que el populismo y nacionalismo antiglobalista cobra fuerza, hay una observancia de que los beneficios de la globalización y la cooperación no han sido tales, por lo que hoy se presencia una guerra comercial arancelaria entre EUA y la República Popular China con efectos globales.

Por otro lado, el abordaje de conflictos y problemáticas internacionales recientes como la guerra en Siria, la crisis de refugiados o la adopción de medidas para mitigar el cambio climático, han sido insuficientes por parte de los organismos de la ONU. Las plataformas multilaterales emblemáticas de integración y cooperación regional como la Unión Europea (UE) han sido diezmadas, tal como sucedió con el proceso de la salida del Reino Unido de la UE en el conocido fenómeno denominado Brexit.

Pero ¿por qué el multilateralismo está siendo cuestionado, si hoy más que nunca las problemáticas internacionales afectan interdependientemente a gran parte de las naciones del mundo, por lo que una lógica cooperativa pareciera ser el camino más sensato? Para entender esto, se observará la incidencia de la tendencia de la reconfiguración del multilateralismo en los niveles hemisférico, latinoamericano y sudamericano.

### *b. Análisis de la tendencia. Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo a nivel hemisférico*

Un principal aspecto del decaimiento o reconfiguración del multilateralismo a nivel hemisférico es el papel que ha tenido EUA en su política exterior que cuestiona y niega la legitimidad de acuerdos e instituciones internacionales.

---

31 KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. Power and Interdependence. Little Brown. Boston: 1977. p. 19.



Como antes se mencionó, EUA tomó el liderazgo y la vigilancia en el establecimiento del orden liberal multilateral basado en normas del libre comercio, el predominio del dólar y la fuerte influencia en organizaciones internacionales como la ONU y el Consejo de Seguridad a nivel internacional, la OTAN a nivel hemisférico y la OEA a nivel regional.

No obstante, el escenario internacional es dinámico y los actores que participan en él también van cambiando y modificando sus conductas. Un factor relevante es el alza de populismos y nacionalismos en los gobiernos actuales de algunas naciones como EUA, cuya preponderancia y peso político-estratégico internacional en términos de poder, sigue siendo determinante. En este sentido, el actual gobierno del presidente Donald Trump ha adoptado una postura antiglobalista o multilateralista y ha priorizado los intereses nacionales de su país, el cual ve como excluyentes ante las necesidades y problemáticas internacionales compartidas por otros Estados. Ejemplo de ello, es lo dicho en la Asamblea General del año 2019, señalando que el futuro les pertenece a los patriotas y no a los globalistas.<sup>32</sup>

De este modo, se pueden observar medidas importantes y disruptivas que el país norteamericano ha venido tomando contra el multilateralismo en diferentes temáticas, tales como el no respeto de acuerdos comerciales subiendo los valores arancelarios a ciertos productos como el hierro y el acero, afectando el valor de transacción de países como Canadá y México, al igual que la guerra comercial con otras economías importantes como la UE y China, cuyas repercusiones en un mundo interdependiente repercute en toda la economía global, produciendo vaivenes en el valor del dólar y los bienes y servicios comercializados.

Por otro lado, en el aspecto político se destaca la negativa del gobierno estadounidense de firmar el documento final de acuerdos en el G7,<sup>33</sup> en el que abogaban por un sistema comercial basado en reglas (en el contexto de la guerra comercial), a modernizar la Organización Mundial de Comercio (OMC) y reducir las barreras arancelarias y no arancelarias. Este suceso, marca un quiebre notorio en la capacidad de consenso y cooperación al nivel multilateral entre las principales potencias del mundo occidental, generando un clima de incertidumbre en cuanto a la posibilidad o incapacidad de otros Estados o potencias medias para dar solución a las problemáticas globales económicas comerciales actuales que las afectan.

---

32 EL PAÍS. Trump, en la ONU: "El futuro pertenece a los patriotas, no a los globalistas". 2019.

33 El G7 representa a los siete principales Estados y economías avanzadas occidentales. Dicho grupo está conformado por Alemania, Canadá, EUA, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.



También este debilitamiento se observa en el seno de la ONU, el foro multilateral de cooperación y acuerdo por excelencia pos IIGM. En este sentido se destaca la retirada de EUA del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el rechazo al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y la salida de dicho país del Acuerdo de París en la Conferencia de las Partes (COP-21), que busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero antes de que los efectos del cambio climático sean irreversibles.

En cuanto al actual contexto de la pandemia mundial por el virus SARS-CoV-2, EUA anunció la suspensión del financiamiento a la Organización Mundial de la Salud (OMS),<sup>34</sup> acusando su mala gestión en la problemática global y encubrimiento a China en cuanto a la gestión del contagio. Aspecto polémico debido a la necesidad de medidas cooperativas ante un virus que no reconoce fronteras y visibiliza la vulnerabilidad de los Estados de dar respuesta unilateral a problemas globales.

Esta tendencia se observa a nivel internacional, tanto con las acciones de Rusia en el conflicto de Crimea y el cuestionamiento a los principios de no intervención, las posturas de Turquía e Italia ante las políticas de restricción migratoria y de refugiados, el cuestionamiento al papel de la UE en países como el Reino Unido que concretó su salida de bloque, e incluso en el accionar “*far west*” o temerario de los Estados al requisar ayuda humanitaria, ventiladores mecánicos, en los aeropuertos internacionales en el contexto de la pandemia COVID 19, entre otros asuntos. Sin embargo, es preciso destacar que el papel a nivel hemisférico de EUA en el debilitamiento del multilateralismo es central, debido a que este está “abandonando su rol tradicional como guardián del orden mundial”<sup>35</sup> y vacilando en su compromiso histórico con el estado de derecho internacional, poniendo en “tela de juicio las normas y regímenes internacionales jurídicos específicos, que se basan en los principios y fundamentos mismos del estado de derecho internacional”.<sup>36</sup>

El relegamiento de EUA cuestiona los preceptos y principios fundamentales del derecho internacional que dan forma al multilateralismo, con una mirada escéptica a la intervención o influencia de las organizaciones y tratados internacionales que limitan el accionar y beneficios de los Estados, cuestionando medidas en temas atinentes como las migraciones y el debilitamiento del medioambiente, como también sobre principios como la no intervención, la prohibición de la tortura, el no uso de

34 BBC News Mundo. Trump contra la OMS: el presidente suspende la financiación de EE.UU. a la organización por la gestión de la pandemia. 2020. Visto en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52289020>

35 MSC. Munich Security Report 2020: Westlessness. Munich. 2020.

36 BRUNNEÉ, Jutta. *Óp. cit.*



la fuerza y el respeto a las normas de comercio internacional.<sup>37</sup> Aspectos en los que países con menor altura política-estratégica internacional ven en las instancias y foros multilaterales una oportunidad de plantear problemas y proposiciones que de manera individual no podrían realizar, viendo su capacidad exterior debilitada.

Por otro lado, cabe destacar que las acciones contra el multilateralismo de EUA llevan consigo la práctica de prevalecer las acciones unilaterales, coercitivas y cortoplacistas en la política exterior, especialmente en materia económica y militar, como respuesta a solucionar problemas internacionales. Ejemplo de ello, son sus iniciativas para frenar el programa nuclear de Corea del Norte, frustrar las ambiciones regionales de Irán o combatir al régimen de Venezuela, no obstante “estas medidas tuvieron en común el haber tenido un éxito limitado, donde incluso algunas de ellas resultaron contraproducentes”.<sup>38</sup>

De este modo, ante la proliferación de nuevos o revitalizados actores estatales en el sistema internacional, como China, Rusia, India e Irán, a los que un unilateralista EUA acusa de ser beneficiados por las instituciones internacionales, provoca un vacío de poder en el tablero internacional respecto al liderazgo en dicha arquitectura. De ahí la incertidumbre sobre cómo se sostendrá el actual sistema multilateral liberal y qué país asumirá dicha responsabilidad.

En este sentido, algunos sostendrán que será China debido a su gran influencia en la economía mundial y sus iniciativas como la Ruta de la Seda que une continentes asiáticos y occidentales, incluso el país asiático ha planteado un nuevo orden mundial.<sup>39</sup> Sin perjuicio de lo anterior, el papel de EUA sigue siendo activo en modificar dicha estructura internacional en un contexto en que los desafíos y problemáticas globales como el cambio climático y la citada pandemia, necesitan de esfuerzos colaborativos, cooperativos y colectivos.

También es pertinente mencionar que la prolongación de esta tendencia conlleva a la apertura o posibilidad de que conflictos del tipo bélico dejen ser resueltos por vías multilaterales y sean condicionados más por la acción e interés geopolítico de cada gobierno. Por lo que impulsará el agrupamiento regionalista o de Estados con ideas afines (*like-minded*) para conformar instancias multilaterales de cooperación.

---

37 *Ibidem.*

38 MSC. *Op. cit.*

39 ZHEPING, Huang. Chinese President Xi Jinping Has Vowed to Lead the “New World Order”. 2017.



### *c. Análisis de la tendencia. Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo a nivel latinoamericano*

La región latinoamericana ha destacado por tener una historia ligada a la contribución del fortalecimiento del multilateralismo, mediante la defensa común de principios básicos del derecho internacional como la solución pacífica de controversias en la región y la creación de zonas de paz, mediante el establecimiento de normas e instituciones comunes.

En este aspecto destaca el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, conocido como Tratado Tlatelolco con vigencia desde 1969, que establece la desnuclearización de la región promoviendo los principios de paz y desarme, en un contexto de Guerra Fría en que la amenaza nuclear era constante. Este espíritu se vio reforzado en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2014, donde reafirmaron la proclamación de la región como una zona de paz que fomenta el uso de medios pacíficos para la resolución de conflictos y ser un área geográfica libre de armas nucleares.<sup>40</sup>

Por otro lado, el desarrollo de instituciones u organismos internacionales hemisféricos y regionales han sido importantes para la consolidación de acciones colaborativas en la región. Dentro de estas se destaca la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya creación data de 1948, la que, como bien señala Tom Long y Van Klaveren, contrariamente a la visión común de que dicho organismo correspondía a una proyección de la hegemonía y los intereses de EUA, la OEA pasó a contener una gran cantidad de aportes latinoamericanos,<sup>41</sup> destacando la posterior construcción del Régimen Interamericano de Derechos Humanos<sup>42</sup> y la Junta Interamericana de Defensa (JID). Como también el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, conocido como Pacto de Bogotá, que es de carácter vinculante y establece el uso de medios pacíficos para la resolución de conflictos en el continente, reconociendo a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

Estos aspectos del multilateralismo latinoamericano relacionados con principios del derecho internacional, la paz y el uso de medios pacíficos, parecieran mantener su relativa proyección sin mayores cambios. No obstante, en los temas no tradicionales como la protección medioambiental y las migraciones, no ha habido consenso en la

40 CELAC. Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz. 2014. Visto en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/faoweb/grulac/docs/Proclama\\_de\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_como\\_Zona\\_de\\_Paz.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/grulac/docs/Proclama_de_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_como_Zona_de_Paz.pdf)

41 Van KLAVEREN. La Crisis del Multilateralismo y América Latina. Fundación Carolina. 2020. P. 4.

42 *Ibidem*.



región e incluso algunos países han cuestionado los principales tratados relacionados a dichas temáticas, específicamente en El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como acuerdo de Escazú (2018) y el Pacto Mundial Sobre Migración solo suscrito por algunos países del continente.

Lo anterior, en un contexto en que los efectos del cambio y los eventos climáticos extremos están azotando notoriamente la región y la presencia de la crisis de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela, la que no ha encontrado políticas consensuadas para su gestión y contención.

Sin embargo, las condiciones socioeconómicas estructurales de la región latinoamericana plantean desafíos y necesidades en que el multilateralismo y, por lo tanto, la cooperación, son factores claves para el desarrollo de la región. Ya lo señaló la CEPAL, pues si bien Latinoamérica no es la región más pobre, sí es la más desigual del mundo<sup>43</sup> y, del mismo modo, lo hizo el Informe de Desarrollo Humano 2019 del PNUD, en el que se señaló que “el 10% más rico en América Latina concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37% del total), y a la inversa, el 40% más pobre recibe la menor parte (13%)”.<sup>44</sup>

En cuanto a los índices de pobreza, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, recalca que el desempeño económico y distributivo reciente es insuficiente para eliminar la pobreza extrema, donde en los últimos 10 años, el PIB de América Latina ha crecido a menos del 2% anual (1,9%).<sup>45</sup>

---

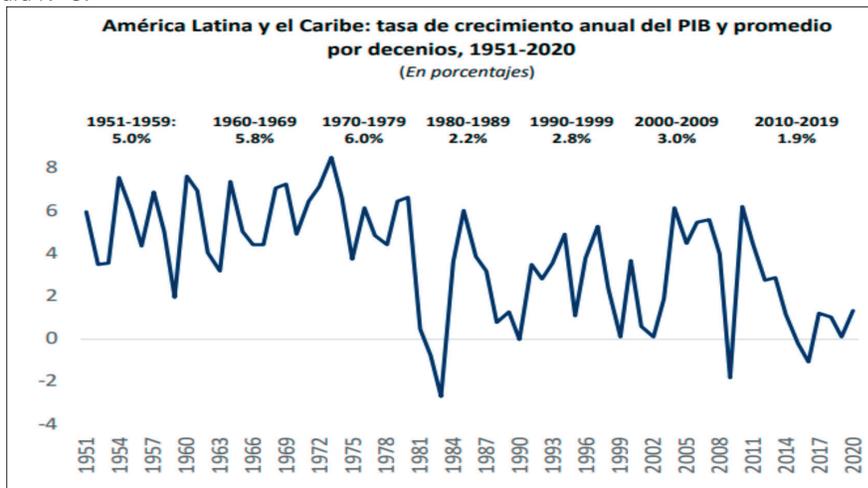
43 ONU. América Latina, no la más pobre pero sí la más desigual, Noticias ONU. 2020. Véase en: <https://news.un.org/es/story/2018/04/1431712>

44 BBC. Por qué América Latina es “la región más desigual del planeta”. 2020.

45 CEPAL. Cumplimiento de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe se encuentra en un punto crítico: Alicia Bárcena. 2019. Véase en: <https://www.cepal.org/es/noticias/cumplimiento-la-agenda-2030-america-latina-caribe-se-encuentra-un-punto-critico-alicia>



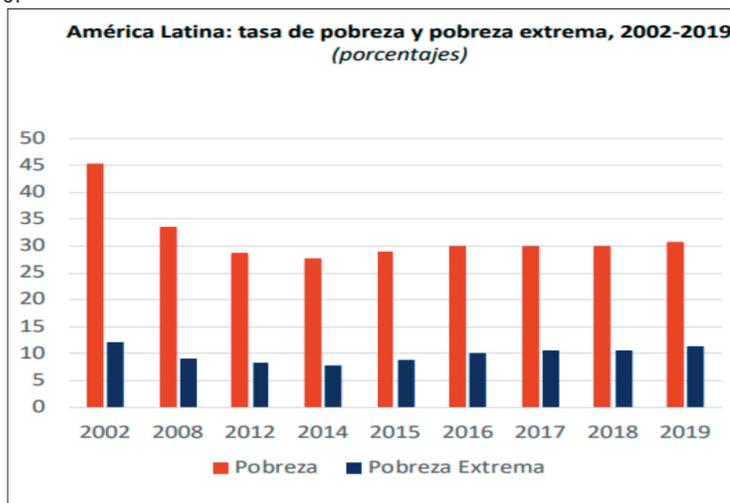
Figura N° 5:



Fuente: Extraído de CEPAL. Cumplimiento de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe se encuentra en un punto crítico: Alicia Bárcena. 2019.

De la misma forma, en los últimos 7 años América Latina y el Caribe ha tenido un lento crecimiento con tasas crecientes de pobreza, pobreza extrema y desigualdad.<sup>46</sup>

Figura N° 6:



Fuente: CEPAL. Cumplimiento de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe se encuentra en un punto crítico: Alicia Bárcena. 2019.

46 CEPAL. Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid 19. Presentación Alicia Bárcena. 2020



Los datos precedentes nos ayudan a observar algunos aspectos de la panorámica social y económica de la región, cuya superación ha pasado a ser parte de la agenda multilateral de la ONU al 2030, los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que contemplan distintas metas integradas en las áreas de economía, salud, equidad, educación, medioambiente, producción, tecnología, instituciones y alianzas, entre otras. Por lo que esta plataforma multilateral, está siendo clave para el diagnóstico, catastro y observancia para el cumplimiento de dichas metas en la región latinoamericana y en especial Sudamérica.

Por lo tanto, el debilitamiento del multilateralismo no hará más que dañar los procesos de cooperación y ayuda a aquellos países que contienen mayor brecha de desigualdad, acceso y pobreza, más aún en el contexto de la inminente crisis económica producto de la parálisis social y productiva proveniente de los efectos negativos del COVID 19, en una región que aún carece de instituciones sólidas, sobre todo al hablar de bienestar social.

#### *d. Análisis de tendencia. Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo a nivel sudamericano*

El debilitamiento del multilateralismo liberal actual, también se ha expresado en las dinámicas multilaterales integracionistas de la subregión sudamericana, específicamente con fracaso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Dicho organismo surgió en el año 2008 con el objetivo de crear un espacio de integración y participación de las naciones sudamericanas en temas políticos, económicos, comerciales, culturales y sociales.<sup>47</sup> No obstante, un aspecto a destacar, fueron los esfuerzos realizados para la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS), siendo una instancia de cooperación y coordinación en materia de defensa, tales como en los temas de políticas de defensa, cooperación militar, operaciones de paz y asistencia humanitaria, industria y tecnología, como también formación y capacitación.

No obstante, desde el año 2018 varios países sudamericanos anunciaron la suspensión de su participación, donde definitivamente Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú establecieron progresivamente su salida definitiva durante el año 2019, acusando falta de organización y resultados concretos por parte del organismo internacional. Dichos países posteriormente, en el mismo año, impulsaron el

---

47 UNASUR. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. 2008.



denominado Foro para el Progreso y Desarrollo de América Latina, conocido como PROSUR, el que tiene por objeto llenar el vacío dejado por la diezmada UNASUR, pero con una proyección más flexible en su organización, aspecto que para efectos de la presente investigación se considera incipiente para ser analizado.

Sin embargo, como bien afirma Van Klaveren, el avance de los proyectos multilaterales de integración en la subregión han estado condicionados a los lineamientos políticos, ideológicos y su asociación a proyectos políticos de los gobiernos de turno o incluso solo para su desarrollo normal,<sup>48</sup> aspecto que también habría que observar con el eventual desarrollo de PROSUR ante su incipiente nacimiento y lineamientos poco claros.

Distinta ha sido la suerte del multilateralismo sudamericano en el área comercial. Los proyectos integracionistas carecen de una identidad consolidada en la región, no así los proyectos de integración y cooperación comercial basados en la doctrina del regionalismo abierto, los que destacan por contener un alto componente pragmático. En este caso se pueden destacar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>49</sup> y la Alianza del Pacífico (AP)<sup>50</sup> que han consolidado bloques comerciales importantes e influyentes en Sudamérica. El primero se constituye como la 5ta mayor economía del mundo<sup>51</sup> y el segundo concentra el 38% de la inversión extranjera directa en América Latina durante el 2017.<sup>52</sup>

Este pragmatismo de integración y consecuente cooperación regional, ceñido a lo económico-comercial, es parte de los factores que también están o podrán reconfigurar el multilateralismo, hacia la constitución de bloques regionales pragmáticos respecto a proyectos o ideas afines claras respecto a la posibilidad de generar mayores ventajas comparativas. Tal como lo están haciendo diferentes países de la región siendo parte de iniciativas como el BRICS (en caso de Brasil) y el Tratado Transpacífico (TPP 11) en caso de Chile, Perú y México.

No obstante, el peso estratégico relativo de los países sudamericanos en el concierto internacional está supeditado a su desplante en las plataformas multilaterales como la ONU y OEA, con tal de poder avanzar en las temáticas antes mencionadas rela-

---

48 Van KLAVEREN, Albert. *La Crisis del Multilateralismo y América Latina*. Fundación Carolina. 2020. P. 14.

49 El MERCOSUR, está constituido por sus miembros parte: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela se encuentra suspendida temporalmente.

50 La Alianza del Pacífico se encuentra integrada por: Chile, Colombia, México y Perú.

51 MERCOSUR. Mercado Común del Sur en números. 2020. Visto en: <https://www.mercosur.int/#>

52 ALIANZA DEL PACÍFICO. *Cifras de la Alianza del Pacífico*. 2020. Visto en: <https://alianzapacifico.net/>



cionadas al desarrollo y a las problemáticas transnacionales que amenazan y ponen en riesgo a los Estados, superando las capacidades individuales de cada nación, haciendo menester la acción colaborativa en la región y el mundo.

## II. Tendencia: Nuevos polos de desarrollo económico, el desplazamiento del comercio global hacia el Asia

### *a. Visión general e implicancias*

Otra tendencia que se vincula directamente con los cambios en el orden multilateral liberal y por lo tanto con el posible cambio en la gobernanza global, es el progresivo protagonismo de las economías emergentes en el sistema internacional que proyecta un gradual desplazamiento del comercio global, –actualmente centrado en bloque europeo-estadounidense occidental– hacia el continente asiático, teniendo como principal exponente a la República Popular China.

El sistema internacional estuvo caracterizado por ser unipolar, ante el indiscutible poder económico, político y militar de EUA. No obstante, con el florecimiento del multilateralismo y la profundización de la globalización, también comenzaron a emerger diversos Estados y actores no estatales con una cuota de poder económica y política relevante en el comercio internacional, al hacer uso de las diferentes plataformas, alianzas, regímenes, normas y acuerdos comerciales para incrementar sus beneficios económicos. Aspecto que se conoce como multipolarismo, cuya dinámica disputa la hegemonía económica comercial tradicionalmente dominada por la Unión Europea y EUA.

Dichas economías predominantes corresponden a los países conocidos como el G7, los que también tienen un poder político y militar relevante a nivel internacional. Estos son Alemania, Canadá, EUA, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, además de contar con la representación de la Unión Europea. No obstante, como se pudo observar en la tendencia anterior, la tendencia populista o nacionalista contra el multilateralismo ha hecho que la capacidad de consenso de este grupo se haya visto disminuida.

Por otro lado, las economías emergentes producto del multipolarismo son conocidas como E7, entre las que se encuentran China, India, Brasil, Rusia, México, Indonesia y Turquía. Grupo que se proyecta crecerá dos veces más rápido que las economías del G7, incluso la consultora PWC estima que su peso económico global crezca del actual 30% al 50% en 2050.<sup>53</sup>

---

53 PWC. The World in 2050. 2017. Visto en: [https://www.pwc.com/co/es/assets/document/el\\_mundo\\_en\\_2050.pdf](https://www.pwc.com/co/es/assets/document/el_mundo_en_2050.pdf)



Tabla N° 1:

**Ranking por país según estimación PIB por PAA**

Ranking países según PIB Paridad Poder Adquisitivo (PAA) 2019			Ranking países según PIB Paridad Poder Adquisitivo (PPA) estimado al 2050		
POS.	PAÍS	PIB PAA (MILLONES USD)	POS.	PAÍS	PIB PAA (MILES DE MILLONES USD)
1	 China	27.331.166	1	 China	58.499
2	 EUA	21.344.667	2	 India	44.128
3	 India	11.468.022	3	 EUA	34.102
4	 Japón	5.749.550	4	 Indonesia	10.502
5	 Alemania	4.467.238	5	 Brasil	7.540
6	 Rusia	4.357.759	6	 Rusia	7.131
7	 Indonesia	3.743.159	7	 México	6.863
8	 Brasil	3.395.578	8	 Japón	6.779
9	 Reino Unido	3.128.185	9	 Alemania	6.138
10	 Francia	3.054.599	10	 Reino Unido	5.369
11	 México	2.658.041	11	 Turquía	5.184

 Economías E7       Economías G7

Fuente: elaboración propia con base en datos estimados del FMI y PWC.

Este auge y proyección de las economías del E7 que proviene especialmente de Asia (India e Indonesia) con el liderazgo de China, también significa una disputa por la hegemonía en términos de poder frente a las economías del G7, lo que indudablemente significará un cambio en la gobernanza comercial y política del sistema internacional. Ya que la hegemonía también depende del desarrollo del poder militar y la influencia política en la comunidad internacional. Más aún ante los vacíos de poder generados por las reconfiguraciones del multilateralismo y la inestabilidad de los mercados mundiales por disputas como la guerra comercial o el no respeto de normas o acuerdos internacionales-comerciales.



*b. Análisis de la tendencia. Nuevos polos de desarrollo económico, el desplazamiento del comercio global hacia el Asia a nivel hemisférico*

La tendencia de nuevos polos de desarrollo que impulsan la economía mundial hacia la región asiática a nivel hemisférico se enmarca principalmente en dos dimensiones, por un lado, la guerra comercial y la disputa hegemónica entre las dos mayores potencias del orbe, y, por otro lado, la formación de iniciativas regionales o de bloques comerciales, propio de la dinámica multipolar, ante la incertidumbre de la inestabilidad de los mercados y los acuerdos comerciales. Esto en contexto del debilitamiento del multilateralismo y el surgimiento de nuevas instituciones internacionales en el área que compiten frente a aquellas tradicionales, como el FMI y el BM, del orden mundial liberal.

La primera dimensión, consiste en la guerra comercial entre las dos mayores economías del mundo, EUA y China, consiste en el conflicto de alzas arancelarias unilaterales a productos de importación (como el acero y aluminio) entre ambos países, dado que el gobierno norteamericano, bajo su política proteccionista, acusa violación a la propiedad intelectual de sus empresas y competencia desleal por parte del país asiático, lo que estaría afectando gravemente a la economía estadounidense.

Las implicancias hemisféricas de este conflicto comercial radican en la inestabilidad de la economía internacional al crear una situación de incertidumbre, producto de las acciones unilaterales de ambos países que al estar enfrentados han dejado de respetar principios comunes y normas de los acuerdos y tratados comerciales, como lo es el respeto mutuo de las medidas arancelarias acordadas. También al ser las mayores economías del orbe, estas influyen directa e indirectamente a gran parte de los Estados interdependientes del sistema internacional y su economía librecambista, que ven sus productos y materias primas variar en los precios ante el alza y caída del dólar o la inestabilidad de sus principales socios comerciales. Aspecto que está debilitando la gobernanza económica del régimen liberal internacional de normas y reglas.

El tensionar la gobernabilidad económica internacional por parte de EUA, también tiene mutua relación con evitar la tendencia del giro económico mundial hacia el Asia y sobre todo el tan vaticinado surgimiento de China o *The Rise of China*,<sup>54</sup> ante su exponencial crecimiento económico en la última década, el que puede con-

54 En la producción académica estadounidense en el área de las relaciones internacionales y la economía, se puede encontrar una multiplicidad de artículos vaticinando el auge de China y su disrupción a la hegemonía norteamericana. Tales como: KISTROF, Nicholas. *The Rise of China*. En *Foreign Affairs*. 1993; MEARSHEIMER, John. *Can China Rise Peacefully?. The Tragedy of the Great Power Politics*. 2014; CHESBROUGH, Henry. *How to Respond to the Rise of China*.



solidarse para el 2050 (ver cuadro). Ya que, si bien el poder comercial económico, militar y político de EUA sigue siendo gravitante, este se ha fragmentado dentro del entorno internacional en diferentes polos que han surgido (G7) y más aún con el vacío de poder generado por el abandono del liderazgo del orden mundial por parte de EUA.

El auge de China ha sido indiscutible, sobre todo en el plano del desarrollo económico, lo que ha venido emparejado con el crecimiento del mercado del Asia-Pacífico. No obstante, la vocación de poder de la nación asiática en búsqueda de la hegemonía mundial también es notoria y esperable, situación que ha evidenciado el presidente Xi Jinping, al declarar que China debe liderar el nuevo orden mundial y de seguridad internacional, en un contexto en que las naciones occidentales parecen estar menos dispuestas a interferir en problemáticas globales.<sup>55</sup>

En este sentido, la acción económica comercial corresponde a una importante línea de acción para la influencia estratégica de China a nivel internacional, con tal de dar gobernanza al sistema económico global de acuerdo con los intereses del país asiático. Así ha sido con diversos acuerdos comerciales y tratados de libre comercio con diferentes países del mundo, pero mayor protagonismo tiene la iniciativa comercial llamada “Ruta de la Seda” o “Belt and Road Initiative”,<sup>56</sup> que busca establecer rutas comerciales marítimas y terrestres por medio de proyectos de infraestructura conectando en su inicio a países de Asia, África y Europa, y actualmente también Latinoamérica. Dando luces del giro de la economía hacia el Asia mediante proyectos comerciales alternativos al orden liberal estadounidense y europeo.

En cuanto a la otra dimensión, el debilitamiento del multilateralismo comercial, la incertidumbre del orden liberal para realizar actos económicos de libre mercado y los vacíos de poder comercial dejados por la retracción de EUA ha producido que distintos Estados beneficiados por el intercambio comercial internacional en el contexto de globalización, fuesen desarrollándose a un mayor ritmo y buscando nuevos proyectos económicos-comerciales acordes a los intereses de dichas naciones o regiones, lo que ha llevado a la consolidación de un mundo multipolar.

El multipolarismo, como antes se mencionó, se expresa claramente en economías como el G7 y el levantamiento de iniciativas comerciales que direccionan el peso de

55 HUANG, Zheping. Chinese President Xi Jinping Has Vowed to Lead the “New World Order”. Quartz. 2017. Visto en: <https://qz.com/916382/chinese-president-xi-jinping-has-vowed-to-lead-the-new-world-order>.

56 La iniciativa cuenta con 68 países adheridos, los cuales representan el 35% de comercio mundial y el 55% del PIB mundial.



la economía a nuevas zonas o bloques económicos. Claros ejemplos son la formación del BRICS, bloque formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, con grandes proyecciones de crecimiento económico para el 2040-2050; la mencionada Ruta de la Seda que integrará distintas economías a lo largo del mundo; la creación de la zona euroasiática por parte de Rusia, entre otros. En otras palabras, el giro de la economía del Asia en el contexto multipolar refiere al impulso que tienen las economías emergentes de aprovechar sus ventajas comparativas, mediante la creación o unión a alternativas de cooperación e intercambio comercial.

*c. Análisis de la tendencia. Nuevos polos de desarrollo económico, el desplazamiento del comercio global hacia el Asia a nivel latinoamericano y subregional sudamericano*

La región latinoamericana ha venido en una progresiva desaceleración económica, al igual que lo ha estado el resto del mundo. De acuerdo con datos macroeconómicos del BBVA, factores que han incidido a esta situación ha sido porque “el crecimiento global se ha desacelerado ante la moderación estructural de China, la elevada incertidumbre en Europa y la ralentización cíclica en EUA”.<sup>57</sup> Por lo que el crecimiento del 1,9% de la región en 2019, podría haber tenido un repunte del 2,4% para el 2020.<sup>58</sup>

Sin embargo, la baja diversificación productiva de la región, centrada en materias primas –salvo honrosas excepciones–, sigue haciendo a la región latinoamericana extremadamente vulnerable a los vaivenes de la economía mundial, tal como lo ha sido ante los efectos de la guerra comercial entre EUA y China. No obstante, las proyecciones de un crecimiento económico con repunte para el 2020, se han visto fuertemente socavadas debido a la crisis mundial actual del COVID 19, que ha impactado gravemente en las capacidades productivas de los países en la región por tiempo indeterminado.

La CEPAL es enfática al señalar la vulnerabilidad de la región en cifras macroeconómicas, dado a que la tasa anual en promedio de crecimiento en la última década ha sido la más baja con un 1,9%, al igual que habla de la década pérdida en cuanto al desempeño de la inversión. Estas cifras dentro del contexto de crisis económica, baja dinámica económica regional y la pandemia por la enfermedad COVID 19, son la

57 BBVA. El crecimiento de América Latina se mantendrá modesto en 2019 y la recuperación se pospone a 2020. Análisis Macroeconómico BBVA. 2019. Visto en: <https://www.bbva.com/es/el-crecimiento-de-america-latina-se-mantendra-modesto-en-2019-y-la-recuperacion-se-pospone-a-2020/>

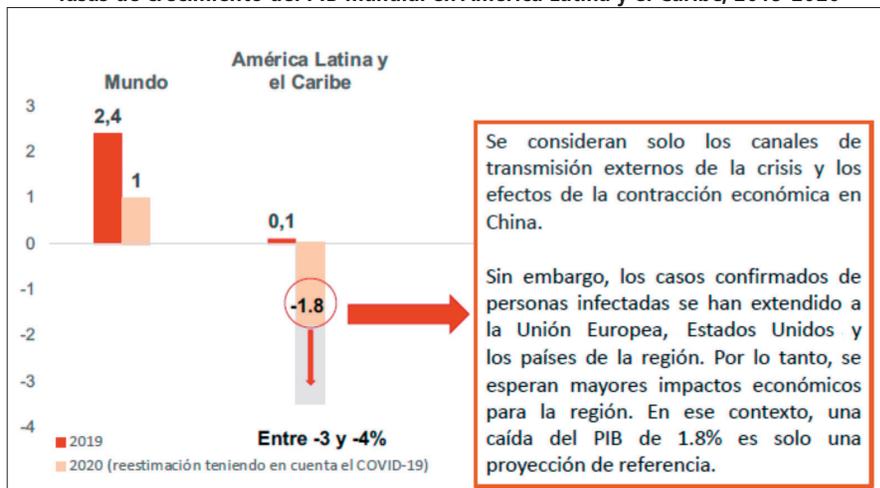
58 *Ibidem*.



razón de que el organismo de Naciones Unidas proyecte una caída del PIB regional a un -1.8%.

Figura N° 7:

**Tasas de crecimiento del PIB mundial en América Latina y el Caribe, 2019-2020**



Fuente: Extraído de CEPAL. Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid 19. 2020.

Dar este breve contexto económico, ciertamente desalentador para la región, permite situar a la realidad latinoamericana de baja dinámica productiva y alta vulnerabilidad a los sucesos económicos internacionales, debido a la dependencia de su calidad primario-exportadora. Es por ello que algunos países de la región bajo perspectivas como el regionalismo abierto y/o asociación económica han establecido nexos con distintas potencias emergentes y mercados, formando nuevos polos de desarrollo en la región, con tal de sacar provecho de las ventajas comparativas mediante la asociación de bloques o grupos relacionados con el pujante mercado asiático.

Así es el caso de Brasil, potencia regional sudamericana y emergente a los ojos del mundo, que, junto a India, China, Rusia y Sudáfrica, establecieron el bloque BRICS, donde gran parte de sus miembros pertenecen al E7 y se proyectan como 10 de las principales economías del mundo para el 2040-2050. Este bloque tiene sus bases en el sector comercial financiero, pero también ha venido proyectándose políticamente hacia la modificación del orden internacional, estableciendo el Nuevo Banco de Desarrollo, como una alternativa al posicionamiento de divisas financieras, como una alternativa al Banco Mundial. Cabe destacar que las cifras de este bloque multipolar,



el que representa el 23% del PIB global, el 18% del comercio mundial y el 43% de la población total del orbe,<sup>59</sup> ha acentuado su proyección como mercado relevante a nivel internacional.

Del mismo modo a nivel más local, Chile, Colombia, Perú y México (que también se proyecta como potencia emergente), forman parte de la Alianza del Pacífico, una iniciativa para la integración y cooperación económica comercial regional, además de la movilidad de bienes, servicios y capitales. Esta plataforma multilateral destaca por representar el 38% del PIB de América Latina y su comercio atrae cerca del 41% de la inversión extranjera directa.<sup>60</sup>

Dicha plataforma ha permitido instalarse como un polo de desarrollo en la región, aumentando el flujo de bienes y servicios entre los países miembros, mediante oportunidades en el intercambio de estos a nivel internacional. Cabe destacar que los Estados parte se conforman con la característica en común de ser países ribereños de la costa del océano Pacífico, por lo cual uno de los principales focos de comercio en este bloque es el mercado del Asia-Pacífico y su relación con China.<sup>61</sup>

Otro caso que da cuenta del multipolarismo en la región que se dirige económicamente hacia la zona del Asia, específicamente hacia el Asia-Pacífico, es la constitución del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico o TPP11 (2018) el que busca generar un mercado de intercambio de bienes y servicios, generación de normas y acuerdos económicos-comerciales aprovechando el potencial de la zona del Asia-Pacífico. De acuerdo con Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), los países parte del acuerdo conforman un mercado de 502 millones de personas y en 2018, el PIB del bloque alcanzó los US\$ 11 billones.<sup>62</sup>

De esta forma, el giro progresivo de la economía mundial hacia el continente asiático y específicamente al Asia-Pacífico, con gran importancia de China, genera que los Estados y los nuevos polos de desarrollo económico en la región busquen iniciativas de acuerdos comerciales con una mayor integración o cooperación económica que dé certidumbre a las reglas del juego del libre mercado, aspecto que el orden liberal actualmente debilitado no está haciendo del todo.

---

59 BRICS BRASIL. What is BRICS. 2019. Visto en: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/en/about-brics/what-is-brics>

60 CEPAL. Alianza del Pacífico: Visión prospectiva de la integración latinoamericana y caribeña. 2018.

61 ALIANZA DEL PACÍFICO. La Alianza del Pacífico: a la conquista del mercado asiático. 2018.

62 SUBREI. ¿Qué es el TPP11?. Santiago. 2019. Véase en: <https://www.subrei.gob.cl/2019/07/que-es-el-tpp11/>



Por esta razón, ante el decaimiento del multilateralismo liberal como se conocía, los nuevos polos de desarrollo dirigidos al Asia están teniendo y tendrán la tendencia a establecer bloques regionales o de interés común como nuevo modo de multilateralismo comercial centrado en el continente asiático y la asociación con países emergentes con gran proyección económica mundial.

### III. Tendencia: Predominio del conflicto a nivel intraestatal ante potenciales vacíos de poder

#### a. *Visión general e implicancias*

Como se observó en el volumen anterior, la forma principal del conflicto en el sistema internacional estaba caracterizada por el enfrentamiento entre Estados-Nación ante la superposición de intereses opuestos de dichos actores, cuya expresión más clara y patente era la guerra entre sus ejércitos regulares.

En otras palabras, la conservación de la seguridad y la integridad territorial, la conquista, preservación y expansión del poder por parte del Estado, con tal de seguir sus intereses nacionales en un escenario internacional anárquico, definía al conflicto predominantemente como interestatal o entre Estados.

No obstante, el conflicto contemporáneo se desarrolla bajo la dinámica en que el Estado no es el único actor en el sistema internacional y tampoco detenta la capacidad absoluta del monopolio de la fuerza mediante las instituciones públicas de seguridad y las Fuerzas Armadas. En el actual contexto de globalización y acceso masivo a diversos avances tecnológicos de información, comunicación y organización, como también comercialización ilícita de armas, existe una multiplicidad de actores no estatales que desafían a las estructuras estatales e internacionales, teniendo su propia agenda e interés, que incluso traspasa a las naciones, como lo son las bandas de Crimen Organizado Transnacional (COT), grupos insurgentes u organizaciones terroristas, que han generado dinámicas de conflicto tales como guerra híbrida<sup>63</sup> o guerra asimétrica.<sup>64</sup>

Ante este escenario, el libro de la Defensa Nacional de Chile (LDN) destaca claramente que los conflictos contemporáneos se desarrollan mayoritariamente en el ámbito

63 Véase HOFFMAN, Frank. *Conflict in the 21st Century. The Rise of the Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Policy Studies. 2007.

64 LIND, William. *Et al. The changing faces of war: Into the fourth generation*. *Military Review*, vol. 69. USA: 1989 United States Government. Joint Doctrine. USA: 1995.



intraestatal, los que pueden incluir tanto disputas de carácter político, económico, social, étnico como religioso,<sup>65</sup> y no necesariamente una lucha por el poder a nivel internacional, que caracterizaba la dinámica tradicional del conflicto centrada en el Estado.

De acuerdo con datos del Peace Research Institute Oslo (PRIO), existe una clara tendencia –especialmente desde fines del período de Guerra Fría a la actualidad– en que el número de conflictos predominantes es de carácter intraestatal por sobre aquellos interestatales. Incluso, el conflicto con que tiene aún mayor prevalencia e impacto en la actualidad –por cantidad de muertes– son aquellos de carácter interno que se internacionalizan. En otras palabras, los conflictos internacionalizados son aquellos en que uno o más gobiernos participan del conflicto, con personal de combate dando apoyo al objetivo de una de las partes involucradas,<sup>66</sup> tal como se puede ver en el siguiente gráfico.

Figura N° 8:

**Comparación muertes relacionadas en batallas por conflictos internos y por internacionalización**



Fuente: PRIO. Conflict Trends 2019 - Trends in Armed Conflict, 1946-2018. 2019.

Del mismo modo, resultan ilustrativos los análisis realizados por el Uppsala Conflict Data Program (UCDP) sobre los números de Conflictos Armados (CA) por el tipo de

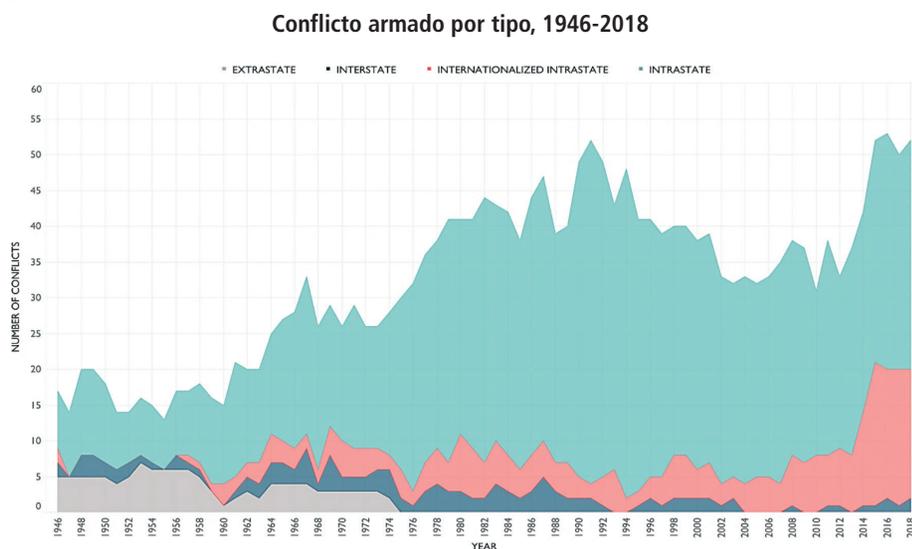
65 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017. 2017, p. 73.

66 PRIO. Conflict Trends 2019: Trends in Armed Conflict, 1946-2018. 2019.



conflicto, considerando su trayectoria entre los años 1946 y 2018. Entendiendo el CA como una incompatibilidad o enfrentamiento que afecta a un gobierno y/o al territorio cuando el uso de la fuerza armada entre dos partes, de las cuales al menos una es el gobierno de un Estado, provoca al menos 25 muertes relacionadas con la batalla en un año.<sup>67-68</sup>

Figura N° 9:



Fuente: Pettersson, Högladh & Öberg. Organized violence, 1989-2018 and Peace Agreements. Journal of Peace Research. UCDP, 2019.

La figura N° 9, muestra claramente una de las características principales del conflicto contemporáneo que tiene base en la tendencia del predominio de los conflictos intraestatales o internos de un Estado, los que en la última década se han acentuado notoriamente por la existencia de actores no Estatales organizados que disputan espacios de poder dentro del mismo territorio como parte de las dinámicas del conflicto.

En este sentido, el predominio de los conflictos intraestatales, se ven enlazados por los potenciales vacíos de poder a nivel estatal, debido a distintos factores como la corrupción o baja capacidad institucional gubernamental para mantener el orden

67 UPPSALA. Definitions, Department of Peace and Conflict Research. 2020. Consultado en: <https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>

68 Cabe destacar que el término "conflicto armado", también es denominado "Conflicto Basado en el Estado" por parte del glosario de UPPSALA, en contraposición al término "conflicto no estatal", en el que refiere a que ninguna de las partes en conflicto es un gobierno.



social dentro de un territorio, lo que genera un escenario de conflicto y disputa por parte de distintos actores no estatales.

Incluso el PRIO es enfático en señalar que los grupos o actores no estatales organizados, como milicias, grupos rebeldes y carteles relacionado con el tráfico de drogas, son los que actualmente provocan más víctimas alrededor del mundo,<sup>69</sup> los que en su mayoría se encuentran en Siria –que se mantiene en un alto nivel de conflicto intraestatal internacionalizado entre actores estatales y no estatales–, pero también en México, por el alto nivel de grupos organizados.

Lo precedente, también genera grandes desafíos a nivel estatal en cuanto a aspecto de seguridad interior pública, pero también al nivel de la defensa debido a la articulación, muchas veces transnacional, de estos grupos que obliga a ejecutar estrategias coordinadas de prevención y seguimiento.

### *b. Análisis de tendencia. Predominio del conflicto a nivel intraestatal ante potenciales vacíos de poder a nivel hemisférico*

Desde la corriente liberal de las RR.II. se observaba con optimismo el apogeo y las cualidades de las democracias occidentales,<sup>70</sup> llegando a instalar la teoría de la “Paz Democrática”, destacando que existía una menor tendencia de conflictos interestatales en occidente debido a la existencia de sistemas democráticos que “tienden a alcanzar condiciones de resolución de las crisis entre los Estados sin tener que recurrir al uso de la fuerza”.<sup>71</sup>

Si bien ha existido una ausencia de conflictos armados entre Estados del hemisferio occidental, los desafíos en la actualidad radican en los conflictos internos de las naciones, los que pueden influenciar o afectar a parte del sistema internacional, sobre todo considerando el contexto actual de la diversidad de las dinámicas del conflicto y los actores que participan en ella.

Más aún, considerando la existencia de entorno internacional en que se ve una fragilidad de los organismos internacionales y de las plataformas multilaterales de acuerdos, disminuyendo la cooperación en diversos temas, incluyendo aquellas rela-

69 PRIO. Conflict Trends 2019 - Non-States Conflicts. Oslo: 2019. Visto en: <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=1859&type=publicationfile>

70 SALOMÓN, Mónica. El debate sobre la ‘paz democrática’: Una aproximación crítica. Revista de estudios políticos, N° 113. 2001.

71 GOBBETTI, Zeno. Una revisión de la teoría de la paz democrática. 2009: p.40.



cionadas con la seguridad. Siendo que las amenazas y riesgos internacionales tienen en gran parte un carácter transnacional.<sup>72</sup>

Por ello, la importancia hemisférica de intentar resolver las desavenencias internas entre los miembros de la OTAN, sobre todo ante la decisión del gobierno estadounidense de retirar tropas de bases europeas, la suspensión de ejercicios militares del país americano en las zonas orientales como en el Kurdistán, en pleno conflicto sirio, permitiendo la ofensiva de Turquía que también es miembro y generando la indignación del mandatario francés, como también el recorte de fondos en defensa relacionados con el organismo internacional.<sup>73</sup> No hay que olvidar que la piedra angular del tratado fundacional de la OTAN es el principio de seguridad colectiva, en el que considera que el ataque a uno de sus aliados significará un ataque al resto de los aliados,<sup>74</sup> aspecto que requiere un gran nivel de consenso y convivencia.

En relación con lo anterior, también hay que destacar que si bien las principales naciones occidentales europeas y norteamericanas gozan de una mayor estabilidad económica y política en cuanto a conflictos internos propios (lo que no quiere decir que estén exentas), sí están estrechamente relacionados con la dinámica internacionalizada del conflicto intraestatal, debido a su influencia e intervención en diversos conflictos fuera de la región.

Ejemplo de lo expuesto, es el conflicto o guerra civil en Siria, cuya tensión y vacíos de poder generaron la participación de diversos actores enfrentados, estatales tanto como no estatales. En relación con estos últimos, tales como el grupo terrorista Estado Islámico, los denominados rebeldes y milicias kurdas, como también actores estatales externos además del régimen sirio, como lo son EUA, Francia, Turquía, Irán y Rusia con sus propios intereses. Además, cabe recalcar que este conflicto ha producido la mayor crisis de refugiados a nivel internacional desde la Segunda Guerra Mundial,<sup>75</sup> flujo del cual países como Turquía, Grecia, Francia o Italia han tenido que sortear la gestión de refugiados, los desafíos sociales y de política pública interna que aquello significa.

La multiplicidad de actores no-estatales organizados no solo genera problemas dentro del Estado en crisis o cuestionamiento, también sus acciones tienen consecuen-

---

72 MSC. Munich Security Report 2020. Munich. 2020.

73 BBC. La OTAN cumple 70 años: cómo la alianza militar más exitosa de la historia pasa por sus peores momentos. 2019. Véase en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50628736>

74 OTAN. Tratado Atlántico Norte, Artículo 5. 1949.

75 ACNUR. Guerra en Siria: 13 millones de personas necesitan ayuda humanitaria en Siria.2020 <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/guerra-en-siria>

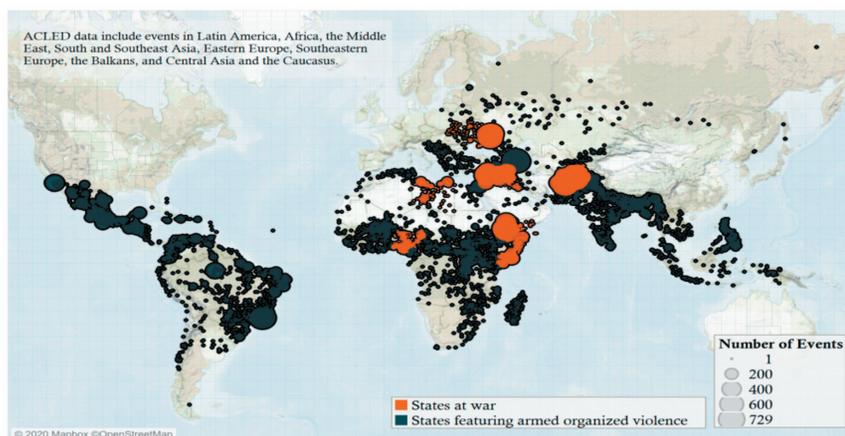


cias transnacionales, dada que su orgánica y acceso a diferentes tecnologías, permite que actúen en forma de red o enjambre, dada su dinámica híbrida.<sup>76</sup> Quienes utilizan técnicas de reclutamiento sofisticadas, ciberataques, atentados, etc. Así han sido los casos de grupos terroristas más mediáticos como Al Qaeda o el autodenominado Estado Islámico, donde si bien gran parte de los atentados terroristas registrados durante el 2017 se concentraron tanto en el norte de África, Oriente Medio y el Sudeste Asiático, también hubo incidencia en el hemisferio occidental tanto para los países de la UE y EUA.<sup>77</sup>

Por otro lado, el período desde el año 2017 al 2019 se destacó por la gran cantidad de protestas y conflictos sociales que surgieron dentro de distintos Estados, cuya peculiaridad es que afectó a países pertenecientes a todas las regiones o continentes del mundo,<sup>78</sup> sin distinción de regímenes autocráticos, democráticos, Estados débiles o fallidos. Es más, tanto el Global Protest Tracker,<sup>79</sup> como el Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), identifican la existencia de protestas significativas antigobierno en más de 100 países que han derivado en algún tipo de conflicto.

Figura N° 10:

**Eventos de conflictos armados en Estados en guerra, violencia armada u organizada 2018-2020**



Fuente: Raleigh, Clinadh. ACLED. Global Conflict and Disorder Patterns. 2020.

76 Véase: GUILLEN, Colom. ¿El auge de los conflictos híbridos?. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: 2014.

77 OUR WORLD DATA. Number of terrorist attacks, 2017. Oxford. 2018. Visto en: <https://ourworldindata.org/grapher/terrorist-incidents?tab=chart&time=2017&country>

78 CARNEGIE Endowment for International Peace. Global Protest Tracker. 2020. Visto en: <https://carnegieendowment.org/publications/interactive/protest-tracker>

79 *Ibidem*.

La figura N° 10 demuestra con claridad el estallido de protestas y conflictos, con foco dentro de los Estados, en el que el hemisferio occidental, sobre todo Europa, que no queda excluido abordando diferentes temáticas. Tal como se puede ver en el caso de la protesta francesa de los “Chalecos amarillos” (2018), que cuestionaba las medidas políticas que reducían los programas del Estado de bienestar galo, las protestas contra el gobierno italiano por la reforma de pensiones (2019), como también las movilizaciones por la independencia catalana, que provocó el arresto de líderes políticos de Cataluña (2019) o bien en EUA con diferentes protestas en relación a las temáticas migrantes, por medidas como la prohibición de la entrada de inmigrantes provenientes de naciones musulmanas (2017) o la separación de familias y niños en la frontera con México (2018).

Dada esta condición de convulsiones sociales dentro de Estados que no son exclusivas de Estados fallidos o débiles, como usualmente se pensaría, sino desarrollados, es que el profesor Raleigh del ACLED hace el siguiente diagnóstico<sup>80</sup> de este tipo de conflictos internos, entendiéndolos como “violencia política”, término que considera la presencia activa de más de un grupo violento armado, organizado no estatal y políticamente motivado:

- La violencia política está aumentando y se manifiesta como un desorden en múltiples formas. Es persistente y dinámica, adaptándose constantemente a las circunstancias y oportunidades políticas cambiantes, en lugar de disiparse. Por estas razones, es mejor entender la violencia política no como un fracaso de los Estados, sino como una característica volátil y flexible de los sistemas políticos.
- La violencia política también aumenta con mayor rapidez en los Estados desarrollados: Rusia, México y Turquía. Los continuos conflictos en la República Democrática del Congo, Somalia y Afganistán demuestran la naturaleza intratable de las guerras en Estados con un control y una capacidad gubernamental inconsistentes en todo el territorio. El conflicto es más persistente en los Estados más pobres, pero incluso en esos entornos, es un instrumento de los poderosos, más que de los pobres y los agraviados.
- Las consecuencias de muchos esfuerzos de consolidación de la paz y estabilización impuestos desde el exterior, las elecciones forzadas y la corrupción se enlaza con la violencia de las milicias y las bandas. En lugar de descender al caos, esta tendencia está vinculada directamente a la política interna de los Estados y a los

---

80 Traducción propia en base a Raleigh, Clinadh. Global Conflict and Disorder Patterns, ACLED. 2020



beneficios económicos del conflicto. La forma e intensidad de ese conflicto se adapta a la competencia política dentro de los Estados. Como resultado, debemos esperar un aumento continuo de las milicias, las pandillas y la violencia en la mayoría de los Estados.

- Finalmente, las manifestaciones están aumentando drásticamente, pero la mayoría de las protestas pacíficas no tienen ningún efecto sobre las estructuras políticas y la política de las élites. Las fuerzas de seguridad del Estado siguen interviniendo violentamente en las protestas, y las turbas –a menudo contratadas por políticos– son responsables de un aumento significativo y mortal de los disturbios en el sur de Asia y más allá.<sup>81</sup>

De este modo las implicancias de los conflictos intraestatales y su largo alcance plantea desafíos directos a las áreas de la seguridad y defensa de todos los Estados del sistema internacional, como también una gran ventana de oportunidad para repensar la colaboración internacional en un entorno interdependiente, donde la mantención de la estabilidad interna de un Estado y sus instituciones, mediante la cooperación, significa también mantener los niveles de conflictividad internacional controlados.

### *c. Análisis de tendencia. Predominio del conflicto a nivel intraestatal ante potenciales vacíos de poder a nivel latinoamericano y subregional sudamericano*

De acuerdo con el Estudio Mundial sobre Homicidios 2019,<sup>82</sup> realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Latinoamérica es la región más violenta del mundo, la que registrando la mayor cantidad de muertes violentas como consecuencia de un homicidio, identificando dentro de las principales razones la desigualdad y el crimen organizado.

En este último punto, el COT, se relaciona con una de las principales implicancias de los distintos conflictos intraestatales presentes en la región, ya que la existencia de una diversidad de actores no estatales que disputan territorios y vacíos de poder económico-político, en sistemas institucionales gubernamentales con altos grados de elitización y corrupción, generan condiciones de inseguridad relevantes dentro del territorio Estatal y a la sociedad en general.

---

81 RALEIGH, Clíadh. *Global Conflict and Disorder Patterns*, ACLED. 2020: 1.

82 UNODC. *Estudio Mundial sobre Homicidios 2019*. 2019.



El PRIO es enfático al señalar el alto grado de incidencia de conflictos no estatales en la región, es decir, conflictos en que existe “uso de la fuerza armada entre grupos organizados, ninguno de los cuales es el gobierno de un Estado, lo que resulta en al menos 25 muertes anuales relacionadas con la batalla”.<sup>83</sup> Estos pueden ser grupos organizados formalmente como las milicias, grupos de apoyo organizados de manera informal, como simpatizantes políticos, y grupos organizados informalmente que tienen una identidad en común, tal como la comunitaria.<sup>84</sup>

Figura N° 11:



Fuente: Conflict Trends 2019 - Non-States Conflicts. Oslo. 2019.

Ambos gráficos demuestran la alta prevalencia de los conflictos no estatales en la región, siendo el continente americano y fundamentalmente la región latinoamericana, la región con mayor cantidad de conflictos no estatales, incluso por sobre África. Del mismo modo, se puede observar un aumento considerable de las muertes provocadas por conflictos no estatales en la región, durante la última década, siendo solo superado por Medio Oriente.

En consonancia con lo anterior, el PRIO también recalca que en la región presenta el mayor porcentaje de grupos no estatales formalmente organizados en conflicto, con un 94% del total (127 de 135 grupos). “Estos enfrentamientos incluyen la violencia entre grupos rebeldes, por ejemplo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de

83 PRIO. Conflict Trends 2019 - Non-States Conflicts. Oslo. 2019. p. 2.

84 De manera más completa el PRIO y UPPSALA define a estos grupos como: Grupos organizados formalmente: tales como rebeldes, milicias y otros grupos altamente organizados que luchan entre sí. Estos, tienen un nombre proclamado y están organizados permanentemente para el combate. Grupos de apoyo organizados de manera informal: tales como simpatizantes y afiliados de partidos políticos, que generalmente están organizados para no participar en combates, pero en ocasiones utilizan sus capacidades organizativas para este fin. Grupos organizados informalmente que tienen una identidad común: desde líneas religiosas, étnicas, nacionales, tribales o de clanes. Esta categoría incluye los conflictos definidos como comunitarios, donde las incompatibilidades se basan en la identidad comunitaria.



Colombia (FARC) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), al igual que bandas criminales, por ejemplo, Rock Machine y Hells Angels en Canadá”.<sup>85</sup> No obstante, destaca que el caso más preocupantes es la violencia de los cárteles en México que representa el 67% del total de los conflictos (90 de 135), incluso en 2018, la violencia de los cárteles alcanzó su punto máximo con 14 conflictos activos.<sup>86</sup>

El caso de México es preocupante y necesario de destacar, porque como anteriormente se mencionó de acuerdo con el PRIO, la cantidad de fallecimientos a nivel mundial por grupos no estatales formalmente organizados, como los cárteles de la droga, milicias y grupos rebeldes, están ubicados esencialmente en el conflicto o guerra en Siria, y también en México. Es decir, el nivel de riesgo y amenaza al interior del Estado de México por estos grupos es similar al de un Estado en plena guerra. Incluso dicho informe destaca que el aumento de fallecimientos en la región observados en la gráfica es producto de la gran cantidad de muertes en combate en 2010 y 2018, “como resultado del conflicto entre el cártel de Jalisco y el cártel de Sinaloa y Santa Rosa de Lima en México, que cobró 3.922 vidas”.<sup>87</sup>

En cuanto a la región sudamericana como tal, en cuanto al conflicto armado, se destaca que Venezuela sigue en condición de crisis interna, la que ha dado lugar a diferentes tipos de violencias organizadas y claros vacíos de poder producto de la disputa entre oficialismo y oposición. Por otro lado, la crisis de refugiados y migrantes venezolanos en la región, la injerencia de EUA, China y Rusia, la movilización del Grupo de Lima, demuestran que la inestabilidad del mencionado país podría fácilmente internacionalizarse como conflicto, debido a la importancia estratégica política y económica del país venezolano.

Por su parte Colombia aparece como el único país en conflicto activo en la región sudamericana, debido a la ruptura de los procesos de paz, hace más de un año, con los grupos FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), aunque con este último se ha mostrado una mayor flexibilidad de retomar las conversaciones para llegar a un mejor puerto y así materializar un cese al fuego.<sup>88</sup>

Al igual que en el ámbito mundial y hemisférico, la región de Sudamérica no ha esta-

---

85 PRIO. Conflict Trends 2019 - Non-States Conflicts. Oslo. 2019, p. 3.

86 *Ibidem*.

87 *Ibidem*.

88 INFOBAE. El ELN planteó al gobierno de Colombia retomar las conversaciones de paz. 2020. Visto en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/04/21/el-eln-planteo-al-gobierno-de-colombia-retomar-las-conversaciones-de-paz/>



do ajena a los conflictos internos de protestas en contra de políticas o gobiernos en específico. El Global Protest Tracker señala que ocho de doce países sudamericanos han experimentado protestas significativas.

Figura N° 12:

### Protestas sociales Sudamérica 2017-2020



Fuente: CARNEGIE Endowment for International Peace. Global Protest Tracker. 2020.

Específicamente estos conflictos internos o protestas sociales, tienen sus respectivos catalizadores y se han dado en los países de Venezuela (2019), con la crisis de legitimidad del gobierno chavista de Nicolás Maduro; Colombia (2019), ante el posible cambio del sistema de pensiones y riesgo al acuerdo de paz; Ecuador en 2019, a través de las políticas de austeridad en el sector público y el alza a los combustibles; en Bolivia, durante el segundo semestre de 2019, tuvieron lugar diversas protestas ante las irregularidades electorales que terminó con la dimisión forzada del presidente Evo Morales; Brasil, respecto a los cortes de presupuesto educacionales; Argentina, debido a los recortes de presupuesto público exigidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI); Chile, respecto al alza del pasaje de metro y condiciones de desigualdad socioeconómica; y recientemente, Perú a raíz de las críticas al sistema político.

El actual contexto de pandemia por COVID 19 y la necesidad de realizar distanciamiento social y cuarentena, pareciera haber calmado el fervor social de las protestas, sin embargo, las condiciones estructurales y sociales que impulsaron la movilización



social en cada país siguen sin mayores reformas de fondo dentro de los sistemas sociales, económicos y políticos de los Estados. Por lo tanto, una reactivación de este tipo de conflicto al corto o mediano plazo es necesaria de considerar y abordar de la mejor manera para mantener el orden y protección de la sociedad. Teniendo en cuenta el revitalizado papel de las Fuerzas Armadas en la esfera pública, respecto a sus capacidades de coordinación y funcionamiento para responder a las eventualidades inesperadas de la convulsión social.

También es necesario señalar que ante estos vacíos de poder por deslegitimidad de los gobiernos, lo que propende a conflictos internos, es imperioso que haya respuestas políticas oportunas y participativas dentro del sistema democrático en el cual se afirman las repúblicas sudamericanas. La mantención inamovible de los privilegios de las clases políticas y económicas, y los bajos niveles de las políticas redistributivas, seguirán manteniendo la sensación social de injusticia e indignación social que puede propender al descontrol de la población y generar espacios para que actores no estatales adquieran poder e influencia dentro del territorio.

Tal como lo dijo Samuel Huntington, en su texto *El Orden Político en las Sociedades de Cambio*, los fenómenos de la globalización, el acceso a la información y la inmediatez de esta no solo generará una sensación bienestar momentáneo, también producirá una sobre expectativa del bienestar que se puede lograr. De no cumplirse y no ser satisfechas, los niveles de frustración crecerán en diversos grupos sociales.<sup>89</sup>

Por otro lado, también esto plantea desafíos propios de la región sudamericana, respecto a que gran parte de las protestas de la región se originaron o se manifestaron con mayor intensidad en las grandes urbes de cada Estado. Esto dice relación con la concentración del poder político histórico en las principales capitales de los países sudamericanos, pero también por el crecimiento de las ciudades, tanto en infraestructura como en densidad poblacional, en que las condiciones sociales de desigualdad, la dificultad de acceso a servicios, estrés y expectativas de crecimiento comienzan a entrar en conflicto y a ponerse en cuestionamiento debido al constante intercambio social propio de la ciudad. Incluso este es un aspecto muy relevante para considerar, debido a que en el mediano plazo la formación de megaciudades en a la región es un futuro probable.

Finalmente, la tendencia de conflictos intraestatales y la multiplicidad de actores organizados no estatales, desafiando los vacíos de poder, demuestra que todo tipo de

---

89 Referencia extraída de: SCHAMIS. *Las revueltas del 2019*, INFOBAE. 2019.



gobierno puede sufrir la existencia de un “estallido social” sin importar su régimen político, por lo que el conflicto intraestatal no es una excepcionalidad de un Estado débil, sino una respuesta al incumplimiento de condiciones y expectativas propias del desarrollo humano. No obstante, la existencia de actores organizados es una realidad en distintos países de la región y esto hace fundamental la existencia de coordinación de las fuerzas políticas, civiles, de seguridad y de las Fuerzas Armadas para el abordaje integral de las situaciones de conflicto.

## **IV. Tendencia: Cambio climático y la prevalencia de desastres naturales**

### *a. Visión general e implicancias*

El cambio climático se entiende como un aumento de la temperatura media del planeta, lo que tiene como efecto el aumento del nivel del mar, el derretimiento de los hielos y la aparición de fenómenos meteorológicos extremos, los cuales se intensificaron durante el período 2015-2019 y que según la Organización Meteorológica Mundial (OMM), probablemente estamos viviendo el quinquenio más cálido jamás registrado. A su vez, la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) ha aumentado también a niveles sin precedentes, confirmando una tendencia al calentamiento en el futuro.

El incremento de las temperaturas medias es solo uno de los indicadores del cambio climático. El informe de la OMM del año 2019 hace un repaso sobre otros índices que ayudan a medir el impacto del calentamiento y esa revisión también confirma la crisis climática del planeta. Por ejemplo, el “continuo declive” del hielo ártico, que se encuentra en mínimos históricos. Lo mismo está ocurriendo con la capa de hielo de Groenlandia o con los glaciares, que van en retroceso.

Por otra parte, no todos los GEI terminan acumulándose en la atmósfera. Se estima que entre 2009 y 2018 los océanos han absorbido el 23% del dióxido de carbono emitido anualmente, y esto ha hecho que se esté produciendo un proceso de acidificación de los océanos que está dañando la biodiversidad marina. Además, los océanos también captan el exceso de calor del sistema planetario, con lo que aumenta la temperatura.

Sin duda, lo anterior trae consigo un sinfín de externalidades negativas, cambios y consecuencias que el planeta ya está sufriendo. Muchos fenómenos meteorológicos se han visto exacerbados, por ejemplo, períodos de precipitación intensa en poco

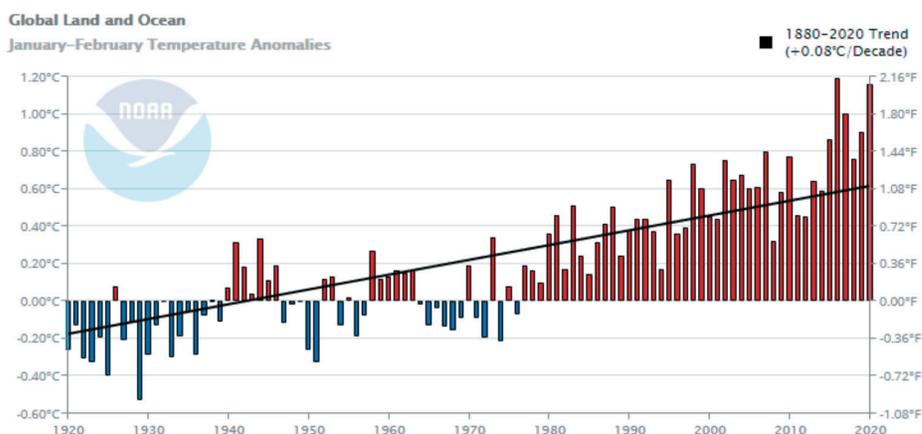


tiempo han provocado colapsos urbanos y desastres naturales como aluviones, deslizamientos de terrenos, inundaciones, entre otros. También, otro factor para considerar es la prevalencia de la afectación en la disponibilidad de recursos hídricos en zonas donde las precipitaciones están disminuyendo.

En suma, desde la revolución industrial el planeta viene evidenciando un alza en su temperatura media, lo que se explica por el aumento de GEI de origen antrópico como lo es el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

Figura N° 13:

### Anomalías de temperatura en los últimos 100 años<sup>90</sup>



Fuente: NOAA National Centers for Environmental information, Climate at a Glance: Global Time Series, published April 2020.

El anterior gráfico evidencia cómo ha aumentado la temperatura media del planeta para los meses de enero y febrero desde 1880 al año 2020, donde por década el aumento promedio es de +0,08 °C, entendiendo que la línea horizontal 0.00 °C es el promedio normal del planeta y las barras azules y rojas las anomalías con respecto a ese promedio.<sup>91</sup>

Según la Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial entre los años 2015 y 2019, la temperatura media mundial ha aumentado en 1,1 °C desde la era preindustrial y en 0,2 °C con respecto al período 2011-2015.<sup>92</sup>

90 Gráfico de anomalías de temperatura del último siglo con respecto al promedio comprendido entre los años 1910-2000. Disponible en: <https://www.ncdc.noaa.gov/cag/>

91 NOAA. Climate at glance. 2020. Disponible en: <https://www.ncdc.noaa.gov/cag/>

92 WMO. Report on The Global Climate in 2015-2019. 2019.



Dado los peligros y la prevalencia de los desastres naturales asociados al calentamiento global, tales como inundaciones, olas de calor, eventos meteorológicos extremos, entre otros, es que uno de los principales retos de la década que comienza es el control del calentamiento planetario.

En ese sentido, según el informe World Risk Report del World Economic Forum, el calentamiento global es una de las preocupaciones mundiales, es que esta tendencia se perfila que tendrá un desarrollo vital en esta década, dado que el sentido que tomen las diferentes políticas globales y locales configurará el futuro del cambio climático, lo que equivale a decir, en otras palabras, que al mismo tiempo, se ponen en jaque futuro de la economía, el bienestar social y la integridad de la biodiversidad, dada la profunda relación de estas tres dimensiones con el fenómeno en cuestión.

Por otra parte, resultan vitales las medidas que a nivel global tomen lugar en las décadas futuras, debido a que una de las metas que los países signatarios del Acuerdo de París acordaron, fue mantener el aumento de la temperatura global en por debajo de 1,5 °C en relación con la era preindustrial, lo que significa reducir la emisión de GEI como el CO<sub>2</sub> en un 50% hacia el año 2030.

En relación a lo expuesto, y según lo que detalla el informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, que fue publicado a finales de 2018, de no alcanzar la meta del Acuerdo, el planeta tiene una alta probabilidad de que ingrese en una fase de eventos climáticos extremos en el mediano y largo plazo con consecuencias catastróficas para la vida humana, aumentando la cantidad de desastres naturales, lo que además podría estar lejos de la capacidad de la humanidad de poder controlar sus efectos.

Sumado a lo anterior hay que considerar que muchos países ya están siendo altamente afectados, por lo que la situación podría ser grave para todo el mundo y, particularmente para otros países, podría ser devastadora, considerando el Índice de Riesgo Climático Global 2020, presentado en la COP25 realizada en la ciudad de Madrid, el que indicaba que algunas zonas del planeta están más expuestas que otras. La lista es diversa en zonas geográficas, deduciéndose que, de alguna u otra manera, toda la población estará expuesta a los embates del fenómeno, de acuerdo con el Global Risk Report 2020:<sup>93</sup>

---

93 World Economic Forum. Global Risk Report 2020. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf)



Tabla N° 2:

Principales países afectados por el cambio climático	5 países más afectados durante lo que va del siglo XXI
Japón	<b>Puerto Rico</b>
Filipinas	<b>Filipinas</b>
Alemania	<b>Pakistán</b>
Madagascar	<b>Haití</b>
India	<b>Myanmar</b>
Sri Lanka	-
Kenia	-
Ruanda	-
Canadá	-
Fiji	-

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de World Economic Forum. Global Risk Report 2020.

En este sentido, y en palabras del científico experto en cambio climático, Robert Watson, nos encontramos ante un eventual “desastre ambiental y económico como producto del cambio climático inducido por la actividad humana”, y para evitarlo se requerirá que las promesas para enfrentar el fenómeno examinado al menos se dupliquen en la próxima década para reducir las emisiones en 50% hacia 2030, considerando que en 2018, la concentración de CO2 en la atmósfera alcanzó un nuevo máximo histórico: 407,8 partes por millón. Esta situación, según la OMM, contribuye a perpetuar el calentamiento global, dado que este gas puede permanecer durante siglos en los océanos.

De esta manera, tanto la ONU y la OMM, advierten que los impactos del cambio climático se están incrementando dado que la última década es la más cálida desde que se tiene registro y la causa principal que esgrime la OMM en su último informe sobre el estado del clima mundial en 2019 es el aumento de los GEI en la atmósfera, es decir, hay una relación directamente proporcional entre los GEI que genera el ser humano y el incremento de la temperatura a nivel planetario.<sup>94</sup>

De acuerdo con el Global Risk Report 2020, las tendencias mundiales vinculadas al cambio climático como el tiempo extremo, la pérdida de biodiversidad, los desastres naturales y la crisis hídrica son consideradas entre las mayores preocupaciones y

94 WMO Provisional Statement on the State of the Global Climate in 2019. Disponible en: [https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice\\_display&id=21626#.Xp8ai6EzblU](https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21626#.Xp8ai6EzblU)



desafíos que debe enfrentar el mundo<sup>95</sup> y que posiblemente pueda poner en jaque diversos aspectos en el desarrollo de muchos Estados, lo que repercute inmediatamente en la vida cotidiana de las personas volviéndolas vulnerables, poniendo en riesgo sus derechos humanos y el correcto funcionamiento de las sociedades.

Según reportes, tanto de la ONU como de la OMM, el pasado 2019 fue uno de los más cálidos desde que se tienen registros confiables, los que datan del año 1880 hasta la fecha, específicamente el segundo con la temperatura media más alta, lo que viene a confirmar la tendencia del fenómeno en cuestión, ya que, además, el 2019 se circunscribe en el quinquenio más cálido en la historia reciente, confirmando a su vez, la década más cálida. En ese mismo sentido, el año en curso no se queda atrás y reafirma lo anterior; enero 2020 es el enero más cálido jamás registrado.

El informe sobre el estado del clima mundial en 2019 de la OMM destaca un hecho alarmante, la temperatura en 2019 fue 1,1 grados superior a la de la media del período comprendido entre 1850 y 1900, el que se emplea como referencia, cabe considerar que la meta hacia 2030 es no superar los 1,5 °C de alza con respecto al período de comparación.

Durante la presentación del informe en Nueva York a finales de 2019, el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres solicitó a los países que aumenten la ambición y que, en la próxima Cumbre del Clima, que se iba celebrar en Glasgow (Reino Unido) en noviembre de 2020, pospuesta para 2021, se comprometan a reducir un 45% sus emisiones en 2030 ya que para 2050, si se quiere cumplir la meta del 1,5 grado, esas emisiones deben desaparecer. Guterres ha explicado que, por el momento, 70 países se han comprometido a eliminar sus emisiones para 2050. Pero, según ha dicho, esos Estados solo representan un cuarto de todas las emisiones globales,<sup>96</sup> haciendo imperativo un mayor grado de compromiso por parte de los principales actores del sistema internacional. A continuación, se exponen algunas cifras que demuestran los efectos del cambio climático:

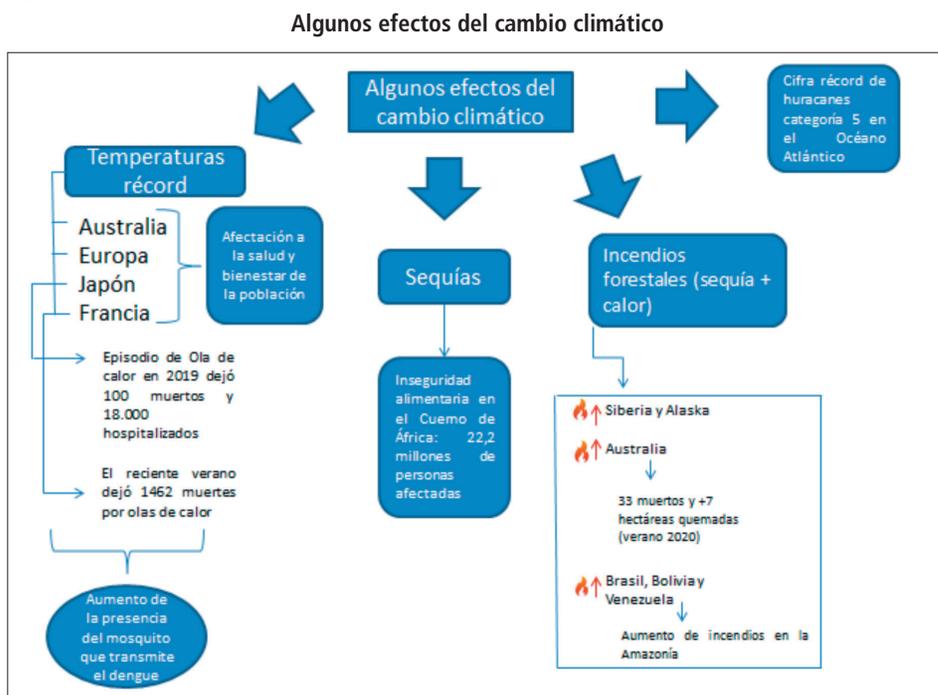
---

95 World Economic Forum. Global Risk Report 2020. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf)

96 EL PAÍS. La ONU advierte de que los impactos del cambio climático se están incrementando. Disponible en: <https://el-pais.com/sociedad/2020-03-10/la-onu-advierte-de-que-los-impactos-del-cambio-climatico-se-estan-incrementando.html>



Figura N° 14:



Fuente: elaboración propia, con información extraída de diario El País, Datos WMO, BBC y Greenpeace.<sup>97</sup>

*b. Análisis de tendencia. Cambio climático y la prevalencia de desastres naturales y sus implicancias a nivel hemisférico*

Con relación al cambio climático, y en comparación al hemisferio norte, el hemisferio sur presenta en promedio, veranos e inviernos más suaves, esto debido a que el primero posee grandes masas continentales como lo es América del Norte, Europa y Asia y África septentrional, lo que hace que haya mayor oscilación térmica y mu-

97 EL PAÍS. La ONU advierte de que los impactos del cambio climático se están incrementando. Disponible en: <https://el-pais.com/sociedad/2020-03-10/la-onu-advierte-de-que-los-impactos-del-cambio-climatico-se-estan-incrementando.html>  
 Datos WMO. Disponible en: <https://public.wmo.int/en/resources/bulletin>  
 EL PAÍS. La ONU advierte de que los impactos del cambio climático se están incrementando. Disponible en: <https://el-pais.com/sociedad/2020-03-10/la-onu-advierte-de-que-los-impactos-del-cambio-climatico-se-estan-incrementando.html>  
 BBC. Agosto 2019. Incendios en el Amazonas: el número récord de fuegos que afectan a Brasil y también arrasan otros países de Sudamérica. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49426794>  
 GREENPEACE. Enero 2019. Cómo influye el cambio climático en los huracanes. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/noticias/llega-lorenzo-como-influye-el-cambio-climatico-en-los-huracanes/>



chas zonas tengan menos influencia oceánica. A diferencia, en el hemisferio sur, la proporción del planeta que está cubierto por agua es mucho mayor, por tanto, la influencia reguladora de las temperaturas por parte del océano es mayor, lo que provoca que las temperaturas extremas sean inferiores que los extremos meteorológicos del hemisferio norte.

Considerando esta situación climática que explica por qué las estaciones son más extremas en el norte que en el sur del planeta, ello no implica que el hemisferio sur esté libre de los embates del cambio climático.

Teniendo en cuenta la situación hemisférica occidental, es posible visualizar que los principales riesgos y amenazas, específicamente para el continente americano son la extinción del *permafrost* o hielo permanente en zonas de Alaska, Canadá y Groenlandia, los derretimientos de glaciares en torno a la costa oeste de todo el continente americano la cual esta delineada por una gran cadena montañosa, partiendo por el sur en la denominada cordillera de los Andes, hasta llegar al norte con el conocido cordón montañoso de las Rocallosas.

Como el mundo en general, el continente se verá afectado por el aumento de las olas de calor cada vez más extremas y el frío intenso será más frecuente en invierno en América del Norte dada la condición de continentalidad explicada anteriormente. Las zonas mediterráneas cada vez serán más expuestas a incendios forestales por la sequedad del ambiente y las zonas intertropicales a situaciones de inundaciones más frecuentes.

Como ya se ha señalado, hemos sido testigos y víctimas de diversos desastres naturales asociados a fenómenos meteorológicos extremos. Diversas olas de calor con temperaturas máximas extremas y altos niveles de sequedad del aire que han provocado (sin obviar la acción del hombre) incendios forestales en Australia, Chile, en la Amazonía afectando a zona de Brasil, Venezuela y Bolivia.

Por otra parte, aumento de lluvias estivales por el Fenómeno del Niño en Perú provocando aludes los que han sido recurrentes los últimos veranos. A nivel general, se han exacerbado los períodos de sequías, afectando a zonas de América del Sur como Chile y el sur de África.



### *c. Análisis de tendencia. Cambio climático y la prevalencia de desastres naturales a nivel regional sudamericano*

Desde una perspectiva demográfica, América del Sur tiene un alto potencial de ser afectada por los cambios del clima que están ocurriendo a nivel planetario, ya que tiene un nivel relativamente alto de concentración de la población en áreas bajas, las que se encuentran en riesgo de inundación por el aumento de las mareas y del nivel del mar, lo que representa un riesgo mayor debido a las altas tasas de urbanización de la región. En Argentina, más de 5 millones de ciudadanos o bien el 11% de la población del país residirá en zonas bajas propensas a inundaciones por subidas del nivel del mar hacia 2030. En Brasil, dicho panorama pone en riesgo a un total de 15 millones de personas, es decir, al 6,6% de su población. Para el caso de Venezuela las personas residentes en zonas inundables ascienden alrededor de 2 millones.<sup>98</sup>

En este sentido, los crecientes aumentos en el nivel del mar, huracanes en la zona caribeña y el riesgo general de inundación pueden producir desplazamientos a gran escala de poblaciones y la destrucción de viviendas e infraestructura urbana, que afecta tanto a la economía, la productividad y al presupuesto público. Las amenazas de aumento de temperaturas, niveles del mar y el clima extremo no son ajenas en los ciudadanos del Sudamérica. Según la Universidad de Vanderbilt y Encuestas LAPOP, en promedio 75% de los encuestados en los 10 países sudamericanos expresan que “el cambio climático es un problema grave”. Por otra parte, los ciudadanos que se muestran más preocupados por esto son los brasileños, donde el 80% expresa preocupación por los efectos del cambio climático.<sup>99</sup>

A continuación, se presentan los efectos del cambio climático en Sudamérica:<sup>100</sup>

- Inundaciones: según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las inundaciones en la región fueron el desastre natural más frecuente entre 1970 y 2013, los que cada vez de vuelven más frecuentes e intensas. Zonas de Uruguay y Argentina reportaron daños del orden de US\$2.500 millones solo en el mes de enero de 2019. Perú fue otro país muy afectado por inundaciones estivales, donde además de anegamientos propios de las inundaciones, provocan desliza-

98 Steven J Green. South America by 2030: political, economic and security outlook. School of International & Public Affairs. Florida International University.

99 *Ibidem*.

100 BBC. Diciembre 2019. 4 efectos del cambio climático que ya se pueden ver en América Latina. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50634600>



mientos de tierra en zonas que son más secas. En febrero de 2019, un tercio de los municipios del país se declararon en emergencia.

Otro factor que incide en este tipo de desastres en la región es el derretimiento de glaciares, que en el caso de Perú amenaza con inundar poblados y zonas agrícolas considerando que es el país en la región que tiene la cadena de glaciares tropicales más grande. Es el caso de la ciudad de Huaraz, donde las lagunas que se forman a su alrededor con el agua de los glaciares han multiplicado su volumen, como es el caso de la laguna Palcacocha, que ha multiplicado su volumen por 34 desde la década de los 70.

- Sequías: mientras en algunas zonas del planeta las lluvias se intensifican, en otra ocurre lo contrario y la región sudamericana no es la excepción. El país más afectado del subcontinente es Chile, que vive la crisis hídrica más severa en los últimos 50 años debido a una profunda sequía que arrastra ya una década de déficit de precipitaciones en casi todo el territorio. De las 16 regiones del país, siete están severamente afectadas, alcanzando saldos de 30.000 animales muertos y colapso de sistemas de riego por falta de agua. La Oficina de Cambio Climático de Chile calcula que las precipitaciones se han reducido en un promedio de 23 milímetros por década entre 1961 y 2018 y diversos estudios atribuyen entre el 12% y el 25% de la responsabilidad de este fenómeno al cambio climático causado por el hombre.
- Aumento del nivel medio del mar: debido al alza de temperatura global, los casquetes de hielo ubicados en los polos y Groenlandia comienzan a derretirse y con ello, el nivel del mar a aumentar. En la región, el país más afectado es Argentina, dado que tiene zonas de costa muy propensas a inundarse por este motivo dado su altitud. El otro país muy afectado es Panamá, en la zona de sus archipiélagos como lo es el de San Blas.

## Efecto de la pandemia de COVID 19 en el cambio climático

El año 2020 comenzó en medio del desarrollo de la pandemia de COVID 19, luego de su dispersión desde China hacia prácticamente todo el mundo. En este contexto, muchos países han decretado cuarentenas y confinamientos a sus habitantes con el fin de disminuir las posibilidades de contagio, trayendo consigo la detención de actividades industriales y de transporte, lo que aparentemente ha provocado una disminución de GEI y muchas ciudades, comúnmente con altos niveles de contaminación atmosférica, como diversas ciudades de China y América Latina, han gozado



de cielos más limpios estos últimos meses, surgiéndonos la interrogante de sus efectos positivos ante el fenómeno del calentamiento global.

En ese sentido, la OMM, informó que las acciones anteriormente descritas no son sustitutas de acciones contra el cambio climático por diversas razones, entre las que se encuentran las siguientes.

La razón principal, es que a pesar de la disminución de emisiones de GEI, las estaciones clave que miden esto han registrado los niveles más altos hasta ahora, incluso superiores al año anterior y que es muy temprano para poder evaluar los efectos a largo plazo. En este mismo sentido, el Secretario General de la OMM, Petteri Talas, ha señalado que “la experiencia pasada sugiere que la disminución de las emisiones durante las crisis económicas es seguida por un rápido aumento y que es necesario cambiar esa trayectoria”.

A pesar de que el bloqueo y la reducción de la actividad económica en China condujeron a una reducción estimada del 25% en las emisiones de CO<sub>2</sub> durante cuatro semanas, según un análisis realizado para *Carbon Brief*, el promedio mensual de febrero de CO<sub>2</sub> atmosférico en el observatorio Mauna Loa<sup>101</sup> en Hawaii fue de 414.11 partes por millón, en comparación con 411.75 ppm en febrero de 2019, según la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EUA (NOAA).

Es decir, a pesar de esta reducción de GEI, las emisiones son más altas que el año pasado, por lo que esta situación de contingencia no sopesa las emisiones a nivel general, dicho en otras palabras, la reducción del 25% de GEI sucede en el año donde estas registran niveles máximos históricos, lo que no significa que las emisiones de CO<sub>2</sub> disminuyan sustancialmente para tener un efecto que contrarreste el fenómeno global en cuestión. Otro punto de referencia, en el hemisferio sur la situación no fue distinta, Cape Grim en Tasmania, los niveles promedio de CO<sub>2</sub> fueron de 408.3 ppm en febrero, en comparación con 405.66 ppm en febrero de 2019.

Hablando un poco de cifras, alrededor de una cuarta parte de los GEI es absorbida por los océanos. Otro cuarto es absorbido por la biósfera terrestre, incluidos los bosques y la vegetación que actúan como “sumideros” de carbono. Naturalmente, la biósfera terrestre absorbe una cantidad similar de CO<sub>2</sub> que libera durante el año en un ciclo estacional. Por lo tanto, los niveles globales promedio de CO<sub>2</sub> generalmente aumentan hasta abril y mayo.

---

101 Mauna Loa es la estación de observación continua más grande del mundo y de referencia del sistema de monitoreo de la atmósfera de la OMM.



A la luz de lo expuesto, es que se vuelve imperioso argumentar que el dióxido de carbono permanece en la atmósfera y los océanos durante siglos. Esto significa que el mundo está comprometido con el cambio climático continuo, independientemente de cualquier caída temporal en las emisiones debido a la actual pandemia, asegura la OMM. En palabras del mismo Secretario General de la citada organización “(...) ahora es el momento de considerar cómo usar los paquetes de estímulo económico para apoyar un cambio a largo plazo hacia prácticas comerciales y personales más amigables con el medioambiente y el clima”.<sup>102</sup>

## V. Tendencia: Aumento de las amenazas a la ciberseguridad

### a. Visión general e implicancias

Dado el contexto de globalización y el aumento del desarrollo de las tecnologías de la información y que su masificación implica que la vida del ser humano ya es digitalizada, es evidente que la tendencia debería ir en aumento. Así, hemos sido testigos de cómo aspectos cotidianos de la vida han pasado a desarrollarse en el plano digital, asimismo los aspectos gubernamentales se han digitalizado con el avance de plataformas de gobiernos en la materia, permitiendo a los ciudadanos realizar trámites mediante Internet, entre otros avances.

De esta forma, se estima que vida del ser humano para el 2040 este permeada totalmente o en la mayoría de los aspectos por la tecnología, lo que trae consigo diferentes desafíos, siendo el más importante el de la seguridad en este ámbito, puesto que cada vez será más necesario poder proteger este estilo de vida, ya que una vulneración a cualquier escala podría poner en jaque el desarrollo de las sociedades y su funcionamiento habitual.

No es ocasional que hoy en día, diferentes mecanismos se den mediante ataques desde el ciberespacio. Hemos sido testigos cómo en diferentes lugares del mundo, bancos han sido hackeados dejando al descubierto millones de claves personales, o bien, tras conflictos entre Estados, como recientemente ocurrió en el año 2019 entre EUA e Irán, la respuesta de este último haya sido mediante un ciberataque.

En otras palabras, el desarrollo de la tecnología trae consigo nuevas amenazas, riesgos y desafíos para los Estados. Siguiendo esta lógica, tiene lugar la ciberseguridad, que es la encargada de proteger este aspecto de la vida que nos permite mayor

102 ONU. Marzo 2020. La cuarentena por el coronavirus mejora la calidad del aire, pero no sustituye la acción climática, Noticias ONU. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471562>



conectividad y facilita el quehacer en diferentes escalas. Siguiendo a la compañía Kaspersky, nos referimos a “la práctica de defender las computadoras y los servidores, los dispositivos móviles, sistemas electrónicos, redes y los datos de ataques maliciosos. También se conoce como seguridad de tecnología de la información o seguridad de la información electrónica”.<sup>103</sup>

Por tanto, dentro de las amenazas más comunes que enfrenta la ciberseguridad encontramos la ciberguerra, un ejemplo de aquello es el conflicto entre EUA e Irán, donde supuestamente el primero perpetró ataques cibernéticos contra Irán que habrían afectado a los sistemas de armas de la Guardia Revolucionaria Iraní, considerada por Washington una organización terrorista lo que ha provocado una ofensiva cibernética iraní en contra de servicios estatales y económicos estadounidenses.<sup>104</sup> Comúnmente este tipo de amenaza persigue objetivos políticos; el cibercrimen, como lo son los casos de clonaciones de tarjetas que persigue fines de obtener réditos financieros; y el ciberterrorismo, que busca causar pánico o terror.<sup>105</sup> Dichos modos capturan la información y bloquean los sistemas mediante el ransomware, que consiste básicamente en restringir el acceso al sistema y exige el pago de un rescate para eliminar la restricción.<sup>106</sup>

El mundo en los últimos años ha sido testigo del aumento de este tipo de amenazas. En este orden de ideas, el World Economic Forum 2018 expresa que se produjeron filtraciones masivas de datos y recalcaron el potencial uso de la Inteligencia Artificial en el desarrollo de ciberataques aún más potentes.<sup>107</sup>

Por tanto, el mundo está frente a un desafío multidimensional que además no reconoce fronteras, por lo que representa un riesgo latente para todo el sistema internacional, en sus aristas políticas, financieras, privadas y públicas entre otros dado que a medida que el avance tecnológico es un hecho, cada vez estamos inmersos en lo que se puede denominar una ciberdependencia.

Lo anterior cobra sentido, dado que la tecnología y sus avances permean fronteras y límites consensuados por los cuales se ha regido el sistema internacional. Es así que

103 KASPERSKY. ¿Qué es la ciberseguridad?. 2019. Disponible en: <https://latam.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-is-cyber-security>

104 EL PAÍS, 2019, “EEUU lanzó este jueves un ciberataque a Irán autorizado por Trump”, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/06/23/estados\\_unidos/1561302401\\_346950.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/23/estados_unidos/1561302401_346950.html)

105 Capítulo III-Evaluación de los factores relevantes que inciden en las tendencias globales de seguridad y defensa en Sudamérica. Conflictos futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040. Vol. I. p. 195.

106 Definición proporcionada por Avast, disponible en: <https://www.avast.com/es-es/c-ran-somware>

107 World Economic Forum. Global Risk Report 2019. Ginebra: 2019, p. 13.



el ciberespacio trasciende la lógica tradicional de límites y fronteras, por lo que las economías y sociedades están más expuestas y vulnerables a medida que la ciberdependencia aumenta.

El Global Risk Report 2020, deja en evidencia lo anteriormente expuesto, ya que considera que tanto como los ciberataques, fraudes o robo de datos, colapso de la estructura de la información y avances tecnológicos adversos tendrían un alto impacto en el bienestar humano,<sup>108</sup> por lo que los aspectos que considera esta tendencia de amenaza contra la ciberseguridad es una preocupación constante y cada vez mayor dado la permeabilidad de estos en la vida en sociedad.

Vinculado a lo anterior, la importancia de esta tendencia radica en que aproximadamente el 51% de la población mundial tiene acceso a Internet,<sup>109</sup> el 80% de los jóvenes de 104 países poseen conexiones digitales, los ingresos generados por las telecomunicaciones en países en desarrollo, los que representan al 83% de la población mundial, representan un 39% de este tipo de ingresos a escala global<sup>110</sup> y de acuerdo a esta tendencia, en 2023 habrá un 70% de penetración de Internet, lo que hace aumentar la necesidad de un ciberespacio seguro.<sup>111</sup>

En ese orden de ideas, se refuerza la preocupación y relevancia que esta tendencia reviste a nivel mundial, tal como lo señala el Ministerio de Defensa británico, ya que debido a que el ciberespacio contiene instrucciones, datos, procesos y transacciones, se generará una gran cantidad de oportunidades para nuevas formas de crimen, constituyendo y probablemente consolidando lo que podemos llamar cibercrimen, lo que al mismo tiempo implica un nuevo desafío para la comunidad internacional: instituciones públicas y los Estados deberán colaborar internacionalmente como también las compañías privadas<sup>112</sup> y así combatir la amenaza que se presenta dado a que estas han tenido un rápido avance en el campo de la ciberseguridad.

Desde que el Internet abrió nuevas fronteras para los negocios y los medios, han proliferado nuevas oportunidades e incentivos para nuevas formas del crimen. En

---

108 World Economic Forum. Global Risk Report 2020, Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf)

109 UIT. Unión Internacional de Telecomunicaciones, "Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información 2018", Ginebra, 2018. p. 2

110 UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. Comunicado de Prensa: "La UIT publica la edición 2017 de su informe de Hechos y Cifras de las tecnologías de la información y la comunicación en el mundo". 2017. Disponible en: <https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/2017-PR37.aspx>, 11 de junio de 2019

111 MORALES, Fernanda. Panorama Internacional sobre seguridad cibernética: avances y desafíos. Newsletter CESIM. 2019.

112 MINISTRY OF DEFENSE. Global Strategic Trends: The Future stars Today. 6th edition. London: 2018, p. 119.



este sentido, según datos de la Universidad George Washington y World Atlas, estos ciberataques repercuten financieramente en las economías del mundo. Es así como, en promedio, el país más afectado por esto es EUA, que pierde alrededor de US\$15,42 millones en promedio por ataques de esta índole. Le sigue Alemania con US\$7.5 millones, Japón con US\$6.81 millones, Reino Unido (US\$6.32 millones), Brasil (US\$3.8 millones), Australia (US\$3.47 millones) y Rusia con una pérdida en promedio por ciberataques de US\$2.37.<sup>113</sup>

En el mundo y en 2020 particularmente, con la masificación del contagio del COVID 19, bajo un contexto de vulnerabilidad sanitaria, las amenazas a la ciberseguridad se han vuelto más cotidianas y palpables, y ya no son situaciones que deben lidiar grandes conglomerados o escalas gubernamentales, sino, que los ciberataques se han volcado a impedir el libre desarrollo de las actividades cotidianas en medio de la lucha contra un virus de alcance mundial.

En este escenario, la mayor ventana al exterior es el Internet, que se ha vuelto vital en el período de confinamiento, como, por ejemplo, cumpliendo actividades laborales, sociales y académicas. Así, se puede considerar el incremento de las compras online para evitar ir a comprar insumos básicos o el aumento del uso de Internet para realizar el denominado teletrabajo, lo que se ha convertido, al mismo tiempo, en una exposición a ciberataques mediante nuestros computadores o dispositivos móviles. Antes de indagar en esta temática, también es preciso considerar que mucha información y videos que se vuelven virales y circulan en la web, sirven como señuelos para la comisión de delitos informáticos.

La OMS ha advertido recientemente en marzo de 2020, que estafadores están usando el nombre de la organización para robar dinero y datos vía online solicitando donaciones de dinero. Ante esto la OMS emitió un comunicado donde señala que las únicas donaciones que se están solicitando son a través del Fondo de Respuesta Solidaria, iniciativa que fue restablecida por Naciones Unidas para recaudar fondos para apoyar la labor de la OMS para combatir y responder ante la pandemia de COVID19.<sup>114</sup>

---

113 THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY. Phenomenon Institute. World Atlas. Average Cost of Cybercrime Per Attack In Each Country. Disponible en: <https://www.worldatlas.com/articles/attacks-on-cyber-security-the-global-leaders-in-cyber-crime-damages.html>

114 BBC Mundo. Coronavirus: la advertencia de la OMS sobre los estafadores que están usando el nombre de la organización para robar dinero y datos. 24 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52009138>



Dado lo anterior, en tiempos de pandemia, en los cuales prácticamente todos los aspectos de la vida se han volcado hacia Internet, la ciberseguridad se vuelve un tema vital. Por consiguiente, se plantean una serie de desafíos en este agitado y particular contexto mundial a medida que la pandemia de coronavirus sigue perturbando los sistemas mundiales de salud, económicos, políticos y sociales, hay otra amenaza invisible en aumento en el espacio digital: el riesgo de ataques cibernéticos que se aprovechan de nuestra mayor dependencia de las herramientas digitales y de la incertidumbre<sup>115</sup> de la crisis como ha quedado expuesto, por ejemplo, en el caso de la OMS.

- La pandemia COVID 19 plantea el riesgo de un aumento de los ataques cibernéticos.
- Los piratas informáticos eligen como blanco la dependencia cada vez mayor de las personas con respecto a las herramientas digitales.
- Entre las estrategias para mantener la ciberseguridad se incluyen garantizar continuamente una buena higiene cibernética, verificar las fuentes y mantenerse actualizado sobre las actualizaciones oficiales.

En conjunto a este razonamiento que identifica dichos riesgos a la ciberseguridad mundial, Algirde Pipikaite, Jefe de Proyecto del área Gobernanza y Política de World Economic Forum, enumera tres razones por las cuales se deben tener en cuenta ante la relevancia de tener medidas de seguridad cibernética más sólidas que nunca:

- Una mayor dependencia de las infraestructuras digitales aumenta el coste del fracaso: debido que los casos del nuevo coronavirus en el mundo ya se registran en más de 150 países del orbe, la dependencia digital se multiplica dado que Internet se ha convertido en el canal para la interacción humana efectiva y la forma principal en que trabajamos, nos contactamos y nos apoyamos mutuamente.

En este contexto, un ataque cibernético significaría una privación a las organizaciones o familias del acceso a sus dispositivos, datos o Internet podría ser devastador e incluso mortal: en el peor de los casos, los ataques cibernéticos de base amplia podrían causar fallos de infraestructura generalizados que desconecten

---

115 PIPIKAITE, A. Davis, N. ¿Por qué la ciberseguridad es más importante que nunca durante la pandemia de coronavirus?. World Economic Forum. 2020. Disponible en: <https://es.weforum.org/agenda/2020/03/por-que-la-ciberseguridad-es-mas-importante-que-nunca-durante-la-pandemia-de-coronavirus/>



a comunidades o ciudades enteras, poniendo obstáculos a los proveedores de atención médica, los sistemas públicos y las redes.<sup>116</sup>

Debido a lo anterior, es que muchos gobiernos están difundiendo información a través de medios digitales. Por ejemplo, el Reino Unido ha hecho de la comunicación digital el modo predeterminado de comunicación, instruyendo a los ciudadanos a confiar en los sitios web oficiales para obtener actualizaciones con el fin de evitar inundar los servicios de información telefónica con solicitudes. Por otra parte, Paraguay a través de la declaratoria de emergencia, puso a disposición de las entidades estatales, a través del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación, un portal para acceder a la información relevante en formato de datos abiertos, sobre los gastos de emergencia; en Panamá se desarrolló una plataforma de asistencia virtual que se contacta vía WhatsApp y que orienta a las personas usando algoritmos de inteligencia artificial para determinar las características del paciente; Colombia, por su parte desarrolló una app para que las personas puedan detectar síntomas.<sup>117</sup> Esta misma estrategia es la que está desarrollando Chile mediante una aplicación móvil que permite una autoevaluación sintomática, monitorear el período de confinamiento, notificar de aglomeraciones o incumplimientos e información de interés con respecto a la pandemia.<sup>118</sup>

- El delito cibernético se aprovecha del miedo y la incertidumbre: en este caso, la amenaza se sustenta en algo muy elemental: la situación de crisis, ya que las personas tienden a cometer errores que de otro modo no habrían cometido. En Internet, cometer un error en cuanto al enlace en el que se hace *click* o a la persona a la que confía sus datos puede costarle muy caro. La gran mayoría de los ataques cibernéticos aplican método de ingeniería social. Los ciberdelincuentes idean nuevas formas de aprovecharse de los usuarios y la tecnología para acceder a contraseñas, redes y datos, a menudo sirviéndose de temas y tendencias populares para tentar a los usuarios a tener comportamientos inseguros en línea.

Un caso que ejemplifica lo anterior es el de un ciberataque global reciente que

116 WORLD ECONOMIC FORUM. ¿Por qué la ciberseguridad es más importante que nunca durante la pandemia de coronavirus? 2020. Disponible en: <https://es.weforum.org/agenda/2020/03/por-que-la-ciberseguridad-es-mas-importante-que-nunca-durante-la-pandemia-de-coronavirus/>

117 Santiso, C. La urgencia de fortalecer nuestra resiliencia digital. World Economic Forum. 2020. Disponible en: <https://es.weforum.org/agenda/2020/04/la-urgencia-de-fortalecer-nuestra-resiliencia-digital/>

118 La Tercera. Abril 2020. Así es "CoronApp", la aplicación del Gobierno de Chile para ayudar a combatir el coronavirus. Disponible en: <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/asi-es-coronapp-la-aplicacion-del-gobierno-de-chile-para-ayudar-a-combatir-el-coronavirus/I5TDWD4JPF5EG7FTIJWZEJAU/>



se dirigió a personas que buscaban imágenes de la propagación de COVID19. El malware se ocultó en un mapa que muestra estadísticas de coronavirus cargadas de una fuente en línea legítima. Se pidió a los espectadores que descargaran y ejecutaran una aplicación maliciosa que ponía en peligro el ordenador y permitía a los piratas informáticos acceder a las contraseñas almacenadas.<sup>119</sup>

- Más tiempo en línea podría ocasionar un comportamiento más peligroso: en este caso, el riesgo se sustenta en un comportamiento arriesgado en Internet que se tiene de forma inadvertida aumenta si se pasa más tiempo en línea.

Con ocasión de la contingencia, Pipikaite, del World Economic Forum, recomienda cuestiones sencillas pero vitales con el fin de evitar estas amenazas; intensificar las normas de higiene cibernética, es decir, evitar ocupar las mismas contraseñas, ocupar fuentes fiables de navegación de fuentes de datos etc. Ser cuidadosos en la verificación de datos a la hora de instalar software y propiamente seguir las actualizaciones oficiales.<sup>120</sup> Por tanto, comportamiento personal de todos es fundamental para prevenir la propagación de infecciones peligrosas tanto en línea como en el mundo físico.

### *b. Análisis de tendencia. Amenazas contra la ciberseguridad a nivel hemisférico*

Dado que las amenazas van de la mano con el desarrollo de la tecnología, la relación entre estas en el ámbito de la ciberseguridad se sostiene que es directamente proporcional al nivel de desarrollo de los países.

En ese sentido, EUA es el país más afectado, ya que tiene que lidiar con alrededor del 70% de estos eventos son dirigidos a servicios públicos. Muchas veces, los objetivos de estas amenazas son debido a que las tecnologías y su infraestructura están desactualizadas, lo que las hace vulnerables, lo que quiere decir que las autoridades tienen una falta de habilidades financieras lo que impide tener un sistema robusto para ir mejorando los sistemas de prevención de este tipo de delitos.<sup>121</sup>

Así como ciudades sísmicas están preparadas para resistir terremotos o enfrentar tsunamis, es necesario que los Estados, ciudades, sector privado y sociedad civil se

---

119 *Ibidem.*

120 *Ibidem.*

121 WORLD ATLAS. The Top 10 Cities In The World For Digital Security. Disponible en: <https://www.worldatlas.com/articles/the-top-10-cities-in-the-world-for-digital-security.html>



vayan adaptando y generando ciber-resiliencias. Es así que las políticas de defensa comienzan a considerar cada vez más el concepto de las fronteras virtuales para la interacción que se produce en el sistema internacional para así mantener y proteger la soberanía y la integridad territorial.<sup>122</sup>

En cifras de la OTAN, las 5 ciberamenazas identificadas por los gobiernos de manera profesional son: *malware*, *phishing*, *data leakage*, *hacking*, *spam*. En este sentido, las mayores preocupaciones en torno a la ciberseguridad con respecto a la fuerza laboral, cada vez más digitalizada es el error humano, el robo de votos y las vulnerabilidades de la infraestructura tecnológica.<sup>123</sup>

De este modo, vemos que el ciberespacio está dotado de muchas amenazas que permean a los Estados y a su seguridad. Por consiguiente, en el ciberespacio está amenazada la soberanía de los Estados, lo que hace tener en cuenta con suma importancia que un Estado no debe realizar operaciones cibernéticas que violen la soberanía de otro debido a que esta es una regla del derecho internacional cuya violación constituiría un acto internacionalmente ilícito.<sup>124</sup>

En virtud de lo anterior, la falta de coherencia legal en estos dominios hace que sea difícil el establecimiento de una regla que se aplique especialmente al ciberespacio, pero la práctica estatal es que los Estados ejerzan soberanía con respecto al ciberespacio de tal manera que las actividades cibernéticas no afecten en la infraestructura y el territorio de otro Estado.<sup>125</sup>

Con el objeto de vislumbrar diferentes caminos y buenas prácticas para enfrentar las diferentes amenazas a la ciberseguridad, es que se exponen algunos avances en la materia que World Atlas identifica en relación con 10 ciudades que se han posicionado como líderes en la ciberseguridad.

---

122 FONSECA, C. 2014. El Manual de Tallin y la Aplicabilidad del Derecho Internacional a la Ciberguerra. Revista ESG N° 588. Disponible en: [http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/993/1/Revista%20ESG%20no.588-2014\\_Fonseca\\_172.pdf](http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/993/1/Revista%20ESG%20no.588-2014_Fonseca_172.pdf)

123 NATO, 2013. Cyber Security in focus. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/2013/Cyber/Cyber-Security-in-Focus/files/2819.jpg>

124 TALBOT, Eric. 2018. The Tallinn Manual 2.0: highlights and insights. Disponible en: <https://www.law.georgetown.edu/international-law-journal/wp-content/uploads/sites/21/2018/05/48-3-The-Tallinn-Manual-2.0.pdf>

125 *Ibidem*.



Tabla N° 3:

**Ciudades líderes en ciberseguridad**

Ciudad	Características	Amenazas	Medidas
<b>Tokio</b>	Altamente interconectada y dependiente de la tecnología en el desarrollo de la ciudad.	Piratería y cibercrimen que producen millonarias pérdidas. Marzo 2019: Toyota sufre el robo de 3 millones de datos de sus clientes. Octubre 2019: hackers rusos piratean a empresas y eventos relacionados con los Juegos Olímpicos Tokio 2020.	Gobierno establece un equipo de seguridad cibernética.
<b>Singapur</b>	Dependencia de la tecnología en todos los aspectos en el desarrollo de la ciudad -Estado.	Violación de datos por parte de piratas cibernéticos. 2019: 1,5 millones de pacientes de Signhealth vieron filtrados sus datos privados. 14 mil personas se vieron afectadas por la divulgación de sus reportes de VIH.	La ciudad Estado cuenta con la agencia de Seguridad Cibernética de Singapur (CSA), que logra a diario frustrar ataques cibernéticos.
<b>Chicago</b>	Ciudad más poblada del medio oeste de EUA y la 3ª más poblada del país.	Al ser un importante centro financiero de EUA es un objetivo potencial por parte de piratas cibernéticos. 2019: Sinai Healthcare fue pirateada y se filtraron más de 12 mil datos confidenciales de sus pacientes.	Se establecen multas a las empresas que no logran asegurar sus servicios electrónicos y digitales. 2019: la Comisión de Comercio de Futuros de Productos Básicos de los EUA multó a Phillip Capital Inc. con sede en Chicago por no asegurar sus servicios de correo electrónico que permitieron a los piratas informáticos retirar fondos de las cuentas de los clientes.

Fuente: elaboración propia con información extraída desde World Atlas.<sup>126</sup>

Otras ciudades del mundo que forman parte de este listado son: Washington. Los Ángeles, San Francisco, Dallas, Nueva York, Toronto y Londres.

En suma, se observa que el aumento de la ciberseguridad se ha traducido a que empresas privadas de seguridad busquen mejorar e invertir en su propia seguridad

126 World Atlas. The Top 10 Cities in The World For Digital Security. Disponible en: <https://www.worldatlas.com/articles/the-top-10-cities-in-the-world-for-digital-security.html>



y comercializar su resultado en lugar de depender de políticas del Estado en donde operen. En este escenario surgen nuevos actores proveedores de seguridad lo que crea y consagra nuevas dinámicas en las estrategias del conflicto.

En esta tenencia se refleja la evolución del conflicto tradicional a uno de carácter híbrido, ya que el entorno del conflicto está conformado por actores estatales y no estatales y medios tecnológicos que pueden combinarse contra las vulnerabilidades de un oponente, sumado a que esta tendencia no distingue fronteras, lo que representa una vulnerabilidad adicional considerando que las instituciones y legislaciones se adaptan más lento a los cambios tecnológicos abriendo nuevas brechas que acentúan las vulnerabilidades de algunos actores como los Estados y potencian las oportunidades de los actores que aprovechan estas instancias para obtener algún beneficio de la amenaza que representan.

En virtud de lo expuesto y considerando la importancia del dinamismo que caracteriza al ciberespacio y el constante desarrollo de las tecnologías es imperioso reflexionar sobre la necesidad de que la comunidad internacional, a nivel de Estados, sector privado y sociedad civil cuenten con políticas públicas y estructuras sólidas para prevenir y responder a los diferentes riesgos y desafíos que trae consigo la denominada Cuarta Revolución Industrial, la que no posee fronteras geográficas ni legislaciones internacionales que sean vinculantes, desafiando a los Estados, su institucionalidad y sus capacidades para enfrentar los efectos del ciberespacio.<sup>127</sup>

### *c. Análisis de tendencia. Amenazas a la ciberseguridad a nivel latinoamericano y subregional sudamericano*

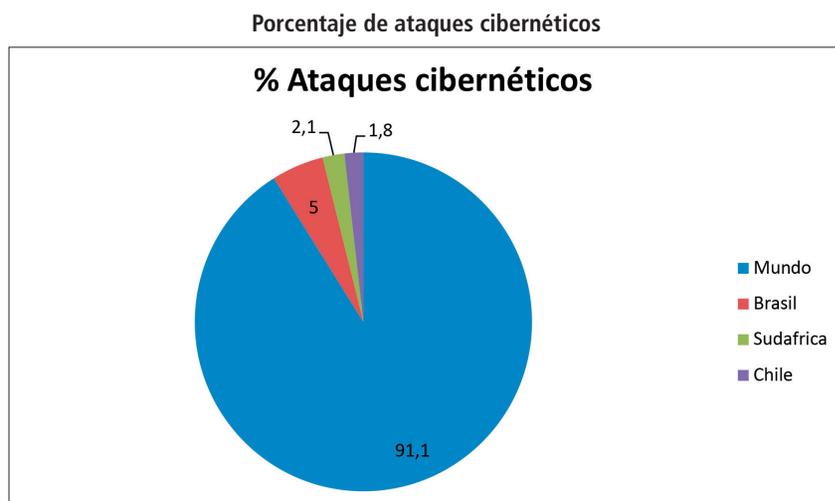
Como se explicitó anteriormente, no es casualidad que los países más afectados por el tema en cuestión sean en su mayoría desarrollados, y donde el avance tecnológico es superior, dado que presentan mayor inversión y gasto en tecnología, inversión y desarrollo. Lo anterior, no quiere decir que grandes urbes de países en vías de desarrollo no sean afectadas y dado el concierto global de interconexión, grandes polos económicos del sur del mundo son focos de ataques cibernéticos también.

De acuerdo con el Informe sobre las Amenazas para la Seguridad en Internet 2019 (ISTR), elaborado por la compañía Symantec, los países más afectados son los desarrollados, en su mayoría pertenecientes a occidente y al hemisferio norte, pero acercándonos a nuestra región:

127 MORALES, Fernanda, 2019. Panorama Internacional sobre seguridad cibernética: avances y desafíos. Newsletter CESIM.



Figura N° 15:



Fuente: elaboración propia con datos extraídos del Informe sobre las Amenazas para la Seguridad en Internet 2019 (ISTR) elaborado por la compañía Symantec y del sitio web PAUTA.

En este sentido, encontramos que Brasil se ubica en 4° lugar de los ataques cibernéticos en el 2018, luego Sudáfrica en el noveno, seguido por Chile con el 1,8%,<sup>128</sup> lo que reafirma que los países más afectados son los que tienen un nivel de desarrollo más avanzado, lo que ejemplifica que Chile y Brasil estén dentro de los más afectados a nivel sudamericano.

En el concierto latinoamericano, con relación al mismo informe, como ya quedó expuesto, Brasil es el país que más ataques recibe, seguido por México, Venezuela, Argentina y Chile. En este sentido, los ataques más comunes son: el *ransomware* (técnica utilizada por los *hackers* para bloquear dispositivos y exigir un rescate a cambio de recuperar el acceso), el *phishing* (técnicas de ingeniería social, donde el estafador se hace pasar por una persona o empresa de confianza en una aparente comunicación oficial electrónica) y los ataques web.<sup>129</sup>

El 28 de agosto de 2019, tuvo lugar la Cumbre Latinoamericana de Ciberseguridad realizada en Argentina, donde se presentó el panorama de ciberamenazas que

128 PAUTA. Chile fue el décimo país con mas ciberataques en 2018. Ciencia y Tecnología. 2018. Disponible en: <https://www.pauta.cl/ciencia-y-tecnologia/chile-fue-el-decimo-pais-con-mas-ciberataques-en-2018>

129 PULSO. La Tercera. Chile es el quinto país más propenso a ciberataques en Latinoamérica y ransomware es la principal amenaza. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/chile-se-ubico-quinto-dentro-latinoamerica-ranking-paises-mas-propensos-ciberataques/568023/>

afectan a la región comprendido el último período entre julio 2018-julio 2019. Se determinó que la región sufre 45 ataques cada segundo.

En el mismo período (julio 2018- julio 2019), se bloquearon 92 millones de accesos a sitios falsos de phishing, un aumento de 33% respecto al período anterior. Es decir, cada segundo, las tecnologías de Kaspersky evitaron que tres usuarios latinoamericanos fueran víctimas de mensajes de phishing.<sup>130</sup>

En ese sentido, varios países de la región sudamericana aparecen en los primeros lugares del ranking global de ataques por phishing: Brasil (1°), Venezuela (2°), Chile (7°), Ecuador (8°), y Argentina en el 15° lugar.

En cuanto al programa maligno móvil, otro ciberataque muy común en la región, que se refiere a todo tipo de programa o código informático malicioso cuya función es dañar un sistema o causar un mal funcionamiento, los usuarios latinoamericanos de teléfonos inteligentes recibieron seis intentos de ataque de malware móvil por minuto. Entre los países más atacados de la región se encuentran Brasil (6° en el ranking mundial), Colombia (puesto 22), Perú (puesto 37), Chile (puesto 38), Ecuador (puesto 41) y Argentina (puesto 46).<sup>131</sup>

En relación al mismo informe del año 2018, los países más afectados siguen siendo más o menos los mismos, donde Brasil y Chile persisten en los primeros lugares, evidencia que sigue reforzando que aquellos países con mayor inversión y capacidad en Tecnologías de la Información y Comunicación se verán más expuestos a un mayor número de ataques, dado el interés económico que despiertan por dicho desarrollo.

A nivel regional y mundial, muchos países han venido firmando y ratificando la Convención de Budapest, primer instrumento internacional para combatir delitos informáticos perpetrados en Internet, política penal que busca la armonización de leyes entre naciones, mejora en las técnicas de investigación y el aumento de la cooperación internacional en la materia.<sup>132</sup>

Es por esto, y como se ha señalado, promover políticas públicas, a fin de adaptar ciudades, empresas, sistemas informáticos que sean resilientes a este tipo de ame-

130 KASPERSKY Daily. Kaspersky registra 45 ataques por segundo en América Latina. 28 de agosto de 2019. Disponible en: <https://latam.kaspersky.com/blog/kaspersky-registra-45-ataques-por-segundo-en-america-latina/15274/>

131 *Ibidem*.

132 Consejo de Europa. 2001. Convenio sobre la Ciberdelincuencia, disponible en: [https://www.oas.org/juridico/english/cyb\\_pry\\_convenio.pdf](https://www.oas.org/juridico/english/cyb_pry_convenio.pdf)



nazas que van en aumento y probablemente sean cada vez de mayor envergadura dado el avance tecnológico que impulsa el mundo en general y el estilo de vida interconectado en el cual ninguna sociedad es ajena, por lo que el fortalecimiento de la ciberdefensa y ciberseguridad es un tema prioritario.

Es por esto que, en el marco de la OEA, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) en 2003 reconoció los riesgos a la seguridad cibernética como amenazas terroristas emergentes, tomando medidas al respecto, tales como el desarrollo de una estrategia integral de la OEA sobre seguridad cibernética y el desarrollo de un proyecto de estrategia en torno a esto para los Estados Miembros, además de las medidas para su implementación.<sup>133</sup>

En 2015 el CICTE se comprometió a identificar y combatir las amenazas terroristas emergentes contra la infraestructura crítica y seguridad cibernética, solicitando la cooperación del sector privado, para prevenir y desarrollar la resiliencia y facilitar la resolución de delitos terroristas y otros ilícitos que se perpetren utilizando las redes globales de comunicación.<sup>134</sup> A lo anterior se suma la Convención de Budapest que entró en vigor en el año 2004 y que paulatinamente diferentes Estados no europeos se han venido sumando.

Lo precedente refleja la relevancia de la cooperación internacional y las alianzas público-privadas, debido a que el fenómeno en cuestión no distingue fronteras ni naturaleza de los actores involucrados, la tendencia se confirma, el conflicto es híbrido donde actores estatales y no estatales seguirán moviéndose en un plano versátil que propicia el espacio de los ciberataques para afectar diversos ámbitos, militar, social y económico, aspectos fundamentales para el desarrollo integral de la estabilidad de los países de la región.

## VI. Tendencia: Aumento de redes de crimen organizado transnacional y narcotráfico

### a. *Visión general e implicancias*

Para esta tendencia, debemos considerar una serie de aspectos fundamentales para poder analizarla y proyectarla en el tiempo. El crimen organizado transnacional

133 OEA. 2003. Desarrollo de una Estrategia Interamericana para Combatir Amenazas a la Seguridad Cibernética, AG/RES. 1939 (XXXIII-O/03), disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/agres\\_1939.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/agres_1939.pdf)

134 OEA, 2015, Declaración Protección de las Infraestructuras Críticas ante las Amenazas Emergentes, aprobada durante la Quinta Sesión Plenaria, celebrada el 20 de marzo de 2015, Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA, disponible en: <https://www.sites.oas.org/cyber/Documents/CICTE%20DOC%201%20DECLARACION%20CICTE00955S04.pdf>



(COT) tiene su margen de acción usando la porosidad de las fronteras y oportunidades frente a las debilidades que tienen los Estados para ir adaptando y cambiando sus dinámicas operativas. Es así como es preciso aclarar que el crimen organizado transnacional no es un delito en sí, sino que es una forma de cometer delitos, está caracterizado por tener un cierto nivel de planificación y considerar la participación conjunta y coordinada de varios individuos. Por tanto, la criminalidad organizada adopta múltiples formas.<sup>135</sup>

Lo anterior se constituye, por tanto, en un constante flagelo que permea todos los espacios geográficos, dado que se desarrolla en el espacio terrestre, marítimo y aéreo, y comercializa bienes de manera ilegal, lo que hace deducir que dicha tendencia es una amenaza y un desafío para la geopolítica global, tanto para actores estatales y no estatales, siendo estos últimos, por ejemplo, grandes conglomerados económicos.

Por otra parte, es pertinente considerar que además del narcotráfico, y según la UNODC, hay muchas actividades que pueden calificarse como delincuencia organizada transnacional, entre ellas el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el blanqueo de capitales, el tráfico de armas de fuego, productos adulterados, flora y fauna silvestres y bienes culturales, e incluso algunos aspectos de la delincuencia cibernética.<sup>136</sup> En virtud de lo anterior, se puede identificar una relación entre el COT y el narcotráfico de tipo endógena, ya que están entrelazados al servirse uno del otro y viceversa.

En este sentido, se debe entender que cuando el narcotráfico adquiere el carácter de transnacional exigirá la participación de una organización criminal, ya que resulta difícil imaginar que una sola persona se haga cargo de todas las tareas que requiere el tráfico de sustancias prohibidas, más aún si esto implica que trascienda las fronteras del Estado. Es por esto, que es posible sostener que la criminalidad transnacional necesitará a su vez una criminalidad organizada y las redes del narcotráfico son un ejemplo de ello. En virtud de lo anterior, el narcotráfico como COT es un fenómeno delictivo cuya propia naturaleza requiere (ya que se pretende obtener un beneficio económico y las máximas opciones de impunidad posible) que vaya más allá de un Estado.<sup>137</sup>

---

135 Alda, Sonia y Sampo, Carolina. 2019. La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado. Centro de Estudios Estratégicos del Perú.

136 OEA, disponible en: <https://www.sites.oas.org/cyber/Documents/CICTE%20DOC%201%20DECLARACION%20CICTE00955S04.pdf>

137 RODRÍGUEZ, Alejandro. El narcotráfico como crimen organizado transnacional desde una perspectiva criminológica. Capítulo criminológico Vol. 34, N° 1, enero-marzo 2006, 55-98.



Relacionado a lo anterior, el aumento de los flujos de dinero ilícito no solo es producto del narcotráfico, sino que también proviene del lavado de activos, el tráfico ilegal de armas o de sicariatos, estableciendo así características del COT.

En ese sentido, esta tendencia presenta la constante amenaza concreta, pues acrecienta su poder y maximiza ganancias a diario, lo que se logra con perfiles bajos, por medio de la violencia corrompiendo a altas esferas del Estado y el tejido social, con el objetivo de evitar que se les identifiquen, por tanto, el crimen organizado y el narcotráfico constituyen esferas de corrupción provocando la erosión de los poderes del Estado.

En el actual contexto en donde proliferan las Tecnologías de la Información Social, vinculando a la anterior tendencia, estas redes criminales recién mencionadas, sacaran ventaja del avance tecnológico para organizar ataques informáticos, afectando a la *big data* o la inteligencia artificial de los Estados o grandes corporaciones y ocuparan redes de encriptación para expandir sus operaciones.<sup>138</sup>

En ese sentido, estas redes seguirán retando a los Estados más débiles demostrando en forma desafiante sus capacidades económicas, militares y sociales. En relación con esto último, en diversas zonas del mundo, donde el aparato estatal es débil, dichas organizaciones adquieren capital político quitándole poder al Estado relegándolo en sus deberes, instaurando enclaves dominados por el crimen.

Lo anterior, se ha traducido en que los esfuerzos y coordinaciones interinstitucionales de los Estados han sido insuficientes para neutralizar el COT, lo que transforma la respuesta militar y policial en un recurso agotado debido a que no han dado los resultados esperados haciendo que las organizaciones criminales alcancen en muchas ocasiones el mismo nivel militar que posee un Estado rompiendo con las asimetrías y niveles de organización, en donde el Estado clásico pierde su ventaja comparativa en el monopolio de la fuerza, provocando así el surgimiento de fuerzas paramilitares y una constante securitización de las políticas públicas enfocadas a combatir estos desafíos.

A nivel mundial, existen diversos tipos de redes delictivas organizadas que se benefician de la venta de productos ilegales siempre que haya demanda. Esos mercados ilegales internacionales son anónimos y complejos, generando anualmente miles de millones de dólares.

---

138 JOINT CHIEFS OF STAFF. Joint Operating Environment 2035 [En línea]. 2016. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1014117.pdf>.p.5.



Según estimaciones de la UNODC la delincuencia organizada transnacional constituye un gran negocio. Solo en 2009 se estimó que generaba 870 miles de millones por año, lo que equivale al 1,5% del PIB mundial.<sup>139</sup> Es más, lo anterior representa casi seis veces la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo correspondiente a ese año, y equivale a casi el 7% de las exportaciones mundiales de mercancías.<sup>140</sup> Teniendo en consideración el aumento del comercio y del PIB mundial hasta la actualidad, cada día, los réditos del COT siguen creciendo.

El incremento y desarrollo en esta tendencia, y tan solo la existencia de esta, implica una amenaza para la paz y la seguridad del mundo, ya que, socava el desarrollo económico, sobre todo en Estados débiles en los cuales estas redes menoscaban el rol estatal, a su vez deteriora el desarrollo social, cultural, político y civil de la sociedad. En este mismo sentido, las comunidades se vuelven vulnerables, porque como consecuencia de lo anterior, implica también una violación de los derechos humanos.

Producto de las exorbitantes cantidades de dinero que mueve el comercio ilegal relacionado con las redes de narcotráfico y COT, la economía formal de varios países se ve dañada, lo que repercute simultáneamente en los niveles de gobernabilidad democrática, resultando de esto altos niveles de corrupción y por consecuencia, altos niveles de debilidad institucional.

La actual red de narcotráfico y de COT toma lugar de diferentes maneras en el mundo y amenaza con poner en riesgo la vida de millones. Para la UNODC, los más comunes y lucrativos son los siguientes:<sup>141</sup>

- Tráfico de drogas: el negocio ilegal más lucrativo. Genera aproximadamente 320.000 millones de dólares por año. Solo el negocio de la cocaína y de opio tienen ganancias entre los 85.000 y 68.000 millones de dólares, respectivamente.
- Trata de personas: según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) alrededor de 2,4 millones de personas son víctimas al año por esta situación y las ganancias superan los 32.000 millones de dólares. Solo en Europa genera

---

139 UNODC. Estimación de las corrientes financieras ilícitas provenientes del tráfico de drogas y otros delitos organizados transnacionales: informe de investigación (Viena, octubre de 2011). Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)

140 UNODC. Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal globalizada. Disponible en: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

141 *Ibidem*.



alrededor de 3.000 millones de dólares y el saldo de víctimas fluctúa entre 140 mil y 70 mil personas.<sup>142</sup>

- Tráfico de armas: este tipo de delito genera entre 170 a 320 mil millones de dólares por año. Este aspecto es muy relevante en América dada la correlación entre el índice de homicidios y el porcentaje de homicidios perpetrados con armas de fuego.
- Contrabando de materias primas: generalmente tiene lugar en zonas de conflicto o zonas con escasa presencia estatal y principalmente se trafican metales raros, diamantes y madera. Además de poner en riesgo a vida de las personas, este tipo de crimen es de ayuda para el financiamiento de las bandas, además de dañar el medioambiente y contribuir a la pobreza rural, a la deforestación y al cambio climático.
- Comercio ilegal de flora y fauna: genera al año alrededor de 75 mil millones de dólares solo en la ruta entre África y Asia.
- Venta adulterada de medicamentos: este tipo de organización presenta un daño directo a la salud de las personas ante la imposibilidad a que puedan conseguir medicinas en el mercado formal, por lo que esto representa un desafío sanitario vital para los Estados, para generar políticas públicas de acceso inclusivo y universal a medicinas básicas por parte de la población más vulnerable.
- Delincuencia cibernética: la manera más usual de este tipo de crimen organizado es el hurto de identidad mediante vía electrónica. General alrededor de 1.000 millones de dólares al año.

El COT confirma una cadena de efectos nocivos para la sociedad a nivel local. A nivel estatal genera aumento del gasto público en conceptos de servicios de seguridad y servicios policiales, lo que puede terminar por socavar las normas de derechos humanos que muchos países intentan preservar, considerando además que acaecen en ciertos lugares los delitos de trata de personas, el secuestro y la extorsión. Asimismo, puede impulsar la delincuencia a nivel local, lo que, a su vez, aumenta los costos, entre ellos los de las pólizas de seguros, y agrava el nivel general de criminalidad e

---

142 OIT. Una alianza global contra el trabajo forzoso: informe mundial en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo- Ginebra. 2005. Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_081882.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf).



inseguridad de la sociedad, irrumpiendo en las vidas de las personas negativamente y, por tanto, en el correcto y debido funcionamiento de las instituciones del Estado.

*b. Análisis de tendencia. Aumento de redes de crimen organizado y narcotráfico a nivel hemisférico*

Considerando que la tendencia en cuestión es un fenómeno que no distingue fronteras ni países, sí saca provecho de la debilidad institucional y gubernamental. En ese sentido, los países latinoamericanos y en vías de desarrollo en general, están más expuestos dado sus problemas de corrupción y debilidades institucionales, que propician la proliferación de este fenómeno.

En esta zona del mundo encontramos a los países que, algunos de ellos, históricamente han sido epicentro de operaciones narcóticas, como por ejemplo el negocio ilícito de la cocaína, dada las condiciones climáticas y culturales con respecto a la planta de la cual se origina la sustancia ilícita. Por otra parte, muchos de estos Estados resultan ser rutas de traslado, de paso o destino de alguno de estos negocios ilegales, por lo que constantemente son víctimas del COT y sus externalidades negativas como la violencia.

Así, el hemisferio ha sido testigo de diferentes iniciativas para combatir las amenazas que implica esta tendencia, siendo una de las más conocidas el “Plan Colombia”, acuerdo bilateral entre EUA y Colombia, que inicialmente fue concebido para la lucha contra el narcotráfico que significó millonarias inversiones en el sector defensa, luego se convirtió en un elemento central para que Colombia avanzará en niveles de paz y desarrollo económico, trayendo consigo resultados sociales y en seguridad; los secuestros cayeron de 3.572 a comienzos de siglo a 210 en 2015, mientras que el número de desplazados disminuyó en promedio 12% anual, lo que significa 85% menos de familias desplazadas frente a la cifra de hace 15 años.<sup>143</sup>

Otras iniciativas multilaterales significativas son las que guardan relación a los esfuerzos de la OEA con la creación, por ejemplo, del Observatorio Interamericano sobre Drogas y el Mecanismo de Evaluación (MEM).

Por su parte, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CI-CAD) presentó en 2011 la Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2011-2015 y su respectivo plan de acción, incorporando el principio de “responsabilidad común y

143 Departamento Nacional de Planeación. 2016. 15 años del Plan Colombia, disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Noticias/Plan-Colombia.aspx>



compartida” implementada por los países de la Unión Europea, que fomenta la cooperación hemisférica regional en todas sus formas.<sup>144</sup>

Luego, la OEA aprobó el mencionado plan de acción y los Estados se comprometieron a adoptar medidas para el fortalecimiento institucional, reducción de la oferta y demanda, junto con la evaluación de las políticas implementadas, por medio del citado MEM.<sup>145</sup> De esta manera, la OEA<sup>146</sup> inserta en esta situación reconoció la problemática y la consideró como la más importante para la seguridad del hemisferio en el año 2012, debido a la creciente violencia que ha conllevado. Asimismo, el organismo afirmó que el enfoque que utilizan las políticas y estrategias para afrontar la problemática no ha tenido éxito, por lo que propuso crear, cambiar, mejorar y combinar nuevas tareas al respecto.

### *c. Análisis de tendencia. Aumento de redes de crimen organizado y narcotráfico a nivel sudamericano*

La caracterización de esta tendencia a nivel sudamericano dice relación al vínculo entre el COT y el narcotráfico, y al cultivo, procesamiento, tráfico y comercialización de sustancias ilícitas, lo que trae consigo una cadena de valor jerarquizada, además que se ha vinculado a dos principales factores que le suman relevancia a esta amenaza en la región; el incremento de la violencia especialmente en zonas urbanas como resultado de la dinámica establecida entre las organizaciones criminales cuando compiten por el control territorial y las rutas de tráfico y la utilización de la corrupción, que funciona como facilitador para las diferentes manifestación del crimen organizado.<sup>147</sup>

Es así como América del Sur enfrenta una amplia gama en materia de desafíos de seguridad. El crecimiento del COT se está convirtiendo en una preocupación predominante en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, esta no es una amenaza homogénea; las organizaciones criminales se desarrollan bajo diferentes contextos nacionales y con diferentes estrategias al respecto. Al mismo tiempo, los gobiernos están utilizando diferentes enfoques y políticas para contrarrestar estos

144 CICAD. Estrategia Hemisférica sobre Drogas. OEA, Washington DC. 3 de mayo de 2010. En: GRATIUS. *Op. cit.*, 2012, p.11.

145 GRATIUS. *Op. cit.*, 2012, p.12.

146 OEA. Escenarios para el problema de las drogas en Las Américas 2013-2025. [En Línea] Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2012. [Fecha de consulta: 24 de mayo 2013]. Disponible en: <http://www.inej.edu.ni/novedades/oea-escenarios-para-el-problema-de-drogas-en-las-americas-2013-2025-3711.html>

147 ALDA, Sonia y SAMPO, Carolina. 2019. La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado. Centro de Estudios Estratégicos del Perú.



grupos ilícitos, pero las capacidades estatales difieren debido a que factores endógenos como el crimen común y la violencia afectan a cada país de forma diferente. Esto significa que la presencia de esta amenaza es común en la región, pero el panorama de seguridad varía drásticamente de país a país.<sup>148</sup>

Particularmente el tráfico de drogas es un ilícito que se configura como uno de los nuevos desafíos, que implican la concreción de esfuerzos unilaterales y multilaterales tendientes a fortalecer la cooperación para su contención. Son múltiples las iniciativas, estrategias y planes de acción multilaterales basados en la cooperación, que tienen como piedra angular la contención del narcotráfico y su progresiva expansión. Sin embargo, “a nivel latinoamericano no hay entre gobiernos ni una política unívoca ni un marco institucional plenamente integrado para hacer frente a un fenómeno complejo”.<sup>149</sup>

A pesar de que, a nivel regional, las acciones sean dispares cuando comparamos países, si encontramos iniciativas multilaterales significativas como el esfuerzo ejecutado por la OEA, en concordancia con la lucha contra el narcotráfico al promover la coordinación entre los Estados Parte y sus respectivas políticas que culminó con la creación del MEM.<sup>150</sup> Este último realiza evaluaciones periódicas para evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países, en el marco de la cooperación en materia de drogas.

Cuando se trata de organizaciones criminales transnacionales, el narcotráfico es la actividad internacional criminal más rentable en el mundo y la más prevalente en esta región,<sup>151</sup> además se compone de un sofisticado esquema de comercio globalizado que a menudo combina una variedad de actividades ilícitas. En efecto, hay que considerar que el narcotráfico coexiste con otros actos ilícitos asociados a redes criminales con los que incluso se potencia sinérgicamente, como la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico de armas, el sicariato, y la falsificación y contrabando de los bienes más diversos. En ese sentido la región juega un papel primordial en los esquemas internacionales de la criminalidad organizada, particu-

---

148 Global Americans. FIU and U.S Southern Command. South America by 2030: political, economic and security outlook. School of International & Public Affairs. Florida International University. 2018.

149 CELI de la Torre, Pablo. La cooperación Suramericana en seguridad regional y el problema de la droga y los delitos transfronterizos. [En Línea]. En: MAIHOLD, Günther, JOST, Stefan (editores). El Narcotráfico y su Combate: Sus efectos sobre las relaciones internacionales. Konrad, Adenauer, Stiftung. México, 2014. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_13513-1442-1-30.pdf?140730213744](http://www.kas.de/wf/doc/kas_13513-1442-1-30.pdf?140730213744)

150 *Ibidem*, p. 11.

151 STEVEN, J Green. South America by 2030: political, economic and security outlook. School of International & Public Affairs. Florida International University.



larmente en lo atingente a la producción, tráfico y comercialización de sustancias ilícitas.<sup>152</sup>

Otro aspecto que caracteriza a la región es que, en América del Sur, encontramos a los principales productores de coca y cocaína del mundo (Colombia, Perú y Bolivia), así como algunas de las principales rutas de tránsito a Estados Unidos y Europa (de la cual Venezuela se ha convertido en una importante ruta). En los últimos años, el consumo en América del Sur también ha crecido sustancialmente junto con la violencia asociada con la distribución de narcóticos, es así como Brasil representó en 2017 el 13% de los asesinatos mundiales.<sup>153</sup>

A continuación, se presentan los países de la región y cómo la tendencia se ha desarrollado en ellos.

- **Perú:** si bien, como es el caso de muchos países donde coexisten diferentes expresiones del COT, la producción, tráfico y comercialización de drogas ilícitas se destaca por su importancia, porque se vincula con otras actividades delictivas como la extracción ilegal de oro, la tala ilegal de madera, el contrabando, la falsificación de dinero y la trata de personas.

Además, lo anterior ha configurado la constitución de zonas virtuales liberadas al control estatal, así como ha contribuido a un deterioro de los niveles de seguridad ciudadana, con alzas notorias de robos, ajustes de cuentas y acciones de sicariato.<sup>154</sup> Además, Perú es uno de los principales productores de la hoja de coca junto a Colombia y Bolivia. La zona del VRAEM es un área geográfica ubicada en las regiones de Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín, configurando una cuenca que en más del 30% está formada por el valle del río Apurímac y el río Ene, y constituye la zona más cocalera del Perú y produce unas 20 mil hectáreas de hojas de coca al año.

Gran parte de dicha región no tiene población y presenta una geografía muy accidentada, ideal para el desplazamiento de redes de narcotráfico, y sus rutas aéreas y laboratorios clandestinos. Precisamente este aspecto vuelve a la zona

---

152 BARTOLOMÉ, M. 2019. Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2019/DIEEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf)

153 Global Americans. FIU and U.S Southern Command. South America by 2030: political, economic and security outlook. School of International & Public Affairs. Florida International University. 2018.

154 GARCÍA DÍAZ, Jaime. La reconfiguración del narcotráfico en Sudamérica. El caso peruano. En BAEZA FREER, Jaime *et.al.* (coordinadores), La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung, Lima, 2017, pp. 53-81.



en cuestión en la zona más peligrosas de la región por el narcotráfico, dado que estratégicamente es favorable para este tipo de organizaciones, ya que lo que buscan son precisamente este tipo de terrenos accidentados donde es difícil intervenir militarmente,<sup>155</sup> y donde el Estado no pueda llegar.

- **Ecuador:** dentro del desarrollo de la tendencia en este país, es relevante el tráfico de armas y el contrabando de combustible entre otros, aunque la principal amenaza de este tipo se vincula con el tráfico y comercialización de drogas ilegales. Desde el punto de vista geoestratégico, Ecuador tiene frontera con las principales zonas del mundo en donde se produce cocaína, Colombia y Perú por lo que dicho país es parte de un corredor para el traslado de los estupefacientes derivados de la cocaína.<sup>156</sup>

En aras de combatir el narcotráfico, el gobierno de Ecuador en el año 2015 explicitó el rol de las Fuerzas Armadas para la contribución de perseguir dicho objetivo. Es así como ese año el Congreso aprobó una enmienda al art. 158 de la Constitución Nacional, que dice: Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley.<sup>157</sup>

Esto complementó las medidas tomadas un año antes en el Plan Nacional de Seguridad Integral, que reorganizó las misiones y tareas militares en torno a ese novedoso concepto, de claro sesgo local. Entre esas tareas ocupa un lugar de importancia el apoyo a la Policía Nacional en su combate al tráfico de drogas ilegales.<sup>158</sup>

- **Bolivia:** en relación con el tráfico de drogas, esta actividad delictiva transnacional es de mayor relevancia en el país, ya que completa el núcleo de productores de cocaína a partir del procesamiento de la materia prima en conjunto a Colombia y Perú. En ese mismo sentido, este país forma parte crucial de las redes transnacionales de tráfico dado que las fronteras que tiene con Brasil son poco reguladas y porosas por su ubicación geográfica en el Amazonas que, además,

155 RPP NoticiasPerú, 2016, ¿Qué es el VRAEM y por qué es una zona peligrosa?, disponible en: <https://rpp.pe/peru/narcotrafico/que-sucede-en-el-vraem-y-por-que-es-una-zona-tan-complicada-noticia-953452?ref=rpp>

156 BARTOLOMÉ, M. 2019. Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2019/DIEEINVO2-2019TerrorismoSudamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEINVO2-2019TerrorismoSudamerica.pdf)

157 PÉREZ-ENRIQUEZ, D. Escenarios de complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador. En BAEZA FREER. *Op. cit.*, pp. 151-190.

158 BARTOLOMÉ, *op. cit.*



este último país se constituye como el segundo mercado mundial en el consumo de cocaína, solo después de EUA.<sup>159</sup>

- **Venezuela:** si bien, comparte fronteras con Colombia, gran productor de cocaína del mundo; este país también es afectado mayormente por el tráfico y comercialización de drogas ilegales, las que juegan un rol preponderante por su importancia en el tránsito de la droga hacia mercados externos a la región.<sup>160</sup> En ese sentido, dos factores principales que ayudan a que sea una ruta obligada de exportación de la droga de América del Sur hacia el mundo, es la compleja situación política y económica del país, sumado a las extensas fronteras que tiene el país en zonas inhóspitas selváticas que carecen de controles efectivos y la escasa cooperación internacional en la materia.
- **Brasil:** dicho país de la región se constituye como la zona geoestratégica más relevante en materia de criminalidad organizada. Factores como la extensión geográfica, la porosidad de las fronteras, la selva amazónica que ocupa gran porcentaje del territorio nacional y la baja densidad poblacional de dichas zonas, contribuye significativamente a que Brasil sea una pieza clave dentro de la red de tráfico ilícito.

Tal cual ocurre en el resto del subcontinente, múltiples formas de criminalidad se hallan presentes en Brasil: contrabando, tráfico y trata de personas, minería ilegal, tráfico de armas, tráfico de fauna, lavado de dinero, etc.<sup>161</sup> Por otra parte, este país no solo es parte de la ruta, sino que también parte principal del destino de la droga ya que es considerado el segundo mercado más grande con un consumo estimado de 92 toneladas de cocaína anuales, además del consumo de nuevos estupefacientes como el *crack*, han dinamizado el consumo de drogas por parte de la población general y juvenil. Además, este país forma parte de la ruta hacia Europa por vía marítima o aérea, en este caso utilizando las llamadas "mulas". También son usuales las rutas hacia la región de África.

Otra amenaza que atenta contra la seguridad de las personas relacionado con la tendencia es el surgimiento de las "milicias ciudadanas", grupos paramilitares conformados mayoritariamente por policías en retiro en las favelas de Río de Janeiro que, a cambio de un pago monetario, se comprometen a desalojar a delin-

---

159 *Ibidem.*

160 *Ibidem.*

161 *Ibidem.*



cuentas y evitar su retorno. Lo anterior guarda relación con que la población no es pasiva frente a la presencia de traficantes en sus barrios que a su vez ha traído como consecuencia que las “milicias” trascienden su rol de protección para incursionar en rubros como el transporte y la comercialización de gas envasado.

- **Paraguay:** en el país destacan actividades ilícitas que ponen en riesgo la seguridad, de manera que las principales son: el tráfico de armas, de drogas, el contrabando, la falsificación de marcas y la legalización de activos de procedencia ilícita. Por otra parte, el crimen organizado tiene un tinte más local, con actividad insurgente rural liderada por el Ejército Popular Paraguayo, que tiene sus orígenes de operaciones en el año 2006 atacando instalaciones policiales en el Departamento de Concepción, lo que obligó en el año 2010 al gobierno de la época a declarar el Estado de Excepción en la zona norte del país, movilizándolo a las Fuerzas Armadas para neutralizarlo.<sup>162</sup>
- **Uruguay:** dentro la tendencia del aumento del narcotráfico y del COT en la región, Uruguay tradicionalmente ha desempeñado el rol de plaza financiera para la legalización de activos de procedencia ilícita, razón por la cual el Departamento de Estado de EUA, identifica a la nación rioplatense como vulnerable a la amenaza de lavado de activos y al financiamiento de actividades terroristas.<sup>163</sup> Este escenario se ha venido complejizando y según datos del poder judicial del país el 54% de los delitos vinculados con la criminalidad organizada correspondieron a drogas ilegales, contra un 6% de defraudación tributaria y un 3% de tráfico de personas.<sup>164</sup>
- **Chile:** la mayor expresión del COT en el país es el robo con intimidación y el tráfico de drogas, principalmente de cocaína, constituyéndose el producto con mayor demanda dentro de las sustancias ilícitas. También el país es parte de la ruta de la comercialización y externalización de la droga en la zona norte, dado sus fronteras con dos de los principales productores de cocaína (Perú y Bolivia) y los centenares de pasos ilegales en medio del desierto y la cordillera de los Andes.<sup>165</sup>

---

162 MARTENS, Juan, Aproximaciones a la naturaleza del EPP desde la perspectiva de la insurgencia, *Revista Novapolis* (12), 2017, pp. 43-68.

163 TENENBAUM, Gabriel. El crimen organizado de las drogas ilegales en el Uruguay del siglo XXI. Una aproximación normativa y cuantitativa, *Revista de la Facultad de Derecho* (43), 2017, pp. 287-326.

164 *Ibidem*.

165 TRONCOSO, Valeska, Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la Triple Frontera Andina, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 12(1), 2017, pp. 103-130.



En este escenario, Chile ha venido, paulatinamente, convirtiéndose en un país de destino, pero también de consumo, ya que el microtráfico ha aumentado significativamente, siendo los sectores más vulnerables socioeconómicamente los más expuestos a estas amenazas.<sup>166</sup>

En virtud de aquello, el país ha implementado un plan estratégico para combatir este flagelo, con la cooperación que involucra la participación de las Fuerzas Armadas, el llamado “Plan Frontera Norte” implementado en la macrozona norte del país, y que tiene como objetivo evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no permitidos. La implementación del Plan incorpora y relaciona los espacios marítimos, aéreos y terrestres, los pasos habilitados y no habilitados, integrando medios humanos y tecnológicos, en coordinación interagencial de todos los actores involucrados mejorando las capacidades operativas responsables del control y seguridad de la zona fronteriza.<sup>167</sup>

- **Argentina:** la evolución del COT en Argentina, ha provocado que el país sea parte del tránsito de drogas hacia los mercados internacionales al ser parte fundamental de la criminalidad en este aspecto. Argentina es un país atractivo para desarrollar este tipo de delitos, dada la disponibilidad de precursores químicos en cantidad y calidad adecuadas, proporcionados por una industria local relativamente desarrollada, la posibilidad de legalizar activos y una geografía amplia y en buena medida desguarnecida que facilita la instalación de infraestructuras dedicadas al procesamiento.<sup>168</sup>

Por otra parte, también se ha venido transformando en un mercado de importancia, por lo tanto, es un país de destino de parte de la droga que transita hacia el exterior de la región. Según datos entregados por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, se reportó en el año 2014 que este país ocupaba, junto con España, el primer lugar mundial en materia de consumo de cocaína, en términos relativos: un 2,6% de la población con edades comprendidas entre los 15 y 64 años había al menos ingerido una vez cocaína en el último año.

---

166 SALINERO, Sebastián. El crimen organizado en Chile. Una aproximación criminológica al perfil del delincuente a través de un estudio a una muestra no representativa de condenados por delitos de tráfico de estupefacientes, *Política Criminal* 10(19), 2015, pp. 25-55.

167 VILLEGAS, Mario, S/F, columna de opinión: Plan frontera norte: una apuesta a la coordinación inter agencial. ANEPE, disponible en: <https://www.anepe.cl/plan-frontera-norte-una-apuesta-a-la-coordinacion-inter-agencial/>

168 BARTOLOMÉ, M. 2019. Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2019/DIEEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf)



Tras una breve revisión del desarrollo en cada país de la región, es necesario precisar que “en un escenario regional poco integrado, los impactos de los delitos de alcance transfronterizo se presentan con una dimensión nacional heterogénea y asimétrica, con derivaciones económicas irregulares, corrupción y desinstitucionalización de las estructuras estatales y afectación del tejido político-social por el incremento de diversos tipos de violencia y criminalidad”.<sup>169</sup>

Además, la región se caracteriza por tener, a modo general, instituciones formales débiles, bajo cumplimiento de la ley y situaciones que constituyen violaciones del Estado de Derecho, incluso por parte del Estado mismo. En términos de respuesta al narcotráfico, los gobiernos del continente han intentado abordar esto suscribiéndose a diferentes convenios de Naciones Unidas, estableciendo acuerdos de cooperación entre gobiernos y realizar operaciones conjuntas entre diferentes fuerzas de seguridad o agencias judiciales.

Debido a la naturaleza criminal del narcotráfico, la mayoría de los países considera que la respuesta más relevante son las fuerzas policiales nacionales o federales. Sin embargo, una importante parte de la respuesta estatal al narcotráfico depende de actores estatales subnacionales, como lo son las autoridades de gobiernos provinciales y/o policías municipales efectivos. Estos, generalmente, carecen de la autoridad legal y capacidad institucional para rastrear y atacar el narcotráfico a nivel transnacional al mismo tiempo que deben lidiar diariamente con la violencia local asociada con este crimen, especialmente en lo que se relaciona con la distribución minorista de las sustancias ilícitas.<sup>170</sup>

A modo de síntesis, esta tendencia enfrenta diferentes fricciones y desafíos, porque tensiona fronteras al mismo tiempo que las desdibuja. Dentro de las características dicotómicas podemos establecer que atenta contra los derechos humanos de las personas mientras que se nutre de la debilidad estatal, reclutando a personas en las redes, dándoles lo que el Estado no es capaz de proporcionar, como acceso a bienes materiales o poder adquisitivo.

Otro desafío es en materia de seguridad propiamente tal, donde la seguridad tradicional en manos de la policía y en algunos países con la ayuda de las Fuerzas Armadas no ha sido capaz de neutralizar o disminuir sus efectos, al contrario, la región como hemos visto ha profundizado la permeabilidad del fenómeno en la sociedad.

---

169 CELI. *Op. cit.*, 2014, p. 165.

170 GREEN, Steven J. *South America by 2030: political, economic and security outlook*. School of International & Public Affairs. Florida International University.



Dado los esfuerzos desde organizaciones internacionales, es preciso mencionar que la región debe avanzar, desde el sector defensa tanto en seguridad colaborativa como colectiva, para afrontar desde diferentes perspectivas y de forma mancomunada el desafío que representa la tendencia en cuestión.

De este modo, es preciso que se continúen desarrollando estrategias interagenciales en la región, involucrando también a actores no estatales, con el objeto de generar estrategias y políticas multidimensionales que ayuden a contrarrestar el flagelo.

Por tanto, a nivel regional es necesaria la aplicación de políticas cooperativas que coinciden con las necesidades e intereses de cada Estado, haciendo fundamental la superación de ciertos mitos.<sup>171</sup> Es decir, la definición de políticas de cooperación se debe orientar al beneficio colectivo regional, para articular el diseño de políticas multilaterales con las respectivas estrategias nacionales de los países, teniendo en cuenta el carácter normativo de la ONU y su impacto relativamente limitado.<sup>172</sup>

Además, se requieren planes que sean capaces de profundizar la inclusión de los sectores más marginados, los más propensos a caer en manos de estas peligrosas redes, al mismo tiempo que se consideren aspectos de seguridad policial y social para evitar que el COT continúe permeando el sistema político, social y económico de los Estados sudamericanos, así como lo hace con las fronteras terrestres.

A fin de cuentas, las debilidades estructurales son las que nutren a las redes criminales para poder hacerse de esos vacíos para poder desarrollarse por lo que hay que tener en cuenta el aporte de cada actor involucrado en el proceso para evitar acentuar las debilidades. Son décadas de combate contra el COT y este sigue vigente por lo que el desafío general es encontrar formas innovadoras y multidisciplinarias que hagan eco de la realidad en la cual se desea intervenir por lo que el trabajo mancomunado entre la sociedad civil, actores estatales y del sector privado son vitales para superar lógicas de seguridad que no han tenido los resultados esperados.

---

171 PERUGA, Armando. Políticas de control de consumo de alcohol, tabaco y otras drogas en América Latina. [En Línea] Adicciones 2001, N°13, p.367. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.adicciones.es/index.php/adicciones/article/view/550/542>

172 GROSSMAN, H. I.; MEJÍA, D. The war against drug producers. *Economic of Governance*, 9(1), 2008, p. 5. En: ARÉVALO SARCE, Alejandro. Crimen organizado transnacional y nuevas perspectivas en el diseño de políticas de cooperación en las Américas *Revista Estudios de Seguridad*. Pp. 37-38.



## VII. Tendencia: Cambios críticos en el sector energético, desafíos a la infraestructura crítica y seguridad energética

### a. *Visión general e implicancias*

Se entenderá por infraestructura crítica a toda aquella que dote de servicios esenciales a una comunidad. En ese sentido, servicios básicos como luz, agua y gas son considerados como tales. Por otra parte, la matriz energética, las cadenas de distribución también pueden considerarse.

Así, dependiendo de las circunstancias, el concepto de infraestructura crítica puede flexibilizarse. Por ejemplo, en el contexto de pandemia mundial por COVID 19, supermercados, farmacias y lugares que comercialicen alimentos son considerados como infraestructura crítica, flexibilizando el concepto tradicional que solo hace alusión a servicios básicos y/o energéticos. Por tanto, y según la definición que nos proporciona la Universidad Internacional de Valencia, la infraestructura crítica alude principalmente a aquellas sin las que una sociedad no puede mantener el ritmo de vida que han mantenido con anterioridad. Dicha definición es capaz de englobar situaciones excepcionales como la antes mencionada.

Bajo este marco de consideración, dichas infraestructuras son las que se deben mantener, proteger y supervisar con seguridad para que se puedan contrarrestar obstáculos que impidan su normal desempeño y evitar que la sociedad sea afectada por ello. Son las que se mantienen, protegen y supervisan con márgenes de seguridad amplios para que siempre se pueda contrarrestar cualquier tipo de situación complicada. Siempre son estructuras que están sobreprotegidas, dado que nunca se debe llegar a la situación de que se produzca un incidente grave en ellas.

Las estructuras críticas incluyen, por tanto, las redes gubernamentales, los equipos físicos de suma importancia, los sistemas de almacenamiento que estén centralizados con todos los datos de los ciudadanos y los servicios fundamentales para la vida, como la electricidad o el gas. Un ejemplo de aquello se refiere al año 2004, cuando se originó la crisis del gas en Chile cuando el gobierno de Argentina, por razones de política interna, decidió subir los precios y suspender las exportaciones a su país vecino, lo que se tradujo que Chile exacerbara su dependencia energética en torno al gas natural y se volviera muy vulnerable ante medidas ajenas a la administración del Estado.<sup>173</sup>

173 HUNEEUS, Carlos. 2007. Argentina y Chile, el conflicto del gas, factores de política interna de Argentina. Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, ISSN 0716-0240, N° 158, pp. 179-212.



Las administraciones públicas, las distintas instituciones gestionadas por el Estado y otros elementos similares quedan también dentro de este grupo. Por si hay que precisar más, los incidentes en infraestructuras críticas pueden estar relacionados con el sistema de embalse de agua, con el tratamiento y la producción de otros recursos fundamentales o con la gestión de sistemas de ventilación o reciclado entre otros que cumplan objetivos estratégicos.<sup>174</sup>

Otra definición muy similar, es la que proporciona la Comisión Europea en el año 2004: aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados Miembros. Las infraestructuras críticas se extienden a través de muchos sectores de la economía, incluyendo la banca y finanzas, el transporte y la distribución, la energía, los servicios públicos, la salud, el suministro de alimentos y las comunicaciones, así como servicios gubernamentales clave.<sup>175</sup>

De esta manera, las amenazas y los riesgos aumentan en la medida que las redes de comunicación de los sistemas de distribución se expanden.<sup>176</sup> En aras del avance tecnológico, la tendencia mundial dentro de este tema es a la incorporación de sistemas de mando y control electrónicos de carácter autónomos sobre infraestructuras críticas asociadas a energía y a la provisión de servicios básicos, como agua, luz y gas con el fin de hacer más eficiente el servicio, a su vez aumenta la probabilidad de recibir ciberataques o en blancos de sabotajes electrónicos dada la importancia de estos.

La infraestructura crítica, como bien se ha mencionado anteriormente, es foco de amenazas y riesgos. El World Economic Forum en 2018 categorizó las principales amenazas para este ámbito:

---

174 Definición elaborada a partir de material proporcionado por la Universidad Internacional de Valencia. Disponible en: <https://www.universidadviu.com/se-considera-una-infraestructura-critica/>

175 European Commission (2004). Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism. COM (2004) 702 final, de 20 de octubre de 2004. Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0702:-FIN:EN:PDF>

176 Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2014, p. 90.



Tabla N° 4:

**Principales amenazas a la infraestructura crítica**

Eventos naturales	Acción Humana	
	Falla técnica error humano	Terrorismo, crimen, guerra
<b>Peligros Hidrometeorológicos</b>	Fallas de sistema	Terrorismo
<b>Peligros Geológicos</b>	Negligencia	Sabotaje
<b>Epidemias y Pandemias</b>	Accidente o emergencias	Otras formas de crimen
<b>Eventos Cósmicos</b>	Fallas en la Institución	Guerras/conflictos

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de World Economic fórum (2018). Cit. Recalde y Racines (2018:5)<sup>177</sup>

Debido a que la infraestructura crítica se relaciona con la seguridad energética, es pertinente mencionar y agregar que la acción y efectos el cambio climático inciden fuertemente como amenazas a estas. En el caso de las infraestructuras que guardan relación con el abastecimiento de agua potable, los eventos naturales que amenazan son los peligros hidrometeorológicos, que se pueden ver exacerbados con el cambio climático.

En el caso de países montañosos, donde las máximas reservas de agua potable provienen de las altas cumbres como es el caso chileno y de algunos países andinos, la infraestructura se puede ver dañada principalmente de dos maneras; en el caso del aumento de las lluvias puede producir enturbiamiento de las aguas, dado el mayor arrastre de sedimentos, lo que puede afectar turbinas y sistemas de filtrado, o bien puede generar aluviones y aludes que pueden alterar de manera parcial o total embalses y plantas de agua potable. Por otro lado, en el caso de la disminución de estos eventos, la infraestructura crítica almacenará menos cantidades de agua afectando el objetivo principal de dichas infraestructuras.

Sopesando estas eventualidades, es necesario generar infraestructura crítica que sea resiliente a eventos meteorológicos extremos, con el fin de que la seguridad energética no sea afectada mayormente y su generación se adapte al cambio climático.

En concordancia de lo anterior, la tendencia es que siga aumentando el desarrollo de energías renovables, por efectos de compromisos para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y a su vez, aumentar la diversificación de la matriz energética

177 RECALDE M., Fernando, y RACINES D., Pablo (2018). La Protección de las Infraestructuras críticas en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa, Vol. IV, N° 5, 2019 [versión digital]. Disponible en: <http://geo1.espe.edu.ec/wpcontent/uploads//2018/12/5art1.pdf>



para evitar la suma dependencia de un solo mecanismo en aras de aumentar resiliencias del sistema ante amenazas de distinta índole.

Es por esto, que:

- Las tierras raras o también conocidos como el litio, cobalto y tungsteno aumentarán su valor geoestratégico debido a su importancia en el uso de tecnologías renovables y de almacenamiento eléctrico.
- Nuevas tecnologías renovables producirán precios asequibles que facilitarán la electrificación de nuevas zonas, como partes de África.
- El gas natural líquido, a largo plazo, irá reduciendo la capacidad de utilizar la red de gasoductos como arma geopolítica, dada la diversificación de la matriz energética, lo que paulatinamente ayudará a Europa a librarse de la presión rusa.<sup>178</sup>

*b. Análisis de tendencia. Cambios críticos en el sector energético, desafíos a la infraestructura crítica y seguridad energética a nivel hemisférico y regional*

En el mundo hay enfoques sobre infraestructura crítica que distinguen entre:

- Infraestructuras estratégicas: las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales.
- Infraestructuras críticas: las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales".<sup>179</sup>

En este sentido, tanto la UE como EUA pusieron a la vanguardia estas conceptualizaciones y tratamientos con respecto a la tendencia y a la importancia que representa esta. Lo relevante que aporta la conceptualización del país de Norteamérica es la inclusión del aspecto cibernético como sistemas vitales de infraestructura crítica.<sup>180</sup>

---

178 CESIM. Capítulo III-Evaluación de los factores relevantes que inciden en las tendencias globales de seguridad y defensa en Sudamérica. Conflictos futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040. Vol. I.

179 BCN. 2019. Protección de infraestructura Crítica y Fuerzas Armadas. Disponible en: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28141/1/BCN\\_Proteccion\\_IC\\_Conceptualizacion\\_y\\_experiencia\\_comparada.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28141/1/BCN_Proteccion_IC_Conceptualizacion_y_experiencia_comparada.pdf)

180 *Ibidem*.



Tras dicha conceptualización y la identificación de las amenazas y riesgos, surge la interrogante de quién es el rol de la protección y seguridad de la infraestructura crítica, si de la seguridad pública o de las Fuerzas Armadas. Pues bien, la respuesta no es una sola.<sup>181</sup>

Tabla N° 5:

**Categorización de la Infraestructura Crítica según su finalidad y los medios a emplearse<sup>182</sup>**

Tipo de Infraestructura	Finalidad de la Protección	Medios para Emplearse
Estratégica	Asegurar la sustentabilidad del Estado, en cuanto a brindar a la población salud, seguridad, bienestar social y económico a los ciudadanos o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las administraciones públicas.	Seguridad pública  Cuando se comienza a afectar las condiciones de bienestar social presente y futuro de la población, pasa a ser un problema de defensa nacional.
Crítica	Aquella que afecta la existencia del Estado como tal; o que ante daño o deterioro no exista alternativa.	Defensa nacional.
Relacionada con los recursos estratégicos (agua, alimentos, minerales, energéticos y biodiversidad).	Proteger el recurso como tal, la infraestructura de explotación, traslado, industrialización y distribución.	Defensa nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Moreira, Mario. 2019

Como se puede identificar el rol de protección de la infraestructura crítica queda relegado al sector defensa, según este enfoque estará a cargo de la seguridad pública o de la defensa nacional. A modo práctico, existen casos europeos y sudamericanos que vinculan la gestión de la infraestructura crítica en torno a sus amenazas y el rol de las Fuerzas Armadas en ello.

España, Uruguay y Ecuador hacen distinciones entre la infraestructura estratégica y crítica. En lo que tiene relación con la protección física por parte de las Fuerzas Armadas, el caso español se restringe a la infraestructura del sector defensa y el espacio, mientras que, en Ecuador y Uruguay, las Fuerzas Armadas están mandatadas por ley en el resguardo de la infraestructura relacionada con los recursos o sectores estratégicos. Los argumentos que sustentan dichos enfoques guardan relación

181 MOREIRA, Mario 2019. La Protección de Infraestructuras Críticas o Estratégicas, ¿Responsabilidad de Seguridad Pública o de Defensa Nacional? En Revista Estrategia, Tercera Época, Número 6, pp. 41-53. Centro de Altos Estudios Nacionales, República Oriental del Uruguay, 2019.

182 *Ibidem*.



con la protección en tanto ataques extranjeros o ataques internos intencionados en casos excepcionales al interior del país, protección de los recursos naturales para resguarda la sostenibilidad del sistema energético y/o conservar la integridad del territorio y de sus recursos.<sup>183</sup>

Como queda de manifiesto, en el mundo en general, tanto en países desarrollados como España y en países en vías de desarrollo de nuestra región sudamericana, la gestión en torno a la infraestructura crítica dependerá de la conceptualización de cómo se le entienda, de ahí su definición e importancia estratégica lo que determinará las alianzas entre instituciones de seguridad pública del Estado y las Fuerzas Armadas para proteger dichas instancias, instituciones, recursos etc. que son vitales para el normal desempeño de un Estado.

En aras de la paulatina masificación de las energías renovables y el uso de los recursos naturales para generarlas, es de suma relevancia que se determine un rol de las diferentes instituciones del Estado según las amenazas, para asegurar el sistema y generar uno resiliente ante los diferentes riesgos, ya sean naturales o antropogénicos. En ese sentido, las Fuerzas Armadas en la protección de las infraestructuras críticas en caso de desastre natural pueden cumplir un rol como una herramienta que complementa los mecanismos de ayuda existentes, según una exigencia específica.<sup>184</sup>

## VIII. Incremento poblacional y movimientos migratorios masivos

### a. *Visión general e implicancias*

El factor demográfico es un aspecto dinámico para esta tendencia, debido a que el comportamiento de esta variable responde a diferentes situaciones que actúan como incentivos o desincentivos para desplazarse de un lugar a otro ya sea de forma voluntaria o forzada.

En torno al incremento poblacional, se identifica el mismo patrón dinámico, mientras en algunas zonas del mundo la población tiende a disminuir por factores etarios, en otros lugares comienza a aumentar desproporcionadamente por un mal manejo de políticas de planificación familiar asociado a sectores más vulnerables con índices

---

183 BCN. 2019. Protección de infraestructura Crítica y Fuerzas Armadas. Disponible en: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28141/1/BCN\\_Proteccion\\_IC\\_Conceptualizacion\\_y\\_experiencia\\_comparada.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28141/1/BCN_Proteccion_IC_Conceptualizacion_y_experiencia_comparada.pdf)

184 OEA. Estudio sobre protección de Infraestructura Crítica en caso de desastre natural. Junta Interamericana de Defensa. 2018. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP39205SINFORME.pdf>

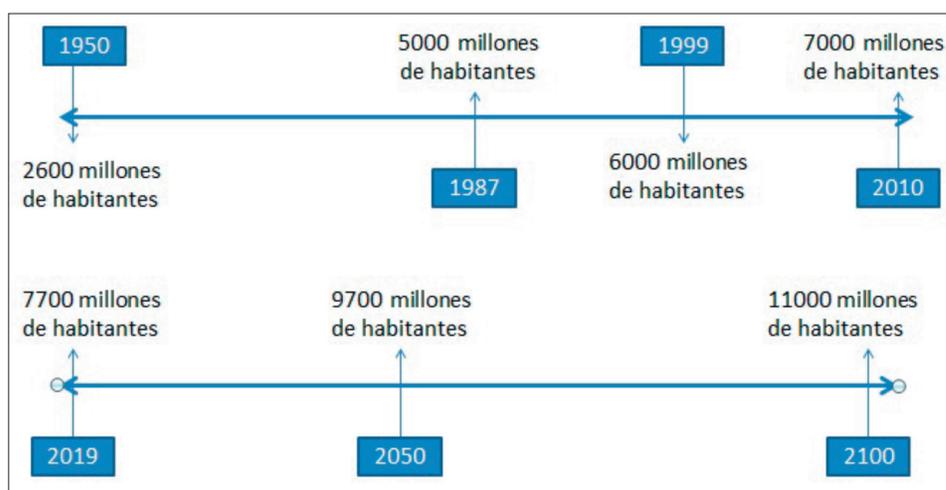


de desarrollo humano más bajos. Otro factor que incide en este aumento o disminución son las migraciones.

El desafío mayor que presenta esta tendencia, como iremos desarrollando, es el riesgo de que los derechos humanos de las personas se pongan en riesgo o dicho de plano, sean vulnerados.

Figura N° 16:

### Proyección crecimiento poblacional mundial



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de la sección población de Naciones Unidas.

En relación con la imagen, la población mundial ha tenido un crecimiento demográfico exponencial desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, pasando de 2.600 millones de habitantes en 1950 a una estimación probable, según la ONU, de casi 11.000 millones hacia 2100.

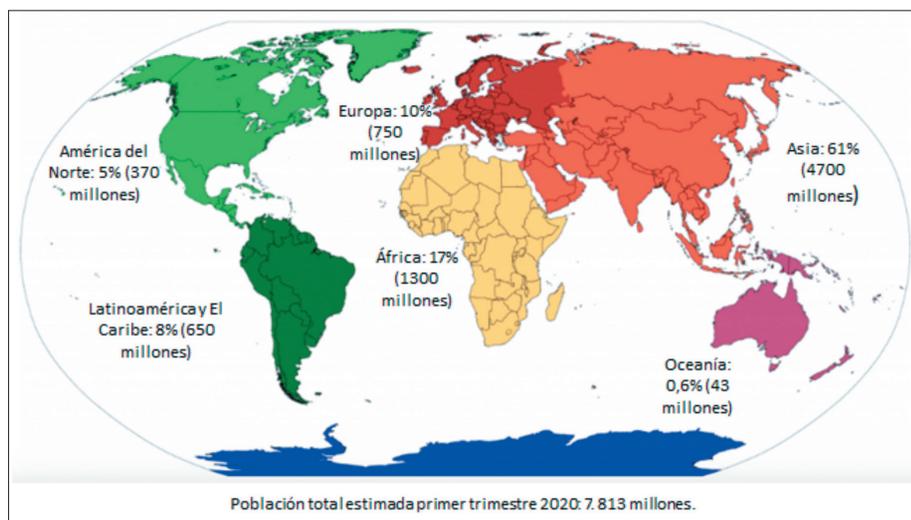
Este importante crecimiento se ha producido en su mayoría por el aumento del número de personas que sobreviven hasta llegar a la edad reproductiva acompañado de grandes cambios en las tasas de fecundidad, lo que ha aumentado los procesos de urbanización y los movimientos migratorios.<sup>185</sup>

185 ONU. Población: Datos de población de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>



Figura N° 17:

### Distribución población mundial



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.

Dada la imagen anterior, según datos y estimaciones de la División de Población de la ONU, 3/5 partes de los habitantes que tiene el planeta residen en Asia, constituyéndose el continente más numeroso. A su vez, China (1.440 millones) e India (1.390 millones) continúan siendo los países con mayor población: ambos cuentan con más de 1.000 millones de personas y representan el 19% y 18% de la población mundial, respectivamente. Asimismo, se espera que para el año 2027, India supere a China como el país más poblado del mundo y, por el contrario, se estima que China reduzca su población en un 2.2% entre 2019 y 2050.<sup>186</sup>

Mientras hacia el 2040 la población europea seguirá su senda hacia el envejecimiento alcanzando una edad promedio para 2030 de 45 años y para 2050 los mayores de 75 años serán un tercio de la población del viejo continente.<sup>187</sup> Con relación a ello, dicho continente tendrá el desafío de cómo mantener los sistemas de protección social si las personas económicamente activas disminuirán.

Por otro lado, el continente más grande y poblado del mundo es Asia, que seguirá albergando más de la mitad de la población mundial, pero para el año 2045 iniciará

186 ONU. Perspectivas de Población 2019. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Disponible en: [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_PressRelease\\_ES.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_PressRelease_ES.pdf)

187 Ministerio de Defensa. Panorama de Tendencias Geopolíticas: Horizonte 2040. España. 2018, p. 52.



un descenso demográfico relacionado con el envejecimiento de la población. En contraste aparece África, que se estima que experimente un aumento poblacional importante. Se estima que hacia fines de 2050 países con muy bajo índice de desarrollo humano tripliquen su población, entre los cuales encontramos a Angola, Burundi, Níger, Somalia, Tanzania y Zambia. Lo anterior totalizará que la población africana para ese entonces se duplique y pase a albergar entre 2.000 y 3.000 millones de habitantes, alrededor de un cuarto de la población mundial.<sup>188</sup>

En el caso de América Latina, el crecimiento poblacional ha sido un tanto exponencial, según cifras de la CEPAL, pasamos de tener 316 millones de habitantes en el año 1975 a 625 millones en el año 2016 y se estima que dicha cifra aumente a 680 millones para 2025 y a 779 millones de habitantes para 2050, a pesar de que algunos países de la región comiencen a presentar tendencias hacia el envejecimiento poblacional y su posterior disminución como lo es el caso de los países del Cono Sur.<sup>189</sup>

En dicho sentido, los países que registraron la tasa más alta de crecimiento poblacional durante la segunda década del siglo XXI encontramos a Guatemala, Panamá y Bolivia y, por el contrario, las tasas de envejecimiento más alta del continente las tiene países como Cuba, Uruguay y Chile y las más bajas en países como Guatemala, Haití y Honduras.<sup>190</sup>

Solo considerando el factor poblacional de origen natural, es decir, nacimientos y decesos, los crecimientos demográficos tendrán lugar en países no desarrollados o en vías de, con carencias políticas y económicas significativas, lo que puede actuar como factores de expulsión generando migraciones masivas sin considerar algún otro tipo de conflictos, hacia países donde el crecimiento demográfico se ha estancado y gozan de un desarrollo económico sostenido. Es decir, para estos últimos países puede resultar positiva la llegada de migrantes ante el escenario de envejecimiento poblacional, pero si no se aborda de manera segura y ordenada la migración se pueden producir vejámenes que atenten contra la vida de los migrantes y las poblaciones de acogida.

Lo anterior ya ocurre en Europa, principal receptor de grandes oleadas de migrantes provenientes de África y del Medio Oriente dado los conflictos bélicos y el escaso desarrollo económicos de algunos países de la zona.

---

188 *Ibidem.*

189 CEPAL. 2016. La población de América Latina alcanzará 625 millones de personas en 2016, según estimaciones de la CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/la-poblacion-america-latina-alcanzara-625-millones-personas-2016-segun-estimaciones-la>

190 *Ibidem.*



Además de la eventual vulneración de derechos ante oleadas migratorias de población, se pueden generar posturas irreconciliables en torno a esto por parte de ciudadanos originarios del lugar de acogida. Dado las proporciones del fenómeno, serán muchos los Estados incapaces de gestionar la llegada de nuevos migrantes lo que puede ocasionar el surgimiento de grupos violentistas.

A pesar que el fenómeno de las migraciones internacionales repercute en mucho menor medida en los cambios demográficos en comparación con las tasas de natalidad y de muerte, en algunos países y zonas del planeta el impacto es significativo. Tales casos se refieren a países que envían o reciben un número importante de personas migrantes económicos o a países que se ven afectados por los movimientos de refugiados.

Se estima que entre 2010 y 2020, 14 países verán un flujo neto de entrada de migrantes de alrededor de más de un millón, mientras que 10 países lo verán disminuido.<sup>191</sup> Lo anterior, debido a los cambios de los flujos migratorios por modificaciones en la situación económica de algunos países y conflictos bélicos latentes como la situación de Siria, la zona central de África y países que vivieron “la primavera árabe” que no han podido estabilizar sus situación política, económica y social.

Las migraciones internacionales propiamente tales, surgen con la aparición de los Estados y sus fronteras, pero el fenómeno de migrar de un territorio a otro es propio del ser humano. Está presente en las diferentes teorías del poblamiento del continente americano, están presentes en las diferentes experiencias colonizadoras tanto en América como en África.

El constante tránsito del ser humano por el mundo es inherente a él. Los motivos de la migración en la actualidad son diversos y múltiples, ya que responden a, por ejemplo, búsqueda de nuevas oportunidades económicas, reunificación familiar, motivos académicos, escapar para sobrevivir de conflictos, persecuciones, terrorismo o de violaciones o abusos de los derechos humanos. Por otra parte, hoy más que nunca son relevantes los motivos de migrar por efectos del cambio climático, desastres naturales o bien factores ambientales.

Actualmente, se registra el mayor número de personas que vive fuera de su país de origen. A nivel mundial, en el año 2019, había alrededor de 272 millones de personas migrantes, 51 millones más que la cifra que registró el año 2010. En ese sentido, esta tendencia muestra un alza sostenida, ya que la población mundial que era

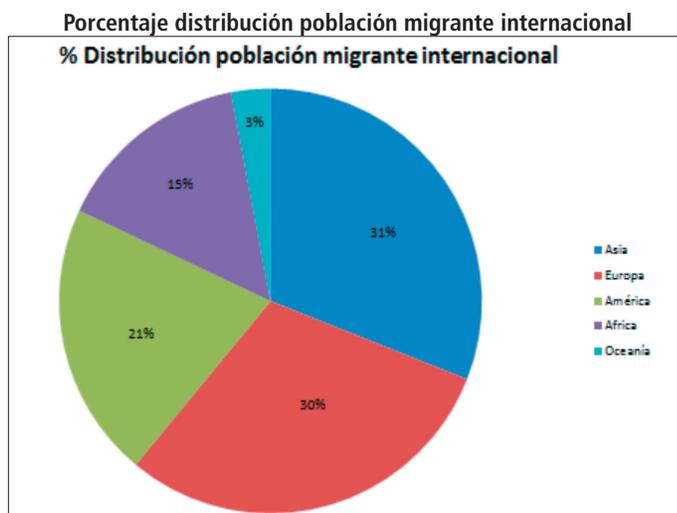
191 ONU. Datos de población de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>



migrante pasó de ser un 2,3% del total en el año 1980 a un 2,8% en el año 2000 y en la actualidad el 3,5% de personas en el mundo son migrantes.<sup>192</sup>

En el 2020, el 48% de los migrantes son mujeres, alrededor de 36 millones son niños y niñas, 4,4 millones son estudiantes, 150,3 millones son trabajadores migrantes y 24,5 millones son refugiados registrados.

Figura N° 18:



Fuente: elaboración propia con información extraída del Portal de Datos Mundiales sobre Migración de Naciones Unidas.

Durante los últimos años hemos sido testigos de la crisis de refugiados que se vive en las costas del mar Mediterráneo, donde migrantes provenientes de África y del Medio Oriente cruzan y arriesgan sus vidas yendo hacia Europa. Hemos sido testigos de las tensiones en Europa del Este con la llegada masiva de muchos migrantes provenientes de zonas de conflicto en busca de un futuro mejor. En relación al gráfico anterior, podemos ver la distribución de los migrantes internacionales en el mundo que solo se centra en el viejo continente. Según datos del Portal de Datos Mundiales sobre Migración, tanto Asia como Europa acogen grandes cantidades de personas migrantes, seguidos por el continente americano en torno a África y en menor medida Oceanía.<sup>193</sup>

192 ONU. Datos Migración. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html>

193 ONU. Portal de Datos mundiales sobre Migración. Naciones Unidas. Disponible en: [https://migrationdataportal.org/es?i=stock\\_abs\\_&t=2019](https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2019)

Para abordar esta tendencia se debe contar con la claridad del concepto “migrante”, el que define la propia Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como cualquier persona que se desplace o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de su situación jurídica, el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento, las causas del desplazamiento y/o la duración de su estancia.<sup>194</sup>

#### *b. Análisis de tendencia. Incremento poblacional y movimientos migratorios masivos a nivel hemisférico*

En relación con la situación hemisférica, la tendencia de los flujos de migración ha cambiado, hace unas décadas atrás, los flujos mayoritariamente desde países del tercer mundo a los del primer mundo, es decir, desde países subdesarrollados hacia países desarrollados. Esto se ha modificado con la llegada de gobiernos populistas en varios países del primer mundo, quienes han implementado medidas restrictivas hacia la migración.

Por consiguiente, los migrantes internacionales se están moviendo, paulatinamente hacia países de su misma región que gocen de estabilidad política y económica en donde pueden encontrar mejores oportunidades. En otras palabras, la migración Sur-Sur se ha fortalecido, lo que implica otros desafíos estatales y amenazas para la seguridad de las personas.

Lo anterior supone que países que solían ser emisores de migrantes, hoy están siendo receptores, por lo que sus políticas públicas, si no se adaptan a los nuevos tiempos, podrían generar fuertes vacíos que generen eventuales vulneraciones de derechos.

Dado estos cambios en los flujos, el fenómeno de la migración internacional ya no es propio de los países desarrollados, como se solía asociar hace décadas atrás, es por esto la comunidad internacional se ha trazado varios objetivos y desafíos con respecto a la migración con el fin de proteger y promover los derechos humanos de las personas migrantes en todo el mundo, desde la ONU, la OEA, la UE, entre otras organizaciones multilaterales.

---

194 ONU. Datos Migración. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html>



Durante el último lustro, se conformó la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, dándole continuidad a los ODS, en los cuales, por primera vez se reconoce la importancia y la contribución de la migración al desarrollo de los países, es por esto que se instan, a través de diferentes objetivos que permean la vida del mundo, a promover una migración segura, ordenada, regulares y responsables de las personas con el fin de evitar la vulneración de derechos y que los Estados, en conjunto con el sector privado y la sociedad civil se encarguen de dar respuestas al fenómeno y que nadie quede atrás.

### *c. Análisis de tendencia. Incremento poblacional y movimientos migratorios masivos a nivel sudamericano*

Desde la década del 2000, América Latina y el Caribe han visto la reducción de la migración hacia fuera de la región y un aumento de los flujos intrarregionales. Para 2010, la cifra de latinoamericanos que residían fuera de su lugar de su país de origen ascendía a 28,5 millones. Debido al cambio de los flujos, y los desafíos para la institucionalidad de los países, la CEPAL insiste en su llamado a los países para respetar los derechos humanos y en incorporar a las personas migrantes a las estrategias de desarrollo.

La cifra de migrantes que se estima en América del Sur en el año 2019, según el Portal de datos mundiales de migración de la ONU, es alrededor de 8,2 millones de personas,<sup>195</sup> de las cuales el 63% provenía de otro país de la misma región. En ese sentido, el mayor flujo de personas en América del Sur lo compone el que proviene de Venezuela hacia Colombia.<sup>196</sup>

El caso sudamericano, no es ajeno a los cambios que vive el mundo en torno a esta tendencia ya que la migración hacia países desarrollados del hemisferio norte ha disminuido y han aumentado los flujos entre países de la misma región. Esto se ha visto facilitado por las tecnologías de comunicación, el abaratamiento de los costos de transporte y por las diferentes condiciones políticas que tiene la región a partir de mecanismos de integración que se han puesto en marcha como lo son la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CARICOM), La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR, que en mayor o en menor medida han representado algunas facilidades para poder

195 ONU. Datos de Población Mundial sobre migración, disponible en: [https://migrationdataportal.org/es?i=stock\\_abs\\_&t=2019&m=2&sm49=5](https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2019&m=2&sm49=5) revisado el 19 de abril de 2020.

196 CEPAL. 2015. La migración internacional en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/infografias/la-migracion-internacional-america-latina-caribe>



desplazarse entre los diferentes países que componen dichas instancias de multilateralismo regional. Sumado a que los países tradicionales de destino de la región han levantado restricciones tanto para poder entrar como para poder permanecer.<sup>197</sup>

Los países que se han perfilado como los principales destinos son los países del Cono Sur y Brasil, siendo las disparidades económicas y laborales las principales motivaciones para emigrar. Por otra parte, los migrantes procedentes de Venezuela han aumentado en todos los países de la región dado el contexto de crisis social, económica y política que vive el país sudamericano.<sup>198</sup>

Además, se pueden identificar dos patrones más de la migración en Sudamérica, uno de raigambre histórica como lo son los flujos hacia países de América del Norte y Europa, pero que han disminuido por lo dicho anteriormente, aún forman un componente principal. Un segundo factor, es que América del Sur, en relación con lo anterior, sumado a las crisis económicas que golpearon fuertemente al hemisferio norte, como lo fue a crisis *Subprime* del año 2008 ha provocado que el número de personas procedentes de otras regiones incrementa significativamente, es así como migrantes procedentes de África, Asia, América del Norte, América Central, el Caribe y Europa han comenzado a aumentar sus estancias en la región.

Otro factor que incide en los desplazamientos poblacionales, es el que se relaciona con los retornados desde los países desarrollados, como consecuencia de la crisis laboral y de los sistemas de protección social que afecta desde hace unos años a los principales países europeos de destino, en consecuencia, varios países de la región tiene programas de retornos que consideran el apoyo para el regreso y la reintegración de sus nacionales con el fin de evitar la vulneración de derechos y la trata y tráfico de personas.

Las características demográficas de la migración en la región es una creciente feminización de esta, motivada por cambios en la demanda laboral y en las estrategias familiares, en la que las mujeres son fundamentales. El grupo etario, principalmente fluctúa entre los 20 y los 60 años, lo que consolida a los flujos migratorios de la región como uno de tipo laboral, aportando a los países de destino población económicamente activa.<sup>199</sup>

Al mismo tiempo, se debe considerar que América del Sur es una región que se caracte-

---

197 OIM América del Sur. Tendencias y datos relevantes. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/tendencias-y-datos-relevantes>

198 *Ibidem*.

199 OIM América del Sur. Tendencias y datos relevantes. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/tendencias-y-datos-relevantes>



rizar por ser propensa a los desastres naturales, por contener países que pertenecen, por ejemplo, al Arco de Fuego del Pacífico, experimentando inundaciones, deslizamientos de tierra y movimientos telúricos que pueden poner en jaque la capacidad del Estado y provocar desplazamientos de población como lo sucedido con el terremoto ocurrido en enero de 2010 en Haití, lo que provocó un aumento de la migración de este país hacia América del Sur, dado las mejores condiciones de vida que ofrece la región.

Tabla N° 6:

**Población en Sudamérica en millones**

País	2019	2020	2021	2022	2023
Argentina	45.05	45.56	46.07	46.57	47.09
Bolivia	11.43	11.61	11.8	11.99	12.18
Brasil	210.68	212.1	213.46	214.77	216.02
Chile	18.77	18.97	19.17	19.37	19.57
Colombia	50.38	50.89	51.4	51.86	52.32
Ecuador	17.27	17.51	17.76	18.01	18.26
Paraguay	7.15	7.25	7.35	7.46	7.56
Perú	32.5	32.82	33.15	33.47	33.79
Uruguay	3.52	3.53	3.54	3.56	3.57
Venezuela	28.07	27.13	27.13	27.13	27.13

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de FMI Datamapper en Steven J Green. South America by 2030: political, economic and security outlook. School of International & Public Affairs. Florida International University.

En relación con la Tabla N° 6, podemos evidenciar que las tasas de crecimiento demográfico en la región se mantendrán estables en los próximos cuatro años según datos aportados por el FMI. Solo Argentina, Brasil y Colombia experimentarán crecimientos significativos de población, con tasas del 5%, 3% y 4%, respectivamente. El único país que se espera que sufra un descenso poblacional es Venezuela, debido al éxodo masivo por la situación de crisis política, económica y social por la que atraviesa y el aumento de las tasas de mortalidad infantil que viene experimentando el país dada la situación anteriormente descrita.<sup>200</sup>

En cuanto a la pandemia de COVID 19 con respecto a la tendencia en cuestión, las migraciones no se han visto ajenas. La mayor amenaza no es que las migraciones internacionales ayuden a propagar el virus, sino que, los campamentos de refugia-

200 GREEN, Steven J. South America by 2030: political, economic and security outlook. School of International & Public Affairs. Florida International University.



dos son un foco de gran relevancia dada las escasas condiciones para asegurar el saneamiento óptimo para evitar la propagación en estos sitios y así evitar que el número de contagiados aumente.

Es por esto, que, en muchos campamentos de refugiados, mayormente en Europa del Este, África y Asia se han preparado para combatir la mayor crisis sanitaria que vive el planeta en los últimos 100 años. En este sentido, en uno de los mayores campos de refugiados del mundo, ubicado en Bangladesh, tanto el gobierno como personal de ayuda humanitaria de la OIM comienzan a repartir artículos para garantizar condiciones sanitarias óptimas y así proteger la vida de cientos de miles de personas en condición de refugiados.

En este escenario, es vital la cooperación internacional, ya que no sirve de nada combatir esta gran amenaza de forma aislada, pues todo el mundo está siendo afectado. El caso anterior ejemplifica lo positivo de estos esfuerzos mancomunados, donde la sociedad civil, las organizaciones internacionales y diferentes gobiernos confluyen en el mismo fin. Lo anterior es gracias a los esfuerzos de los gobiernos de Bangladesh, Australia, Reino Unido, Canadá y EUA.<sup>201</sup>

Expresado el panorama en general del aumento poblacional y de desplazamientos de población, como no es de sorpresa imaginar, dada las dificultades que genera el incremento poblacional y los desplazamientos de población hacia otros países, puede provocar, como ya somos testigos, de diferentes tensiones sociales, culturales y políticas, que a su vez son amenazas latentes contra los derechos humanos de las personas. Por tanto, ante las dificultades, otra amenaza constante es la del crimen organizado, mediante el tráfico de personas y trata de personas, donde muchos individuos, motivados por la necesidad de migrar pueden verse involucrados en estas redes.

En tal sentido, resulta imperioso, como lo dejan de manifiesto tratados y declaraciones internacionales, el trabajo conjunto del Estado, sector privado y sociedad civil, como también el rol de las Fuerzas Armadas en el área humanitaria para poder gestionar, mundialmente la migración y el incremento poblacional, con el fin de garantizar a todos una vida digna.

---

201 OIM. Avanzan los preparativos para luchar contra la COVID-19 en los campamentos de refugiados de Cox's Bazar. 2020. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/avanzan-los-preparativos-para-luchar-contra-la-covid-19-en-los-campamentos-de-refugiados-de>



## IX. Tendencia: Colapso urbano y sus desafíos

### a. *Visión general e implicancias*

De alguno u otro modo en esta tendencia repercuten o influyen las otras mencionadas, dado que el incremento demográfico, las migraciones, amenazas en la infraestructura crítica, los desastres naturales, los efectos del cambio climático, amenazas a la ciberseguridad y las redes del COT pueden generar vulnerabilidades en las ciudades en diferentes aspectos de su normal desarrollo y, al mismo tiempo, poner en riesgo la vida de millones simultáneamente.

Es decir, el colapso urbano es provocado por la falta de respuesta de los Estados y los gobiernos locales ante diferentes aspectos que no fueron previstos en ningún plan de desarrollo urbano.<sup>202</sup> En el caso de la migración y el incremento poblacional lo que puede provocar explosivo aumento de habitantes el que probablemente no sea considerado en un plan de desarrollo, exigirá que las instituciones den una rápida respuesta en materia de políticas públicas sociales. En ese sentido, los principales problemas que afrontan las ciudades es la falta de viviendas, dificultades en el acceso a la salud, educación y empleo.

La falta de planificación urbana se traduce en respuestas tardías y/o reactivas de los gobiernos que crean zonas urbanas con baja gobernabilidad local, creando zonas de exclusión social o marginación, donde los derechos de las personas que las habiten se pondrán en riesgo.

Este escenario es ideal para la proliferación de diferentes amenazas como el mercado negro, el narcotráfico, el comercio ilegal, lavado de activos, trata de personas, entre otros ilícitos. Este desafío ante el colapso urbano es latente, dado que la población urbana en el mundo aumenta a pasos agigantados y se estima que para el año 2050 el 68% de la población mundial viva en las ciudades.<sup>203</sup>

La tendencia es que la población urbana aumente en desmedro de la población rural, lo que provocará fuertes aglutinamientos en espacios reducidos.

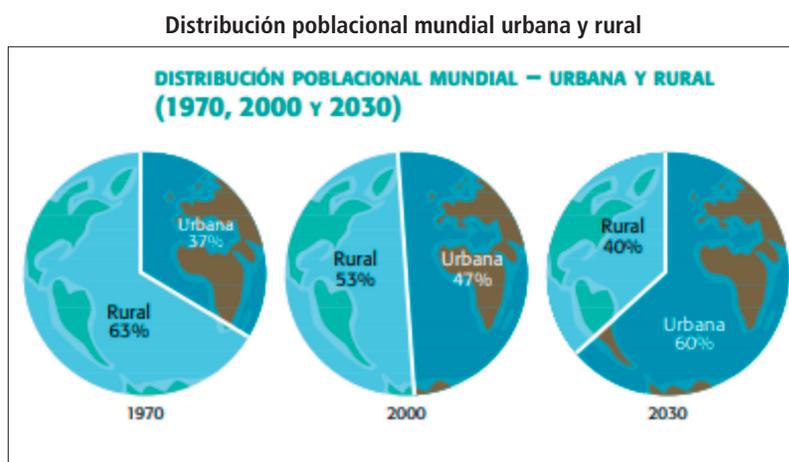
---

202 ARANCIBIA, Diego, MORALES, Fernanda, *et. al.* "Evolución de los factores relevantes que inciden en las tendencias globales de seguridad y defensa en Sudamérica". En *Conflictos Futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040*, CESIM-Ejército de Chile. 2019, p. 156.

203 Naciones Unidas. Las ciudades seguirán creciendo sobre todo en los países en desarrollo. 2018. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>



Figura N° 19.



Fuente: imagen extraída de UN-Habitat en UNDRR, Tendencias del crecimiento urbano, capítulo 1.

Otro desafío que presenta el colapso urbano asociado al aumento poblacional, es la pérdida de terrenos agrícolas en pos del uso urbano, lo que afecta al medioambiente debido a que se perderán suelos fértiles para generar alimentos, además, al urbanizar esos predios el sistema natural de drenaje de los terrenos disminuirá, lo que si no se considera un sistema de alcantarillado acorde a la envergadura de la ciudad podría causar inundaciones y contaminación de aguas provocando un desequilibrio entre áreas urbanas y rurales.<sup>204</sup>

Por otra parte, otro de los desafíos del colapso urbano son los desastres por fenómenos naturales, además de afectar principalmente a la población pobre urbana y rural que se asientan en zonas de exclusión social, repercuten directamente en la sociedad marginada: mujeres, niños, ancianos, personas con discapacidades y grupos excluidos, que han pasado a ser los grupos sociales más vulnerables en la región.<sup>205</sup>

La situación mundial con relación al proceso de urbanización, el incremento poblacional y el eventual colapso urbano que puede suponer esto, es un factor recurrente en el desarrollo global. Lo anterior, debilita la capacidad para la gestión sustentable

204 REDALC. Tendencias de Crecimiento Urbano. Panamá. 2008. Disponible en: <https://www.eird.org/cd/redlac/capitulo1/tendencis.html>

205 UNDRR. Tendencias del crecimiento urbano, capítulo 1. Disponible en: <https://www.eird.org/cd/redlac/version-impre-sa/cap1.2.pdf>

de los diferentes asentamientos y aumenta la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y eventos inesperados creados por el ser humano.

Cabe señalar que lo anterior no contribuye por sí solo a aumentar el riesgo, sino que, sumado a la falta de planificación, la carencia de recursos y capacidades para transformar ventajas y oportunidades, por lo que estas limitaciones, son características de sociedades subdesarrolladas.<sup>206</sup>

### *b. Análisis de tendencia. Colapso Urbano y sus desafíos a nivel hemisférico*

Teniendo en consideración el escenario global, países como Canadá, EUA y algunos europeos, cuentan con altos niveles de desarrollo, y por lo tanto, tienen mayor capacidad de respuesta ante eventos que amenacen los asentamientos urbanos con el fin de evitar colapsos.

Los grandes desafíos para la comunidad internacional se centran en países con menor margen de acción, como son los países latinoamericanos y africanos, pues si la capacidad de gestión no confluye en disminuir riesgos, se pueden producir incluso desplazamientos de población inesperados que puedan llegar a tensionar a Estados con mayor capacidad de respuesta.

### *c. Análisis de tendencia. Colapso urbano y sus desafíos a nivel latinoamericano y subregional sudamericano*

Basándonos en el desarrollo de las otras tendencias consideradas en este capítulo, podemos establecer que la región sudamericana seguirá albergando migración intrarregional, siendo los países del Cono Sur los que más migrantes recibirán.

En ese sentido, los países sudamericanos tienen el desafío de adaptar su institucionalidad a la nueva realidad demográfica que están viviendo como generar una mayor efectividad de sus políticas migratorias, mejorar las políticas sociales para dar estabilidad social al país y asegurar un trato digno e igualitario tanto de los nacionales como de las personas migrantes.

---

206 *Ibídem.*



Tabla N° 7:

Urbanización de Sudamérica	
País	Urbanización
Argentina	92%
Bolivia	69%
Brasil	86%
Chile	90%
Colombia	77%
Ecuador	64%
Paraguay	60%
Perú	79%
Uruguay	96%
Venezuela	89%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de World Bank; World Bank, 2018, Urbanization, Washington, DC; en Steven J Green. South America by 2030: political, economic and security outlook. School of International & Public Affairs. Florida International University.

En relación con la información de la tabla N° 7, lo que se proyecta en el mundo con respecto a los niveles de urbanización a lo que sucede en Sudamérica no es muy diferente. En la actualidad la mayoría de la población reside en centros urbanos, tendencia que seguirá en aumento. En este sentido, los países sudamericanos son relativamente uniformes. Es así como 5 de los 10 países tienen tasas de urbanización superiores a 85% de su población total (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela). Por otra parte, coincide que los países con menor proporción de población que vive en las ciudades son Bolivia, Ecuador y Paraguay, donde hay más población indígena que históricamente habita en sectores rurales.<sup>207</sup>

Con respecto a lo anterior, se deslinda otro desafío del colapso urbano en la región que es el que tiene que ver con la vivienda. A pesar de que haya experiencias de ciudades planificadas en la década de los 60 como lo fue la capital de Brasil, Brasilia, en las grandes urbes de la región, desde varias décadas existen asentamientos en condiciones irregulares que acentúan la vulnerabilidad de la población.

Lo anterior provoca una situación dicotómica en torno al derecho humano a la vivienda y a la salud porque lo contradice ya que genera que miles de familias estén

207 *Ibidem.*



en una constante situación de inseguridad social que resulta ser un obstáculo para el desarrollo integral de la vida.

Los asentamientos marginales, sin servicios e infraestructura adecuada, muchas veces mal contruidos y edificados en terrenos riesgosos, sin suficientes vías de acceso, en condiciones de hacinamiento y con habitantes sin capacidad para responder a eventos y emergencias fortuitas aumenta que un fenómeno natural se convierta en un desastre con altos niveles de devastación.<sup>208</sup>

Por otra parte, la región seguirá siendo una ruta del narcotráfico como se vio anteriormente en otros apartados, esto representa una amenaza ya que las organizaciones criminales de esta índole permean los sectores más marginales dotándolos de servicios que el Estado ha sido incapaz de proveer y de este modo capturando y cooptando sectores de la ciudad que sean funcionales a este tipo de actos ilícitos, lo que atenta contra los derechos humanos de las personas. En ese sentido, los esfuerzos conjuntos de los Estados, la sociedad civil y las Fuerzas Armadas y de seguridad deben tener en cuenta el desarrollo de las diferentes rutas como también el desafío de poder planificar el desarrollo urbano, por parte del Estado, con inclusión para ir reduciendo la vulnerabilidad de las personas y así estas eviten caer en dichas redes de criminalidad.

## REFLEXIONES FINALES

Las tendencias mundiales revisadas demuestran que, dado su dinamismo y largo alcance, afectan a distintas zonas del planeta y van configurando los riesgos y amenazas que plantean grandes desafíos, tanto al sistema internacional como también a la región sudamericana en su conjunto. Sobre todo, en el actual contexto de globalización, los cambios que suceden afectan con una inmediatez inusitada, ya sea de forma positiva o negativa, demostrando la profunda interdependencia entre los Estados y la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con lo anterior, la relevancia de este capítulo radica en la identificación de las diferentes tendencias que tienen lugar en el contexto global y que a su vez repercuten multidimensionalmente de manera regional o local de distintas maneras, proyectándose al 2040. De este modo, estos desafíos plantean la necesaria tarea de desarrollar una visión a largo plazo que aborde los escenarios que las tendencias presentan para una respuesta estratégica clara y eficiente por parte de los Estados y sus instituciones como el Ejército.

---

208 *Ibidem.*



Un claro ejemplo de lo anterior es el inesperado cisne negro de la pandemia mundial por el virus SARS-CoV-2 que provoca la enfermedad COVID19, la que presenta riesgos y amenazas transnacionales disruptivas que tensionan las diferentes tendencias presentes en el sistema internacional, como la crisis del multilateralismo, la concentración urbana, cambios económicos o los movimientos migratorios. Aspecto que los Estados, con su revitalizado peso estratégico tienen la misión de poder adaptarse y enfrentar desde sus distintas instituciones, con tal de preservar la protección su población.

Por esta razón, lo anterior obliga a reconocer la multiplicidad e interseccionalidad de los distintos factores y actores que intervienen en situaciones como estas, y refuerza la idea que, para enfrentar los actuales y futuros desafíos globales e interdependientes, los esfuerzos estatales e internacionales deben ser mancomunados y coordinados que permitan seguir avanzando sostenidamente a largo plazo, dado que los esfuerzos individuales son insuficientes cuando las amenazas son multidimensionales y de carácter transnacional.

De esta manera el rol de las Fuerzas Armadas es crucial, ya sea por ser una institución fundamental de los Estados como también por su capacidad técnica, logística y de recursos humanos que resulta vital para poder responder de manera reactiva y preventiva ante los desafíos.

En ese sentido, las Fuerzas Armadas desempeñan un rol clave para enfrentar momentos críticos y superar las emergencias durante procesos que ponen en jaque la estabilidad de los Estados. Lo anterior tiene lugar mediante lógicas colaborativas y complementarias a otras funciones e instituciones del Estado como con colaboraciones del sector privado y la sociedad civil, ya que como se ha dejado de manifiesto, a nivel mundial, hemisférico y regional, las diferentes tendencias significan amenazas y desafíos multidimensionales que implican y necesitan diferentes niveles de integración para afrontarlas.

Es por esto, que desde la visión de la seguridad y defensa, específicamente de las Fuerzas Armadas, cuentan con los medios y las capacidades de poder gestionar y planificar a largo plazo, teniendo en consideración todas las variables y sus posibles comportamientos son vitales para aportar al Estado –en su conjunto y a los diferentes sectores de la sociedad–, aspectos como rúbricas, lineamientos y acciones de cómo se puede generar un país, regiones y un mundo más adaptable y resiliente, para así evitar catástrofes, vulneraciones y períodos de inestabilidad que afecten largamente a aspectos cruciales de la sociedad.



En relación con lo expuesto, y dadas las asimetrías entre los países desarrollados y en desarrollo, la cooperación internacional, la labor de las organizaciones internacionales de diferente índole, el rol y capacidad de los diferentes Estados y, especialmente el de las Fuerzas Armadas, son cruciales para contribuir desde diferentes aristas a sopesar las disparidades y contribuir al desarrollo integral en torno a los desafíos aquí presentados.

No obstante, también es necesario hacer énfasis en que este contexto de transformación internacional, junto a las diferentes tendencias y cisnes negros como el COVID 19, los Estados sudamericanos como Chile, tienen una ventana de oportunidad única de comenzar a dar un paso adelante respecto a comenzar a desligarse de la dependencia de bienes, servicios y recursos estratégicos esenciales, potenciando la industria nacional y la asociación pública y privada, que han comenzado incipientemente a dar un impulso al I+D .

Hay que señalar que el rol de las Fuerzas Armadas es vital, es dar cuenta que estas son las ejecutoras de la función defensa, que acorde a los tiempos, se ha visto robustecida con miradas más holísticas sobre los desafíos, amenazas y riesgos, dado que lo anterior implica planificación, ser conscientes y contribuir activamente al contexto internacional de la defensa, como también de las políticas de orden territorial. Esto, ya que las dinámicas sociales e internacionales van cambiando y por lo tanto exigiendo nuevos requerimientos a las Fuerzas Armadas ante sus tareas tradicionales de defensa y protección a la integridad territorial, como lo es en el caso de la asistencia y gestión en desastres naturales o tareas de apoyo, coordinación y orden en tiempos de excepción, por ejemplo.

En este sentido, las Fuerzas Armadas se presentan como una institución integral en su formación, que les permite poder tener mayor capacidad de adaptación y prevención ante las inminencias mundiales y al mismo tiempo a gestionar a largo plazo estas.

Decimos que son integrales dado que dentro de la seguridad internacional consideran diversos aspectos relevantes, es decir, políticas sectoriales en el ámbito de la política militar como lo son los derechos humanos, políticas de género, pueblos originarios, educación, medioambiente, catástrofes y responsabilidad social, aspectos que permiten tener una mirada global de los desafíos mundiales sin perder de vista a sectores más expuestos, haciendo eco de la diversidad y la necesidad de sopesar las desigualdades ante las crisis que se pueden generar a raíz de las tendencias del capítulo en cuestión.



Por lo tanto, las Fuerzas Armadas, como instituciones del Estado resultan ser valiosas y fundamentales para un Estado, pues cuentan con el potencial idóneo para emplearse en un escenario de colaboración, como el COVID 19, por ejemplo, con otros actores para plantear un mundo más seguro mediante acciones orientadas al bienestar humano en el largo plazo.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. Guerra en Siria: 13 millones de personas necesitan ayuda humanitaria en Siria. 2020. Disponible en: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/guerra-en-siria>

ALDA, Sonia y SAMPO, Carolina. 2019. La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado. Centro de Estudios Estratégicos del Perú.

ALIANZA DEL PACÍFICO. La Alianza del Pacífico: a la conquista del mercado asiático. 2018. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/la-alianza-del-pacifico-a-la-conquista-del-mercado-asiatico/>

ALIANZA DEL PACÍFICO. Cifras de la Alianza del Pacífico. 2020. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/>

BARTOLOMÉ, Mariano. Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica. Instituto Español de Estudios. 2019 Estratégicos. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2019/DIEEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf)

BBC. Incendios en el Amazonas: el número récord de fuegos que afectan a Brasil y también arrasaron otros países de Sudamérica. 2019.

BBC. 4 efectos del cambio climático que ya se pueden ver en América Latina. 2019.

BBC Mundo. Coronavirus: la advertencia de la OMS sobre los estafadores que están usando el nombre de la organización para robar dinero y datos. 2020.

BBC. La OTAN cumple 70 años: cómo la alianza militar más exitosa de la historia pasa por sus peores momentos. 2019.

BBC. Por qué América Latina es "la región más desigual del planeta". 2020.

BBC News Mundo. Trump contra la OMS: el presidente suspende la financiación de EE.UU. a la organización por la gestión de la pandemia. 2020.

BCN. 2019. Protección de infraestructura Crítica y Fuerzas Armadas. Disponible en: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28141/1/BCN\\_Proteccion\\_IC\\_Conceptualizacion\\_y\\_experiencia\\_comparada.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28141/1/BCN_Proteccion_IC_Conceptualizacion_y_experiencia_comparada.pdf)



BBVA. El crecimiento de América Latina se mantendrá modesto en 2019 y la recuperación se pospone a 2020. Análisis Macroeconómico BBVA. 2019.

BRICS BRASIL. What is BRICS. 2019. [En línea]. Disponible: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/en/about-brics/what-is-brics>

BRUNNEÉ, Jutta. Multilateralism in Crisis. Proceedings of the ASIL Annual Meeting, Volume 112. Cambridge University. 2020.

CARNEGIE Endowment for International Peace. Global Portest Tacker. 2020.

CELAC. Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz. 2014.

CELI DE LA TORRE, Pablo. La cooperación Suramericana en seguridad regional y el problema de la droga y los delitos transfronterizos. [En Línea]. En: MAIHOLD, Günther, JOST, Stefan (editores). El Narcotráfico y su Combate: Sus efectos sobre las relaciones internacionales. Konrad, Adenauer, Stiftung. México, 2014. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_13513-1442-1-30.pdf?140730213744](http://www.kas.de/wf/doc/kas_13513-1442-1-30.pdf?140730213744)

CEPAL. Alianza del Pacífico: Visión prospectiva de la integración latinoamericana y caribeña. 2018.

CEPAL. Cumplimiento de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe se encuentra en un punto crítico: Alicia Bárcena. 2019.

CEPAL. Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19. Presentación Alicia Bárcena. 2020.

CEPAL. Informe Especial Covid 19 N°3. Mayo 2020.

CEPAL. La población de América Latina alcanzará 625 millones de personas en 2016, según estimaciones de la CEPAL. 2016.

CEPAL. La migración internacional en América Latina y el Caribe. 2015.

CESIM. Conflictos Futuros: Tendencias para la región sudamericana al 2040, Volumen I. 2020.



CICAD. Estrategia Hemisférica sobre Drogas. OEA, Washington DC. 3 de mayo de 2010. En: GRATIUS.

Departamento Nacional de Planeación. 15 años del Plan Colombia. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism. COM (2004) 702 final, de 20 de octubre de 2004.

EL PAÍS. Trump, en la ONU: “El futuro pertenece a los patriotas, no a los globalistas”. 2019.

EL PAÍS. La ONU advierte que los impactos del cambio climático se están incrementando. 2020.

GARCÍA DÍAZ, Jaime, La reconfiguración del narcotráfico en Sudamérica. El caso peruano. En BAEZA FREER, Jaime *et. al.* (coordinadores), La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung, Lima. 2017.

GRATIUS, Susanne. Europa y América Latina: la lucha contra la droga y el narcotráfico. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo (FRIDE). Dirección General de Políticas Exteriores: Departamento Temático. Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. Marzo, 2012.

GOBBETT, Zeno. Una revisión de la teoría de la paz democrática. 2009: p. 40.

GUILLEN, Colom. ¿El auge de los conflictos híbridos? Instituto Español de Estudios Estratégicos Madrid: 2014.

HAASS, Richard. The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Foreign Affairs. 2020.

HUANG, Zheping. Chinese President Xi Jinping Has Vowed to Lead the “New World Order”. Quartz. 2017.

HUNEEUS, Carlos. Argentina y Chile, el conflicto del gas, factores de política interna de Argentina. Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, ISSN 0716-0240, N°. 158, págs. 179-212. 2007.



JOINT CHIEFS OF STAFF. Joint Operating Environment 2035 -8En línea. 2016. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1014117.pdf>.p.5.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. Estudio sobre protección de Infraestructura Crítica en caso de desastre natural. 2018.

HOFFMAN, Frank. Conflict in the 21st Century. The Rise of the Hybrid Wars, Arlington, Potomac Institute for Policy Studies. 2007.

KASPERSKY Daily. Kaspersky registra 45 ataques por segundo en América Latina. 28 de agosto de 2019.

KASPERSKY. ¿Qué es la ciberseguridad? 2019.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. Power and Interdependence. Little Brown. Boston: 1977.

LIND, Wiliam. *Et al.* The changing faces of war: Into the fourth generation. Military Review, vol. 69. USA: 1989 United States Government. Joint Doctrine. USA. 1995.

MARTENS, Juan, Aproximaciones a la naturaleza del EPP desde la perspectiva de la insurgencia, Revista Novapolis (12), 2017, pp. 43-68.

MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑA. Panorama de Tendencias Geopolíticas: Horizonte 2040. España. 2018, p. 52.

MINISTRY OF DEFENSE. Global Strategic Trends: The Future stars Today. 6th edition. Londres: 2018, p. 119.

MOREIRA, Mario. La Protección de Infraestructuras Críticas o Estratégicas, ¿Responsabilidad de Seguridad Pública o de Defensa Nacional? En Revista Estrategia, Tercera Época, Número 6, pp. 41-53. Centro de Altos Estudios Nacionales, República Oriental del Uruguay, 2019.

MERCOSUR. Mercado Común del Sur en números. 2020.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017.



MSC. Munich Security Report 2020: Westlessness. Munich. 2020.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. Global Trends 2030: Alternative Worlds. Estados Unidos. 2012.

NIC. Global Trends 2030: Alternative Worlds. National Intelligence Council. 2012.

NOAA. Climate at glance. National Climatic Data Center. 2020.

OEA. Bridgetown, Barbados: Cuarta Sesión Plenaria. 2002. Revisado el 20 de abril de 2020.

OEA. Escenarios para el problema de las drogas en Las Américas 2013-2025. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2012. Disponible en: <http://www.inej.edu.ni/novedades/oea-escenarios-para-el-problema-de-drogas-en-las-americas-2013-2025-3711.html>

OEA. Cuarta Sesión Plenaria, Bridgetown, Barbados. 2002.

OPS. La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. Washington D.C. 2020.

ONU. América Latina, no la más pobre pero sí la más desigual, Noticias ONU. 2020. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/04/1431712>

ONU. La cuarentena por el coronavirus mejora la calidad del aire, pero no sustituye la acción climática, Noticias ONU. 2020.

ONU. Seguridad Humana Informe del Secretario General Ban Ki-Moon. Asamblea General: 2010. P.147.

ONU. Las ciudades seguirán creciendo sobre todo en los países en desarrollo. 2018.

ONU. Perspectivas de Población 2019.

ONU. Datos de población de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>

ONU. Datos Migración. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html>



ONU. Seguridad Humana Informe del Secretario General Ban Ki-Moon. Asamblea General. 2010.

ONUDC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Estimación de las corrientes financieras ilícitas provenientes del tráfico de drogas y otros delitos organizados transnacionales: informe de investigación (Viena, octubre de 2011).

OIT. Una alianza global contra el trabajo forzoso: informe mundial en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, OIT, 2005).

OIM América del Sur. Tendencias y datos relevantes. 2019. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/tendencias-y-datos-relevantes>

OIM. Avanzan los preparativos para luchar contra la COVID-19 en los campamentos de refugiados de Cox's Bazar. 2020.

OPS. La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. Washington D.C. 2020.

OTAN. Tratado Atlántico Norte, Artículo 5. 1949.

OUR WORLD DATA. Number of terrorist attacks, 2017. Oxford. 2018.

PAUTA. Chile fue el décimo país con más ciberataques en 2018. Ciencia y Tecnología. 2018.

PÉREZ-ENRIQUEZ, D. Escenarios de complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador. En BAEZA FREER. *Op. cit.*, pp. 151-190.

PERUGA, Armando. Políticas de control de consumo de alcohol, tabaco y otras drogas en América Latina. Adicciones 2001, N° 13. Disponible en: <http://www.adicciones.es/index.php/adicciones/article/view/550/542>

PULSO. La Tercera. Chile es el quinto país más propenso a ciberataques en Latinoamérica y ransomware es la principal amenaza.

PRIO. Conflict Trends 2019: Trends in Armed Conflict, 1946-2018. Oslo. 2019.

PRIO. Conflict Trends 2019 - Non-States Conflicts. Oslo. 2019.



- PNUD. La seguridad humana en Naciones Unidas, Nueva York. 2015.
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones para la seguridad humana, Nueva York. 1994.
- PWC. The World in 2050. 2017. Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html>
- RALEIGH, Clinadh. Global Conflict and Disorder Patterns, ACLED. Washington. 2020.
- RECALDE M., Fernando, y RACINES D., Pablo (2018). La Protección de las Infraestructuras críticas en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa, Vol. IV, N° 5, 2019.
- REDALC. Tendencias de Crecimiento Urbano. Panamá. 2008.
- ROJAS. Francisco. *Et. al.* Seguridad Humana: Nuevos Enfoques. Ed. FLACSO. San José Cr: 2012.
- RODRÍGUEZ, Alejandro. El narcotráfico como crimen organizado transnacional desde una perspectiva criminológica. Capítulo criminológico Vol. 34, N° 1. 2006.
- RPP Noticias Perú. ¿Qué es el VRAEM y por qué es una zona peligrosa? 2016.
- RUGGIE, John. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. International Organization. Vol. 46. 1992.
- SALINERO, Sebastián, El crimen organizado en Chile. Una aproximación criminológica al perfil del delincuente a través de un estudio a una muestra no representativa de condenados por delitos de tráfico de estupefacientes, Política Criminal 10(19), 2015, pp. 25-55.
- SALOMÓN, Mónica. El debate sobre la 'paz democrática': Una aproximación crítica. Revista de estudios políticos, N° 113. 2001.
- SCHAMIS. Las revueltas del 2019, INFOBAE. 2019.
- SUBREI. ¿Qué es el TPP11?. 2019. Disponible en: <https://www.subrei.gob.cl/2019/07/que-es-el-tpp11/>



TALEB, N. "The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable". The New York Times. Edición del 22 de abril de 2007.

TENENBAUM, Gabriel. El crimen organizado de las drogas ilegales en el Uruguay del siglo XXI. Una aproximación normativa y cuantitativa, Revista de la Facultad de Derecho (43), 2017, pp. 287-326.

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY. Phenomenon Institute. World Atlas. Average Cost Of Cybercrime Per Attack In Each Country. Disponible en: <https://www.worldatlas.com/articles/attacks-on-cyber-security-the-global-leaders-in-cyber-crime-damages.html>

THE CONVERSATION. Coronavirus is significant, but is it a true black swan event?. 2020. Disponible en: <https://theconversation.com/coronavirus-is-significant-but-is-it-a-true-black-swan-event-136675>

TRONCOSO, Valeska. Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la Triple Frontera Andina, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad 12(1), 2017, pp. 103-130.

GLOBAL AMERICANS. FIU and U.S Southern Command. South America by 2030: political, economic and security outlook. School of International & Public Affairs. Florida International University

UNASUR. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. 2008.

UNODC. Estudio Mundial sobre Homicidios 2019. 2019. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>

UPPSALA. Definitions, Department of Peace and Conflict Research. 2020.

UNDRR. Tendencias del crecimiento urbano, capítulo 1. 2008. Disponible en: <https://www.eird.org/cd/redlac/version-impresa/cap1.2.pdf>

UNODC. Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal globalizada. 2020. Disponible en: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

VAN KLAVEREN, Alberto. La Crisis del Multilateralismo y América Latina. Fundación Carolina. 2020.



VILLEGAS, MARIO. Plan fronterero norte: Una apuesta a la coordinación inter-agencial, columna de opinión. ANEPE. 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Risk Report 2019. Ginebra. 2019.

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Risk Report 2020. Ginebra. 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM. ¿Por qué la ciberseguridad es más importante que nunca durante la pandemia de coronavirus? 2020, Ginebra. 2020.

WORLDMETER. COVID-19 Coronavirus Pandemic, Reported Cases and Deaths by Country, Territory, or Conveyance. 2020. Disponible en: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

WMO. Datos. Disponible en: <https://public.wmo.int/en/resources/bulletin>

WMO. Report on The Global Climate in 2015-2019. 2019.

ZHEPING, Huang. Chinese President Xi Jinping Has Vowed to Lead the “New World Order”. 2017.





# CAPÍTULO II

## ESCENARIOS PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN SUDAMÉRICA AL 2040





# Capítulo II

## Escenarios para la seguridad y la defensa en Sudamérica al 2040

GDB. Rubén Segura F.<sup>209</sup>

Catalina Fuentealba P.<sup>210</sup>

Erich Haun V.<sup>211</sup>

### INTRODUCCIÓN

Tal como hemos observado hasta el momento, las nueve principales tendencias descritas en el capítulo anterior nos ayudan a entender el modo en que se comporta el mundo en la actualidad y, a partir de ello, lo que pretendemos es anticipar los posibles escenarios que se verificarán en la región sudamericana en los próximos 20 años. Nuestro propósito, sin embargo, excede el mero interés académico por adentrarnos en un futuro incierto e intentar anticipar hechos o contingencias particulares, sino que se extiende a avizorar los desafíos que tales escenarios implicarán en la defensa de la región hacia 2040, tarea a la que se abocará el próximo capítulo.

---

209 General de Brigada del Ejército de Chile. Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares - CESIM.

210 Cientista Político de la Universidad Gabriela Mistral. Diplomada en Seguridad Internacional, Defensa y Estudios Estratégicos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

211 Cientista Político de la Universidad Gabriela Mistral. Diplomado en Seguridad y Defensa de la ANEPE, con estudios de Magíster en Seguridad y Defensa en la misma Academia.



El acápite que nos convoca buscará la definición de cuatro escenarios alternativos basados y guiados en torno al conocido método de Peter Schwartz,<sup>212</sup> sin embargo, hemos considerado aspectos ajenos a este a modo de complementar con diversas técnicas prospectivas que estimamos, cumplen ciertos requisitos metodológicos que permiten anticipar escenarios futuros plausibles. Aunque siempre se ha de reconocer un grado de subjetividad por la naturaleza principalmente cualitativa del análisis, el que se intenta superar mediante un estudio concienzudo de las variables a considerar, como de las tendencias que hemos anticipado en el anterior apartado, intentando prever su comportamiento hacia el futuro dentro de un rango de relativa ocurrencia.

Es así como luego de elegir nuestro asunto focal, definido a grandes rasgos como el futuro de Sudamérica hacia el año 2040, procederemos a prever la forma en que evolucionarán las tendencias en la región. Posteriormente, y como parte del proceso de búsqueda de posibles fuerzas externas que inciden en la configuración del escenario, incluiremos algunas variables que no habíamos considerado hasta el momento y que creemos incidirán de manera importante en el futuro de la región sudamericana como son: la institucionalidad que posee la defensa en los países de Sudamérica; la conflictividad social; la posible ocurrencia de conflictos entre Estados y; los recursos monetarios que se le asignan al sector defensa en el subcontinente.

Posteriormente, y con el objeto de definir cuáles serán las incertidumbres críticas, que luego se constituirán en los ejes sobre los cuales construiremos los escenarios, procederemos a configurar una Matriz de Impactos Cruzados con las nueve variables ya consideradas, agregando nuevas variables, con el propósito de describir y analizar la forma en que unas inciden en las otras en un plano de igualdad.

Las dos variables con mayor incidencia por sobre las demás se constituirán en nuestras incertidumbres críticas, las que permitirán distinguir cuatro cuadrantes que serán en definitiva cuatro escenarios tipo, en los cuales, a su vez, intentaremos anticipar cuál será el comportamiento de las variables dependiendo del cuadrante (escenario) en que se encuentren.

Por último, cabe hacer mención que, con el objeto de hacer lo más independiente posible este estudio, en esta etapa del estudio contamos con la colaboración de la consultora Pullen y Dockendorff, cuyo trabajo fue contrastado y complemen-

---

212 JORDAN, J. La técnica de construcción y análisis de escenarios en los estudios de Seguridad y Defensa. Global Strategy. Disponible en: <https://global-strategy.org/la-tecnica-de-construccion-y-analisis-de-escenarios-en-los-estudios-de-seguridad-y-defensa/>



tado con los conocimientos y experiencia de quienes forman parte de esta investigación y editan este apartado.

A continuación, analizaremos cada una de las variables que se consideran para evaluar el futuro del contexto sudamericano en materia de seguridad y defensa. En este sentido, es pertinente recordar que el ámbito específico de nuestro estudio se encuentra precisamente en la defensa, por lo que parte importante (si no fundamental) de nuestro estudio, está orientado a prever la incidencia que tendrán tanto las variables en particular, como el futuro escenario en particular, en la determinación de las Fuerzas Armadas que necesitaremos en Sudamérica en las próximas décadas.

## **Comportamiento de las tendencias y variables hacia 2040 en Sudamérica**

### *a. Decaimiento y reconfiguración del multilateralismo*

El intento por desarrollar una institucionalidad en América Latina ha sido una constante aspiración de los países del hemisferio, el que frecuentemente concluye con la suscripción de tratados y acuerdos que, a poco andar, terminan por constituirse en meras declaraciones de buenas intenciones entre los Estados. Sudamérica no ha estado ajena a esta realidad y las naciones han sido partícipes y a la vez espectadores del nacimiento, apogeo y luego decaída de distintos intentos por establecer un ordenamiento institucional que facilite la convivencia entre quienes forman parte del subcontinente, como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En este sentido, la Organización de Estados Americanos (OEA), a pesar de contar con una menor influencia en la actualidad, desde su creación formal en 1948 se constituye como la mayor organización multilateral a nivel continental con un rol destacado en el área de la Seguridad y Defensa, logrando ser un espacio de diálogo, coordinación y colaboración entre sus Estados Miembros respecto a diversos temas de interés de la región. Incluso en su seno se adoptó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), un acuerdo que buscaba la cooperación continental en materia de Seguridad y Defensa en el continente durante el contexto bipolar de la Guerra Fría entre el bloque estadounidense y el soviético. Actualmente cuenta en su estructura con órganos relevantes como la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión Permanente sobre Seguridad Hemisférica estableciendo enfoques comunes de comprensión de amenazas y riesgos en el continente, como la seguridad multidimensional.



Del mismo modo, a nivel regional en el área comercial se puede destacar el Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR), fundado en 1991. Este organismo a pesar de las variaciones y modificaciones que ha sufrido producto del accionar de numerosas administraciones, que en definitiva ha permitido equilibrar las discrepancias entre los dos principales actores del acuerdo –Argentina y Brasil– pareciera ser un ejemplo de relativa estabilidad en la institucionalidad de la región sudamericana.

De esta manera, durante la última década del siglo XX e inicios del XXI los países fueron especialmente prolíficos en la búsqueda de un acuerdo que fuera capaz de abarcar la mayor cantidad de ámbitos vinculados más allá del comercio, considerando diversos ámbitos de las políticas públicas para su integración regional. Así, la intención general de la región sudamericana, sumado a un contexto político especialmente proclive a la suscripción de acuerdos, permitieron la configuración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que vio la luz formalmente en mayo de 2008, con la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR en Brasilia.

La rápida conformación de una serie de comités, en UNASUR, con ámbitos que iban desde la infraestructura a la defensa, la construcción de sedes para el funcionamiento de la nueva institucionalidad que se estaba creando, así como la intensa política de desarrollo de cumbres presidenciales y ministeriales, que en algunas ocasiones sirvió incluso para reafirmar los principios democráticos al interior de algunos de los Estados que formaban parte del nuevo conglomerado de naciones (como ocurrió en la Cumbre de Santiago, en la que se dispó una inminente crisis de gobernabilidad en Bolivia), daban cuenta de un organismo robusto, capaz de avanzar en la tan ansiada unidad de Sudamérica y se encaminaba a cimentar un modelo de integración política y económica, teniendo como norte la exitosa experiencia de la Unión Europea.

Sin embargo, la crisis política, económica y social de Venezuela, exacerbada luego de la muerte de Hugo Chávez, principal promotor de la UNASUR junto al presidente de Brasil, Ignacio “Lula” da Silva, así como la creciente identificación del organismo con países como Venezuela, Ecuador y Bolivia que en ese momento formaban parte del Tratado de Comercio de los Pueblos o la también llamada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA),<sup>213</sup> significó que muchos de los Estados en que comenzaron a predominar administraciones de color político distinto comenzaron a tomar distancia de la UNASUR, concretando luego su salida de la misma, para concluir, en la práctica, en el deceso no declarado del organismo.

---

213 Cabe mencionar que la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) no ha sido considerada en esta descripción de la institucionalidad multilateral en la medida que el ingreso a ella estuvo condicionado al alineamiento político con Cuba y Venezuela, sin un acceso “universal” para la nación que quisiese incorporarse a ella.



Paralelamente, otras dos agrupaciones de países han intentado establecer cierta institucionalidad en la región, con resultados diversos, pero también con objetivos distintos. El primero de ellos es la Alianza del Pacífico, acuerdo de desarrollo eminentemente comercial iniciado y promovido en 2011, por Chile y Perú en conjunto con Colombia y México, concordaron avanzar en la constitución de un área de integración entre los cuatro países –pero abierto en el futuro a la incorporación de otros miembros– con el objeto de asegurar completa libertad de movimiento de bienes, servicio, capitales y personas entre ellos.<sup>214</sup>

Conforme han transcurrido los años, y tras un significativo impulso inicial, delegados de las cuatro naciones se han reunido continuamente para avanzar en el libre comercio entre los integrantes, con mayor o menor énfasis dependiendo de la afinidad ideológica de sus respectivos gobiernos, pero con la clara intención de constituirse en un área común, que de alguna forma se constituya en una suerte de contrapeso del MERCOSUR, con un claro sentido de futuro en la medida que su foco principal es el comercio en la zona del Asia-Pacífico, acceso obligado para quienes piensen en proyectarse a Asia, el posible futuro centro económico de los próximos años.

La segunda instancia de multilateralismo promovida en estos años ha sido el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), asociación de reciente creación (2019), iniciada por los mandatarios de Colombia y Chile –Iván Duque y Sebastián Piñera– con la clara intención de ser, en algunos aspectos, la sustitución de UNASUR.

Sin embargo, la dinámica que ha adoptado la referida organización, especialmente al incluir preferentemente a países con gobiernos de ideología afín, con la consecuente oposición y recelo de los gobiernos de distinto signo político, auguran un futuro similar al de los intentos de institucionalidad e integración referidos con anterioridad, lo que, de alguna forma, se constituye en una tendencia en el orden sudamericano: la imposibilidad de generar instancias de cooperación que perduren en el tiempo.

Finalmente, considerando el actual contexto de pandemia que vive Sudamérica y el mundo, se observa que la actitud asumida por los Estados de la región ante la amenaza del COVID 19 es un claro indicio de la forma en que se prevé como actuarán los países en los años venideros, y de alguna manera tiende a confirmar la preeminencia del realismo ante situaciones de relativa emergencia. La ausencia de una institucionalidad sudamericana tiende a situar a los países de la región en una permanente competencia, lo que se anticipa constituirá una constante en el futuro, la que por

214 Véase: CUMBRE DE LIMA. Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico. 2011. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific\\_Alliance/Presidential\\_Declarations/I\\_Summit\\_Lima\\_Declaration\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/I_Summit_Lima_Declaration_s.pdf)



cierto tenderá a replicarse en todos los ámbitos del quehacer de los Estados, incluidos los relacionados con la seguridad y la defensa.

*b. Nuevos polos de desarrollo económico: el desplazamiento del comercio global hacia el Asia*

El constante crecimiento que se ha apreciado en los últimos años en el intercambio de bienes y servicios entre los países de la cuenca del Pacífico, así como el incremento en la liberalización de los mercados de dicha zona, sumado al importante aumento en la denominada “estatura estratégica” de la República Popular China, que ubica a dicho país como uno de los principales promotores del comercio mundial, ha tendido a corroborar lo anticipado hacia inicios del presente siglo respecto al cambio que se produciría en términos del eje del comercio global.

Debido a que paulatinamente el “centro del mundo”, en materia comercial, ha tendido a desplazarse desde el Atlántico al océano Pacífico, cuestión que puede considerarse como inédita en la historia moderna y contemporánea de la humanidad en la medida que el eje constituido por Estados Unidos y Europa, ha dejado su lugar de predominio en el orden comercial mundial, lo que sin dudas traerá como consecuencia un inevitable cambio en la estructura del poder mundial, con importantes repercusiones en el ámbito estratégico.

Actualmente la importancia de China en la región es gravitante, de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la relación comercial entre China y América Latina y el Caribe ha sido exponencial durante la última década, generando un intercambio comercial que supera los 307.000 millones de dólares,<sup>215</sup> por lo que el mercado asiático se establece como el segundo principal socio comercial de la región, después de Estados Unidos, representando ya en 2017 el 11% de las exportaciones regionales y el 18% de sus importaciones.<sup>216</sup>

De hecho, considerando datos otorgados por la Administración General de Aduanas (AGA) de China, el valor de las exportaciones de China a América Latina fue de USD 148.790 millones en 2018, mientras que las importaciones fueron de USD 158.610

---

215 CEPAL. China y América Latina y el Caribe buscan profundizar su cooperación económica y comercial, en medio de incertidumbre global. Noticias Comercio Internacional e Integración. 2019. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/china-america-latina-caribe-buscan-profundizar-su-cooperacion-economica-comercial-medio>

216 *Ibidem*.



millones, lo que supuso incrementos del 13,7% y 24,1%, respectivamente.<sup>217</sup>

No obstante, si solo se consideran los países pertenecientes a la región sudamericana, desde el año 2015 China ya se posiciona como el principal socio comercial de América del Sur,<sup>218</sup> destacando los casos de Chile, Bolivia, Brasil y Argentina<sup>219</sup> que tienen al gigante asiático como el principal mercado de intercambio de bienes y servicios, demostrando su interdependencia comercial en el desarrollo económico de la región ante uno de los países que, según la consultora PwC, será la mayor economía del mundo al 2050, concentrando el 20% de la economía mundial.<sup>220</sup>

En cuanto a las implicancias de este cambio en el orden sudamericano, se anticipa que ello cambiará de forma importante no solo el modo de hacer negocios, sino que también podría significar modificaciones importantes en el posicionamiento que tendrán las naciones de la costa Pacífica respecto de sus pares del Atlántico. Mientras en América del Norte y Centroamérica gran parte de los países continentales poseen una cualidad bioceánica, en América del Sur, por el contrario, solo Colombia posee tal característica.

La necesidad de los países de vertiente Atlántica por acceder a los mercados del Pacífico, especialmente los asiáticos, no solo supone el intento por estrechar los vínculos entre el Este y el Oeste del subcontinente, sino supone que el potenciamiento de la discusión respecto del requerimiento de establecer “corredores bioceánicos”, que estuvo tan en boga hacia mediados de la década de los años 90, y que hoy parece reconfigurarse de modo relativamente urgente.

El acceso de los países del Atlántico hacia el Pacífico no solo redundará entonces en el mejoramiento de los “canales” de comunicación (de infraestructura vial y/o ferroviaria), de un lado al otro de los Andes, sino además en la ingente necesidad de incrementar de forma sustantiva la infraestructura portuaria de la vertiente Pacífica, con el objeto de otorgar servicio oportuno a las demandas de Asia como las de los países atlánticos, lo que, en sí mismo, implica un mayor poder relativo.

---

217 XINHUA. Comercio entre China y Latinoamérica supera los USD 300.000 millones en 2018. Portal Portuario. 2019. Disponible en: <https://portalportuario.cl/comercio-entre-china-y-latinoamerica-supera-los-usd-300-000-millones-en-2018/>

218 CEPAL. China y América Latina y el Caribe buscan profundizar su cooperación económica y comercial, en medio de incertidumbre global. Noticias Comercio Internacional e Integración. 2019.

219 AMÉRICA ECONOMÍA. ¿China el Mayor Socio Comercial de Iberoamérica? ASIALINK. 2019. Disponible en: <https://asialink.americaeconomia.com/columna/china-el-mayor-socio-comercial-de-iberoamerica>

220 PWC. Una mirada al futuro: ¿Cómo cambiará el orden económico mundial para el 2050? 2017. En: [https://www.pwc.com/co/es/assets/document/el\\_mundo\\_en\\_2050.pdf](https://www.pwc.com/co/es/assets/document/el_mundo_en_2050.pdf)



Desde tal perspectiva, y tal como mencionamos con anterioridad, el futuro de la asociatividad propia de la Alianza de Pacífico y de su vigencia como acuerdo político y económico, dependerá de las respuestas que sean capaces de desarrollar sus Estados Miembros, al mediano plazo, constituyéndose bien en facilitadores o en un obstáculo para la promoción del comercio entre América del Sur y la cuenca del Pacífico (especialmente a Asia y Oceanía).

Tales circunstancias traerán aparejadas importantes consecuencias en el ámbito de la seguridad como de la defensa de los países. Por de pronto, el incremento en el tráfico de bienes y servicios legales trae como consecuencia un aumento en el interés de las actividades ilegales por emplear similares canales de distribución, no solo por una cuestión de costos, sino especialmente por el intento de otorgarles un “halo” de legalidad. Es así como se prevé que los países de la región deberán adoptar importantes decisiones acerca de cuál será el modo de empleo de las fuerzas de orden y seguridad pública, como de las Fuerzas Armadas, en estas materias; tanto en lo referido al control territorial terrestre como marítimo.

En tal sentido, por ejemplo, se prevé que los incidentes en que recientemente se han visto envueltas las fuerzas navales ecuatorianas, en el intento por frenar la actividad de compañías “depredadoras” de recursos naturales no renovables –en este caso pesqueros– son una clara expresión de algunas de las problemáticas que deberán enfrentar los Estados del subcontinente en los próximos años, y que supondrá la adopción de una serie de políticas públicas, cuyo éxito o fracaso dependerá en gran medida de la decisión con que tales definiciones se adopten en un plazo relativamente cercano, considerando la magnitud del desafío a enfrentar.

### *c. Predominio del conflicto a nivel intraestatal ante potenciales vacíos de poder*

En el transcurso del siglo XXI, se ha evidenciado un aumento de las guerras civiles y conflictos intraestatales en el ámbito global. Esto, en parte, por el diseño de la arquitectura de seguridad que tiene la Organización de Naciones Unidas (ONU), que a modo de disuadir el conflicto y dar respuesta a este, autoriza el uso de la fuerza en situaciones donde es evidente la agresión, como en una guerra convencional entre Estados. En tal sentido, también se destaca el incremento de las operaciones de imposición de la paz, como las de mantenimiento de ella, lo que da cuenta de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional para contrarrestar los efectos de los enfrentamientos entre bandos de distinta índole al interior de los Estados, y que, por cierto, ha sido abordado suficientemente en el capítulo I.



Sin embargo, la vigencia de los conflictos intraestatales de enfrentamiento del tipo armado en el ámbito sudamericano se encuentra francamente en entredicho. Como es de público conocimiento, uno de los principales conflictos en la región con dichas características, era el que enfrentaba el Estado colombiano con la guerrilla, representada, principalmente, por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y que luego de arduas negociaciones, bajo el aval y supervisión de un grupo de países, se firmó el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, en septiembre de 2016, que terminó con medio siglo de enfrentamientos entre las fuerzas regulares del Estado y la insurrección armada.

Ahora bien, tal como se señaló con anterioridad, esta ausencia relativa de enfrentamientos tradicionales entre un Estado y un sector de la población que se ha levantado en armas, controlando sectores del territorio y parte de su población en la región ha venido en declive. Sin embargo, los índices de violencia en América Latina, específicamente en Sudamérica, son frecuentemente los más altos del mundo, lo que sin duda constituye una contradicción que es necesaria de revisar con mayor profundidad.

Así, al ampliar la visión acerca de la conflictividad al interior del Estado, entendiéndola como la capacidad de un sector de la población de ejercer influencia bajo su dominio a un territorio como a los ciudadanos que pudiesen vivir en tales sectores. En la región se pueden encontrar varios ejemplos que tienden a demostrar lo contrario de lo que hemos venido sosteniendo respecto a la ausencia de conflictos intraestatales. El más concreto, sin duda, lo representa el accionar de grupos delictuales en distintas ciudades de Sudamérica que son capaces de constituir verdaderos guetos en los que la acción del Estado, representado por las fuerzas de orden y seguridad pública, posee una vigencia nominal y no efectiva. Empero, a ello nos referimos con más profundidad cuando nos referimos a las redes del Crimen Organizado Transnacional (COT).

El referido concepto ampliado también nos ayuda, por ejemplo, a comprender que las acciones desarrolladas por las Fuerzas Armadas peruanas en la zona de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), que durante los últimos años han perseguido el accionar de grupos narcoterroristas, pueden ser consideradas como parte del fenómeno de incremento de la conflictividad.

A partir de lo descrito, entonces, podemos observar que los países de Sudamérica si bien poseen un nivel de conflictividad menor que en otras áreas del orbe, desde la perspectiva tradicional del conflicto intraestatal, en la medida que los parámetros de



medición son modificados por una concepción más amplia del concepto, la tendencia observada en el nivel global cobra mayor vigencia en el subcontinente, permitiendo prever que el nivel de conflictividad de los países tenderá a incrementarse en las próximas décadas, el que deberá ser controlado por los Estados empleando los medios que cada país decida para ello, anticipándose el desarrollo de un debate respecto a la posible factibilidad de usar las fuerzas militares (a modo de cooperación u otro modo) en la medida que las policías se pudieran ver superadas, en aquellas naciones en las que hoy está vedado su utilización.

#### *d. Aumento de las redes del crimen organizado transnacional y narcotráfico*

La Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional define a las redes COT como “grupo delictivo organizado” a aquella agrupación “de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.<sup>221</sup> Además, se estipula que estas usan la fuerza y la coerción para obtener sus ganancias, y que están constituidas principalmente por traficantes de drogas, piratas marítimos, traficantes de armas y de personas, contrabandistas, entre otros.<sup>222</sup>

De las redes ya mencionadas, los carteles de la droga son las que más notoriedad han ganado en Latinoamérica y Sudamérica en particular. Así, por ejemplo, los países de Colombia, Perú y Bolivia se encuentran anualmente entre los primeros tres lugares en materia de producción de clorhidrato de cocaína,<sup>223</sup> lo que no solo da cuenta de la sofisticación en el ocultamiento de las plantaciones de coca, sino también de falencias en materia de control por parte de los Estados, como la necesidad de implementar capacidades para que las fuerzas encargadas de la seguridad asuman la tarea de desbaratar a las bandas delictuales.

En este sentido, la región cuenta con una presencia importante de estos grupos, los que, por su poder adquisitivo han explotado las debilidades y deficiencias del control

---

221 UNODC. Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Art. 2. 2004. 5 p. Disponible en:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

222 SRIKANTH, Divya. Non-Traditional Security Threats in the 21st Century: A Review. *International Journal of Development and Conflict*, N° 4. P. 61. 2014.

223 RTVE. La producción mundial de cocaína se encuentra en máximos históricos, según la ONU. *Noticias Mundo EFE*. 2019. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20190626/produccion-mundial-cocaina-se-encuentra-maximos-historicos-segun-onu/1961860.shtml>



efectivo de los Estados, tales como “la incapacidad de imponer la ley, malas regulaciones para observar actividades comerciales y sistemas judiciales corruptos”.<sup>224</sup> Además de su gran poder adquisitivo, estos grupos se caracterizan no solo por no respetar las leyes sino también por obviar las normas humanitarias más básicas.<sup>225</sup>

Dicho auge de bandas criminales organizadas, con alto poder de fuego e importante acceso a recursos económicos, también han significado un importante incremento en la criminalidad, situando a Latinoamérica como una de las regiones más violentas del mundo,<sup>226</sup> y a pesar de que este fenómeno es especialmente intenso en el caso de la zona central del continente, también está presente en Sudamérica, como se observa en la siguiente figura.

Figura N° 1:

**Tasa de homicidios en Latinoamérica por cada 100 mil habitantes 2019**



Fuente: InSight Crime. Tasa de homicidios en Latinoamérica y el Caribe 2019. 2020<sup>227</sup>

En este ámbito, se observa cierta relación entre la proliferación del crimen organi-

224 SRIKANTH, *op. cit.* p. 6.

225 *Ibidem.*

226 RAMALHO, Antonio *et al.* “La Militarización de la Seguridad y el Regreso de los Militares a la Política en América Latina”. Documento preparado para el Congreso de seguridad incluyente y sostenible, organizado por la Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá, 18 y 19 de octubre de 2019. p. 6.

227 INSIGHT CRIME. Balance de InSight Crime de homicidios en 2019. Análisis. 2020 Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>



zado y la existencia de ciertas falencias estatales en materia de control efectivo del territorio de cada uno de los países, lo que también ha significado que se empleen, crecientemente, medios de las Fuerzas Armadas para el combate de estas agrupaciones, en la medida que las fuerzas policiales “convencionales” han sido superadas por el accionar de dichos grupos.

También la existencia de Estados en la región con deficiencias en sus estructuras institucionales, bajo desarrollo social y altos índices de corrupción, ha permitido que este tipo de bandas criminales puedan cooptar a parte del aparato público con el fin de poder realizar sus actividades.<sup>228</sup>

Estos problemas estructurales –como un Estado débil,<sup>229</sup> la corrupción y el deficiente desarrollo económico y social– han permitido la penetración del crimen organizado en el tejido social de varios Estados y, en muchos casos, su participación en la política a través del financiamiento de campañas, en una mezcla que entorpece la implementación de medidas efectivas en el combate a las bandas organizadas.<sup>230</sup>

No obstante, las bandas delictuales, con el afán de extender su poderío relativo y con ello expandir sus actividades criminales, han intentado corromper las estructuras del Estado con resultados inciertos debido a la complejidad de establecer que existe dolo de parte de las autoridades o funcionarios de los países de la región en la inobservancia de las leyes o reglamentos, o si ello es producto solo de las falencias en la institucionalidad de ellos.

A pesar de ello, puede señalarse que la corrupción es un fenómeno relativamente extendido en la región, con algunas excepciones, lo que indudablemente redundará que parte importante de la población tenga una percepción o imagen negativa acerca de las labores que desempeñan sus autoridades y el sistema democrático en general, con respuestas que variarán dependiendo del nivel de frustración, angustia y descontento de la comunidad, así como de la posibilidad de cada Estado de poder canalizar tal malestar.

---

228 Para mayor profundización se recomienda: GRABENDORF, Wolf y CELL, Pablo; “Crisis y Perspectiva de la Gobernanza Regional y la Crisis de Seguridad en América Latina”. Cuadernos de Paz y Seguridad, Fundación Friedrich Ebert, marzo 2020.

229 Definiremos como Estado débil a aquellos Estados donde este no tiene control de zonas periféricas, incremento del poder de grupos criminales internos, poder judicial débil, corrupción, pobreza y falta de ayuda social, economía informal, cuestionamiento a la legitimidad del Estado, entre otros. Para más información, ver: BROCCATE, Roberto. *Et al.* “América Central: Un Nuevo Concepto de Estado Débil”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Marco 20/2013, 23 de diciembre de 2014, pp. 10 y 11.

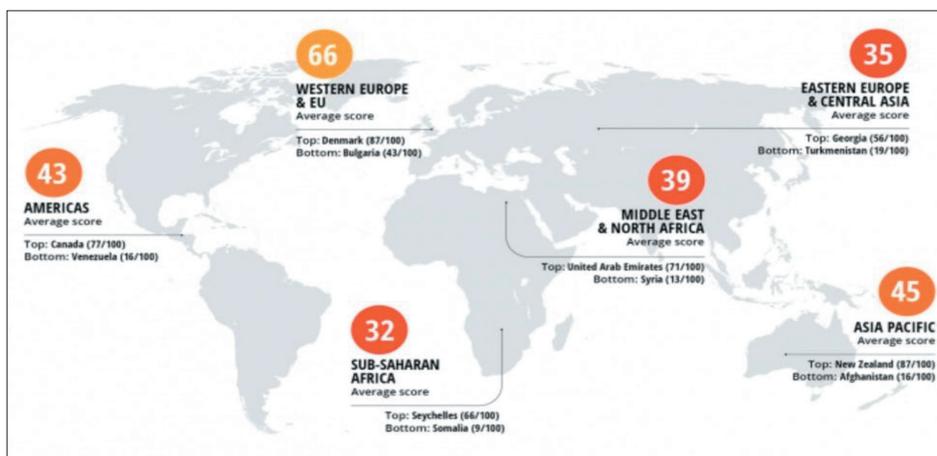
230 *Ibidem*, p. 8.



El siguiente mapa sobre la corrupción a nivel mundial, con datos de 2019, evidencia esta tendencia como una realidad internacional, donde que la corrupción es relativamente común en la mayor parte del planeta, salvo en Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá.

Figura N° 2:

### Índice de corrupción en el mundo 2019



Fuente: Transparencia Internacional, Panorama Mundial. 2019<sup>231</sup>

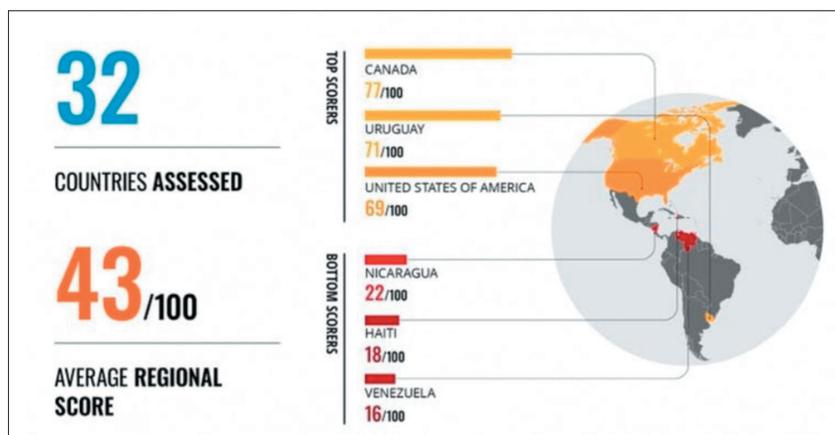
Sin embargo, cuando se consulta acerca de la percepción de corrupción medida en el continente, los resultados arrojan lo que se observa en la siguiente imagen.

231 ENTREPRENEUR. Este es el Mapa de los países más corruptos del mundo. Resumen Global. 2020. Disponible en: <https://www.entrepreneur.com/article/346055>; IPC 2019. Resumen global. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights#>



Figura N° 3:

### Índice de percepción de la corrupción en América



Fuente: IPC. Transparencia internacional. 2019<sup>232</sup>

Del mismo modo, en la siguiente tabla se puede apreciar que, al menos la mitad de la ciudadanía de los países sudamericanos considera que la corrupción en el aparato público es alta, constituyéndose en un motivador de molestia e irritación, además de síntoma de debilidad institucional, que eventualmente podría ser aprovechada por las bandas criminales ligadas, por ejemplo, con el narcotráfico.

Tabla 1:

### Percepción de corrupción de funcionarios públicos en Sudamérica (2019)<sup>233</sup>

Argentina	80,7%
Bolivia	72,1%
Brasil	62,6%
Colombia	73,7%
Chile	75,7%
Ecuador	67,7%
Paraguay	71,0%
Perú	76,2%
Uruguay	67,4%

Fuente: Elaboración propia con base en CPI. Global Highlights. 2020.

232 IPC 2020. Resumen global. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>

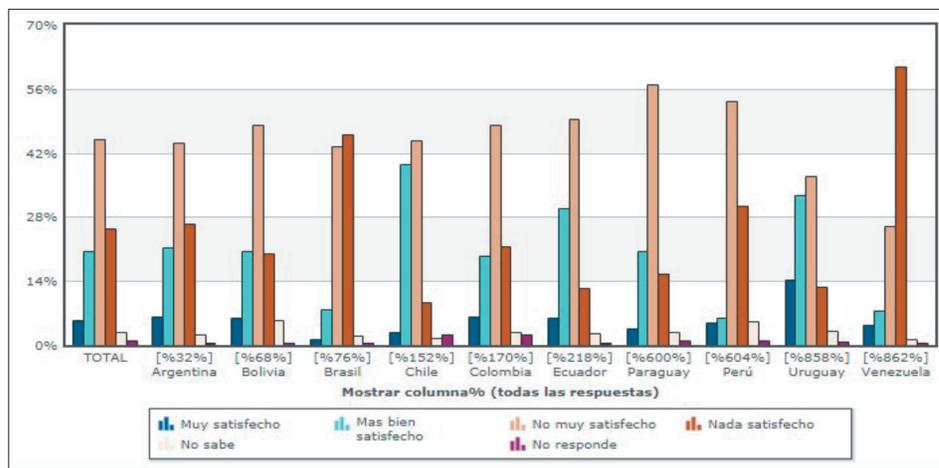
233 *Ibidem*.



Esta percepción sobre la corrupción en el aparato público también está relacionada con el grado de satisfacción que existe en la región con respecto a la democracia el que, de acuerdo con datos de Latinobarómetro, no superaba el 42% en ninguno de los países de la región en 2018. Por el contrario, la insatisfacción hacia la democracia superaba esa cifra en la mayoría de los casos.

Figura N° 4:

**Satisfacción con la democracia en Sudamérica (2018)<sup>234</sup>**



Fuente: Latinobarómetro. 2018.

Ante tal panorama, el mismo estudio evidenció adicionalmente que en Sudamérica existe un porcentaje significativo en la ciudadanía que justificaría un golpe de Estado si hay mucha delincuencia. Lo que da cuenta de la importancia que, en general, le otorga la ciudadanía a la existencia de un grado suficiente de orden y seguridad para la mantención de la institucionalidad.

234 LATINOBARÓMETRO. "Satisfacción con la Democracia en Sudamérica 2018". Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>



Tabla N° 2:

**Porcentaje de ciudadanos que justifica un golpe de Estado si hay mucha delincuencia**

Argentina	30,2%
Bolivia	42,1%
Brasil	36,9%
Colombia	25,8%
Chile	37,5%
Ecuador	50,4%
Paraguay	41,8%
Perú	52,6%
Uruguay	23,8%

Fuente: Latinobarómetro. 2018.

La insatisfacción con respecto a la democracia y el respaldo a golpes de Estado para combatir la delincuencia sugieren frustración y enojo ante la incapacidad de los gobiernos por luchar contra los fenómenos delictuales, colaborando a generar la percepción de que las instituciones de la defensa, y no las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, pueden ser una herramienta eficiente para solucionarlos.

Adicionalmente, se evidencia en el subcontinente la falta de una adecuada institucionalidad en términos de definición y delimitación de las labores que deben desempeñar tanto las Fuerzas Armadas como las de Orden y Seguridad Pública, lo que frecuentemente redundaría en la aparición de dificultades por la transposición de funciones entre unos y otros, lo que, evidentemente redundaría en la securitización de temas públicos, además de la ineficiencia en el empleo de los recursos humanos, materiales y, consecuentemente, en la ineficacia en el control del crimen organizado.

Esta dinámica ha influido fuertemente en la capacidad de las policías, y por ende del Estado, de hacer reformas sustanciales que permitan contar con fuerzas de orden público que cumplan su función principal de servir y proteger y, además, ser eficientes en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

Como contraparte a la falta de modernización de las policías, las bandas criminales, especialmente el narcotráfico, han venido sofisticando su *modus operandi*, adquiriendo capacidades, materiales y humanas, que les han permitido adquirir un poder



de fuego y eficiencia operacional de nivel militar.<sup>235</sup> Los Estados se ven enfrentados a fuerzas criminales cada vez mejor organizadas, con estándares militares, recursos económicos importantes y considerables y un poder de penetración en el aparato público, que les permite sacar ventaja y, en algunos casos, operar con una casi total impunidad.

Como hemos comentado con anterioridad, ante tal disyuntiva, el empleo de las Fuerzas Armadas surge como una alternativa que además tiene una importante ganancia electoral, dado que los ciudadanos perciben a las instituciones de la defensa como una alternativa viable, e incluso mejor, en la lucha contra el crimen organizado que las policías.

Otro elemento que ha operado a favor del uso de Fuerzas Armadas en Sudamérica son las presiones de Washington hacia los países de la región para que las empleen en la “guerra contra las drogas”, así como en el “combate al terrorismo”, todo ello en el entendido que el país norteamericano acudiría en ayuda a los países americanos ante una eventual agresión externa, lo que evidentemente tiene sus raíces en el TIAR, como en el posterior establecimiento de la necesidad de destruir las redes de narcotráfico que tenían como principal mercado Estados Unidos, pero que en definitiva ha encontrado la resistencia de varios países de la región.<sup>236</sup>

En consecuencia, como hemos señalado en esta sección, se prevé que el accionar de las redes delictuales vinculadas con el crimen organizado internacional continuará afectando la acción de los Estados de la región, intentando extender sus redes de corrupción, con el objeto de neutralizar cualquier intento de los gobiernos por capturar a sus líderes, como sofisticando su *modus operandi*. Ante ello, se espera que las distintas administraciones profundicen los procesos de reforma de las fuerzas destinadas a la seguridad pública, debatiendo, y en algunos casos decidiendo, que las Fuerzas Armadas, o una parte de ellas, se empleen, en distintos grados de profundidad, en el combate al crimen organizado.

---

235 RAMALHO, Antonio *et al.* “La Militarización de la Seguridad y el Regreso de los Militares a la Política en América Latina”, Documento preparado para el Congreso de seguridad incluyente y sostenible, organizado por la Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá, 18 y 19 de octubre de 2019, p. 7.

236 POL, Luciana *et al.* “The Internal War: How the fight against drugs is militarizing Latin America”. Centro de Estudios Legales y Sociales. 1a Edición, año 2018, p. 18.



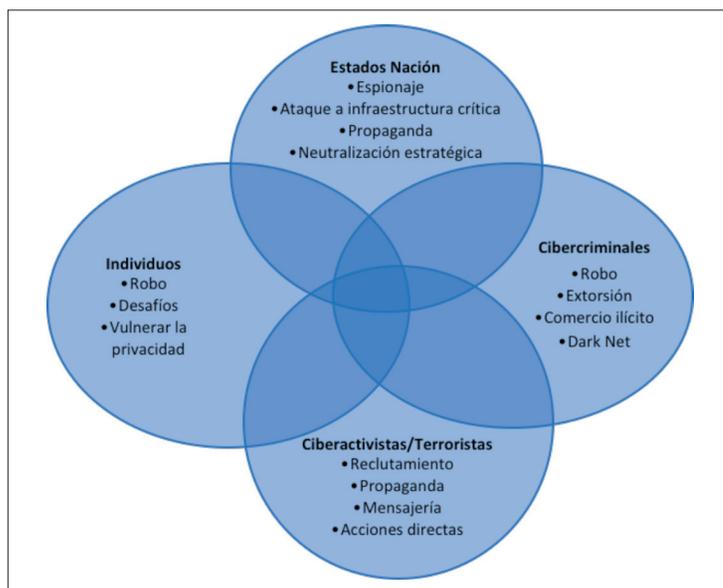
e. *Aumento de las amenazas a la ciberseguridad*

Un caso especial lo constituye el mundo del ciberespacio, con sus dinámicas de cibercrimen-seguridad y guerra, que se entrecruzan y, pocas veces, se puede establecer una distinción entre lo criminal, interestatal, público o privado.

En la siguiente figura se muestra una tipología de las amenazas existentes en el ciberespacio, cómo estas se interrelacionan entre sí y cuáles son las principales motivaciones por las que conducen sus ataques.

Figura N° 5:

**Tipología de las amenazas en el ciberespacio, sus motivaciones y relaciones**



Fuente: Pullen y Dockendorff. 2020.

En general, cada uno de estos actores tienen diferentes motivaciones y objetivos, aunque el cibercrimen es la principal amenaza (hasta la fecha) seguida del ciberespionaje. Su perfil de complejidad y peligrosidad también cambia conforme al tipo de actor eventualmente afectado, donde los recursos y sofisticación de los ataques se hacen más complejos en la medida que los actores tienen más capacidades y respaldo. Por una parte, tenemos actores individuales, que buscan fama, dinero u otro motivo. Por otro lado, ciberamenazas provenientes de Estados o apoyadas por alguno de estos, y que, por lo tanto, cuentan con mayores recursos, aunque, por cierto, no son del todo “rastreadables”.

Otro aspecto importante por considerar son las motivaciones de los ciberataques. En la web especializada Hackmageddon,<sup>237</sup> muestra que durante 2019 el 85% de los ataques fueron cibercriminales, el 8,1% correspondió a ciberespionaje, un 3,7% al denominado ciberhactivismo,<sup>238</sup> y un 1,5% se vinculó con ciberguerra, mientras el resto no pudo ser identificado. Durante 2020, esta tendencia ha tendido a mantenerse. Esto muestra que el cibercrimen sigue siendo la principal motivación de ataques en Internet, dado su bajo costo de ingreso, relativo anonimato y la alta retribución para los ciberdelincuentes.

En lo que a los blancos u objetivos se refiere, la misma fuente señala que para enero de 2020 los principales objetivos de los ataques fueron las instituciones gubernamentales y los individuos (16% en ambos), seguidas de los ataques a organismos de educación, industria, bancos, entre otros.<sup>239</sup>

Con respecto a las infraestructuras críticas,<sup>240</sup> estas son un objetivo privilegiado de los ataques informáticos (15%), situación que comenzó a evidenciarse a partir de la operación contra las centrífugas en la central de enriquecimiento de uranio de Natanz en Irán<sup>241</sup> y que se han repetido en las centrales eléctricas de dicho país, como también en Ucrania e Israel<sup>242</sup> (este último sin éxito). Este tipo de ataques requiere de una mayor sofisticación, ya que implica conocer las características de los procesos productivos y de los sistemas de supervisión y control industrial (SCADA) mediante

---

237 HACKMAGGEDON. January 2020 Cyber Attacks Statistics. Disponible en: <https://www.hackmageddon.com/2020/03/03/january-2020-cyber-attacks-statistics/>

238 Según Nelson Osorio, ciberactivismo: es el fenómeno cultural en medios digitales que promueve la participación política o social, donde se organizan foros de discusión, actividades que van hacia lo físico, el traslado de información para hacer conciencia, la exposición de temas para proponer soluciones, entre otros. Disponible en: <https://www.democracyspeaks.org/blog/%C2%BFqu%C3%A9-es-ciberactivismo>

239 *Óp. cit.* HACKMAGGEDON.

240 Si bien la definición de infraestructura crítica cambia de acuerdo a las realidades de cada país, en términos generales, podemos definirla como: "todos aquellos servicios cuya interrupción o destrucción, tienen impactos de tipo económico, social, político y de seguridad". Entre las infraestructuras críticas más comunes tenemos la generación y distribución de electricidad, producción y tratamiento de agua, sector financiero, sistema de salud, telecomunicaciones, redes de transporte, energía, sistema público o de gobierno, seguridad y orden público, industrias productivas que tienen impacto en la economía, etc. Para más definiciones, se recomienda:

MACAULAY, Tyson; "Critical Infrastructure". CRC Press, I Edición, Canadá, año 2009.

ÁLVAREZ, César; "El Modelo de Protección de Infraestructuras Críticas en España. Guía PIC". Fundación Borredá, II Edición, España, noviembre 2016.

También se puede encontrar información adicional en la página web del Departamento de Seguridad Interior de EE.UU., que dedica varios documentos al tema. Disponible en: <https://www.dhs.gov/topic/critical-infrastructure-security>

241 Véase: BBC. El virus que tomó control de mil máquinas y les ordenó autodestruirse. News Mundo. 2015. Disponible en: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151007\\_iwonder\\_finde\\_tecnologia\\_virus\\_stuxnet](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151007_iwonder_finde_tecnologia_virus_stuxnet)

242 HISPANTV. Israel informa de un gran ciberataque contra su planta de energía. Asia Occidental. 2020. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/asia-occidental/448181/ataque-cibernetico-planta-energia-israel>



un trabajo exhaustivo de inteligencia y de ingeniería, por lo que su origen, se teme, solo puede ser estatal.

Por el momento, en Sudamérica no se han registrado ataques confirmados y documentados de este tipo. No obstante, con el advenimiento de nuevas tecnologías como la Internet de las Cosas (IoT), las redes SCADA estarán más expuestas a este tipo de ataques. Como es difícil rastrear el origen exacto de este tipo de agresiones, resultan atractivos para que las emprenda un actor estatal.

Otro fenómeno que se reitera en el ciberespacio es el uso deliberado de campañas de desinformación o *fake news* que, en muchos casos son conducidas por otros Estados o grupos vinculados a estos. De hecho, la empresa de ciberseguridad Kaspersky, emitió un informe sobre las tendencias de los principales ciberataques que se registran actualmente en Sudamérica. La manipulación de opinión vía medios sociales está en el primer lugar de las operaciones maliciosas, con niveles de sofisticación y desarrollo cada vez más complejos y difíciles de rastrear.<sup>243</sup> Otros ataques identificados por dicha compañía para América Latina durante 2020 son:

- Ataques tipo gusano.
- Robo de credenciales de sitios de entretenimiento.
- Estafas relacionadas con criptomonedas (bitcoins).
- Aumento de ataques a instituciones financieras.
- Resurgimiento del ransomware y ataques dirigidos a hospitales, bufetes de abogados y, en general, aquellos que manejen información relativa a terceros sujetos a regulaciones para proteger esos datos.
- Expansión del SIM swapping.
- Exportación humanitaria.
- Aumento de ataques de chantaje.

---

243 KASPERSKY. Kaspersky ofrece pronóstico de ciberseguridad 2020 para América Latina. Disponible en: [https://latam.kaspersky.com/about/press-releases/2019\\_kaspersky-ofrece-pronostico-de-ciberseguridad-2020-para-america-latina](https://latam.kaspersky.com/about/press-releases/2019_kaspersky-ofrece-pronostico-de-ciberseguridad-2020-para-america-latina)



Otra tendencia importante es el creciente uso del ciberespacio por actores estatales y no estatales, o combinaciones de ambos, para compensar asimetrías de poder existentes en el mundo físico. Un actor más débil puede recurrir al ciberespacio para atacar a uno más fuerte. En el peor de los casos, estas acciones solo conllevan daño físico, pero no producen bajas humanas y no son perseguibles por el derecho internacional, ya que es muy difícil poder establecer con exactitud la verdadera procedencia del ataque. Esto, sumado al bajo costo de acceso, hace atractivo el desarrollar estas capacidades informáticas hostiles con el fin de desafiar a otros actores más poderosos.<sup>244</sup>

A nivel internacional, de acuerdo con distintos medios informativos, esta dinámica la podemos observar en el Medio Oriente, especialmente entre Israel e Irán.<sup>245</sup> El Estado de Israel que cuenta con más capacidades convencionales e informáticas, ha enfrentado recientes ciberataques provenientes de agentes (*proxys*) que operan en el ciberespacio favor de Irán y que aparentemente estarían estrechamente ligados a sus servicios de seguridad. Este último país está invirtiendo en esta área y mostrando a uno de sus principales adversarios que es capaz de contraatacar,<sup>246</sup> demostrando esta nueva dinámica del conflicto en que el ciberespacio, al poder reducir brechas en capacidades y explotar vulnerabilidades, se convierte en una dimensión trascendental en la seguridad y defensa de los Estados.<sup>247</sup>

Este nuevo tipo de enfrentamiento asimétrico puede transformarse en un incentivo para que Estados sudamericanos desarrollen cibercapacidades con el fin de llevar sus diferencias y disputas al plano virtual, donde no se sufren los costos de un ataque físico ni suele responderse ante el derecho internacional.

---

244 Al respecto se recomiendan los artículos de:

YONAH, Jeremy. "Cyber-war nightmares: How can Iran, Hezbollah use cyber to fight Israel?" Jerusalem Post, 12 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.jpost.com/arab-israeli-conflict/cyber-war-nightmares-how-can-iran-hezbollah-use-cyber-to-fight-israel-542361>

AL-RAWI, Ahmed. "The Gulf Information War Cyberconflict, Online Political Jamming, and Hacking in the Gulf Cooperation Council". En: International Journal of Communication. Vol. 13, enero 2019. Disponible en: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/issue/view/15>

SIMAN-TOV, David y EVEN Shmuel; "A New Level in the Cyber War Between Israel and Iran". En: INSS Insight N°1328, 3 de junio de 2020. <https://www.inss.org.il/publication/iran-israel-cyberwar/>

245 Véase: EL MUNDO. Irán e Israel intercambian ataques en una nueva guerra digital. Oriente Próximo. 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/19/5ec3a52621efa0d5688b45c6.html>. El PAÍS. Irán e Israel se miden en una ciberguerra soterrada. 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-05-19/iran-e-israel-se-miden-en-una-ciberguerra-soterrada.html>

246 BARAM, Gil y LIM, Kejvin. "Israel and Iran Just Showed Us the Future of Cyberwar with Their Unusual Attacks". En: Foreign Policy, 5 de junio de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/06/05/israel-and-iran-just-showed-us-the-future-of-cyberwar-with-their-unusual-attacks/>

247 BARAM, Gil y LIM, Kejvin. "Israel and Iran Just Showed Us the Future of Cyberwar with Their Unusual Attacks". En: Foreign Policy, 5 de junio de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/06/05/israel-and-iran-just-showed-us-the-future-of-cyberwar-with-their-unusual-attacks/>



Desde otra perspectiva, es importante considerar que el ciberespacio, al no tener fronteras, puede ser usado por y contra cualquiera, tanto por Estados e individuos. Esta característica implica que el enfoque de seguridad en este campo debe ser holístico y no puede verse en forma acotada. Las respuestas en ciberseguridad y ciberdefensa deben estar coordinadas y supervisadas en forma integral con participación de todos los entes encargados de la seguridad de un Estado, así como también del sector privado, academia y sociedad civil.

La gobernanza de la ciberseguridad es uno de los aspectos más críticos, pero muchas veces poco considerados en el diseño de una arquitectura a nivel estratégico de la ciberseguridad. Se puede definir como el conjunto de prácticas y responsabilidades ejercidas por todos aquellos que tienen a cargo la gestión de la seguridad de Internet dentro de una organización, con el fin de darle direccionamiento estratégico, asegurar que los objetivos sean alcanzados y que los riesgos sean gestionados adecuadamente.

Incluso, una adecuada gobernanza en ciberseguridad permite a las organizaciones y gobiernos maximizar los beneficios de sus operaciones dentro del contexto de una economía digital; ya que es un soporte importante para lograr su éxito y sostenibilidad. Sin ella, es muy difícil mantener una continuidad operativa básica, o garantizar su credibilidad ante actores externos o internos, además de que permite tener un entendimiento acabado de las amenazas que se enfrentan y sus riesgos asociados.<sup>248</sup>

Por lo tanto, es de vital importancia que los Estados, empresas y organizaciones en general desarrollen una adecuada conducción en lo que a la seguridad de Internet se refiere, lo que se constituirá en una de las principales preocupaciones de los países del subcontinente en las próximas dos décadas.

#### *f. Incremento poblacional y movimientos migratorios masivos*

El fenómeno producido por el aumento poblacional y las migraciones masivas están normalmente asociados a sucesos como la búsqueda de mejores expectativas económicas, guerras civiles, inestabilidad política e incluso por efectos producidos por el cambio climático. Esto explica que esta variable no sea un acontecimiento aislado en el mundo.

---

248 Para más información se recomienda:

KRUGER, Lennard. "Internet Governance and the Domain Name System: issues for Congress". Informe del U.S. Congressional Research Service, 18 de noviembre, 2016.

BODEAU, Bob *et al.* "Cyber Security Governance". MITRE Technical Report 100308, septiembre 2010, p. 10.



Si bien por sí solas, el incremento poblacional y las migraciones no tienen una repercusión directa en la generación de conflictos, existen escenarios donde estos elementos pueden llevar a los Estados de acogida, o de tránsito, al límite de sus capacidades produciendo colapsos en los pasos fronterizos.

Aunque las presiones migratorias en la región no han tenido un carácter tan acuñante como en otros lugares del planeta, la búsqueda de mayores condiciones de seguridad para las personas, así como mejores perspectivas económicas, han llevado a la generación de importantes flujos de migrantes hacia los países que parecen ser más prósperos de la región.

Respecto de lo anterior, es ejemplificador observar como la crisis interna acontecida en Venezuela ha generado, según algunos especialistas, unas de las mayores olas migratorias en los últimos 50 años dentro de la región,<sup>249</sup> contando cerca de 2,3 millones de refugiados venezolanos que han abandonado el país y de estos 50.000 han cruzado la frontera colombiana.<sup>250</sup>

Del mismo modo, esta realidad también se puede verificar en Chile<sup>251</sup> que en los últimos años, un número importante de ciudadanos haitianos, colombianos y, especialmente, venezolanos, ha arribado al país con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida y se han encontrado con una realidad distinta a la esperada, viviendo muchas veces en condiciones de hacinamiento y accediendo a empleos cuya precariedad ha quedado en evidencia, por ejemplo, con motivo de la pandemia por COVID 19, ocasionando, en no pocos casos, en el establecimiento de negociaciones entre los países de la región para la “repatriación” de nacionales que habían emigrado a otras zonas del continente.

En suma, el fenómeno migratorio genera un desafío que debe ser abordado por los países de la región con el objeto de regularizar la situación de quienes, con una evidente e ineludible aspiración de lograr mejores condiciones de vida, se ven afectados por el accionar de mafias que lucran con sus deseos, ofreciendo el acceso a países a los que acaban ingresando clandestinamente, condenándolos a sufrir violaciones a sus derechos humanos, como a la expulsión de los países de destino.

---

249 BBC. Crisis de Venezuela: “El éxodo de los venezolanos es el mayor de Latinoamérica en los últimos 50 años”. News Mundo. 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45291398>

250 *Ibidem*.

251 ABC. Chile, el país americano con mayor aumento de inmigrantes. Claves de Latinoamérica. 2018. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-chile-pais-americano-mayor-aumento-inmigrantes-201806190456\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-chile-pais-americano-mayor-aumento-inmigrantes-201806190456_noticia.html)



Por lo tanto, el desafío que tienen los Estados de la región sudamericana es la de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan por el país, generando la capacidad institucional que permita aquello, con tal de adaptarse a los nuevos flujos migratorios que se han venido consolidando en la región y que a su vez han venido tensionando lo social, la política e institucionalmente a los países de acogida. Lo que supone la necesidad imperiosa de generar políticas públicas orientadas hacia la regularización, además de otras aristas, con la mira de abordar este desafío con tal de que no transforme en una suerte de amenaza a la seguridad del país.

Finalmente, asumiendo el contexto actual de la pandemia y recesión económica que atraviesa el mundo, es que a lo anterior se vincula en cómo los Estados de la región podrán garantizar la seguridad de todas las personas. Es decir, se considera la necesidad de generar una institucionalidad que se haga parte de resguardar y proteger, al mismo tiempo de promover un flujo humano seguro, ordenado y con una minimización de factores de contagio. Por tanto, hay que tener en consideración que el actual reto sanitario, como también otros venideros, convivirán con el desafío de los flujos migratorios y movimientos poblacionales.

#### *g. Colapso urbano y sus desafíos*

La habitabilidad urbana de la población en el mundo sigue en incremento, alrededor del 55% de las personas a nivel global viven en ciudades<sup>252</sup> y en tres décadas más, de acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de Naciones Unidas, se estima que la población urbana sea cerca del 68% de la población mundial.<sup>253</sup> De hecho, en números concretos la población urbana ha aumentado de manera exponencial desde 751 millones en 1950 a 4.200 millones de personas en 2018,<sup>254</sup> y de acuerdo con lo proyectado por el DESA esta tendencia continuará en los años venideros.

En América Latina y el Caribe esta tendencia es patente, alrededor del 81% de la población vive en zonas urbanas<sup>255</sup> y de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) dicha región es la más urbanizada

---

252 ONU. Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo. Noticias, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 2018. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

253 *Ibidem*.

254 *Ibidem*.

255 ONU. Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo. Noticias, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 2018.



del mundo en desarrollo, con unos altos niveles de desigualdad urbana,<sup>256</sup> presentando evidentes desafíos de ordenamiento y convivencia urbana.

Sin embargo, Sudamérica alberga grandes urbes, las que con el pasar de los años han crecido horizontalmente generando grandes áreas periféricas de marginalidad con difícil acceso a servicios públicos y privados. Si bien la única experiencia de urbe planificada fue Brasilia en sus inicios, hoy en día esta sufre los mismos desafíos urbanos que muchas de las ciudades de la subregión.

En virtud de lo anterior, se puede observar que en la región sudamericana se encuentra gran parte de las ciudades con mayor densidad poblacional, tales como Sao Paulo y Río de Janeiro (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Santiago (Chile) y Bogotá (Colombia), marcado por un abrupto crecimiento espacial y poblacional. Donde según datos del Banco Mundial, Brasil tiene un 86,5% de población urbana, Argentina un 91,8%, Chile un 87,5% y Colombia un 80,7%<sup>257</sup>.

Esta condición de concentración urbana y densidad poblacional ha conllevado a situaciones en que en una sola ciudad se concentre cerca del 30% de la población total, como es el caso de Santiago y Buenos Aires.<sup>258</sup> Lo anterior ha conllevado a que las urbes sudamericanas sean escenarios de oportunidades, pero también de grandes desafíos y conflictos marcados por la desigualdad social, la falta de acceso a servicios básicos y la pobreza, como lo ha sido la existencia de crisis sociales, los grandes movimientos migratorios o el colapso de sistemas de salud y su acceso por la rápida propagación de contagios por COVID19 en el presente año.

De este modo el colapso urbano viene a formar una tendencia clara que va de la mano del crecimiento de la población en las ciudades y, por ende, con el apogeo de las megaciudades, ya que el colapso urbano, como se mencionó en el capítulo anterior, se entiende como la falta de respuesta de los Estados y los gobiernos locales ante diferentes aspectos que no fueron previstos en ningún plan de desarrollo urbano, sobre todo en el actual contexto de crecimiento exponencial de las urbes. De hecho, en la actualidad existen muchas ciudades que han crecido sin la planificación adecuada produciéndose una serie de problemas como es la aparición de *guetos* y el aumento

256 ONU HABITAT. Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. 2012. Disponible en: <https://unhabitat.org/estado-de-las-ciudades-de-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-state-of-the-latin-america-and-the-caribbean>

257 EL PAÍS. América Latina: un grito contra la desigualdad urbana. 2019. Disponible en: [https://elpais.com/el-pais/2019/12/17/seres\\_urbanos/1576595646\\_662643.html](https://elpais.com/el-pais/2019/12/17/seres_urbanos/1576595646_662643.html)

258 FORNI, Francisca. Las grandes ciudades de América Latina son las más golpeadas por la pandemia. La Tercera, Mundo. 2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/las-grandes-ciudades-de-america-latina-son-las-mas-golpeadas-por-la-pandemia/>



de la criminalidad. Además, del decaimiento de la calidad de vida y la degradación ambiental, afectando la habitabilidad urbana y el entorno sostenible de este.

Ante ello, se anticipa que los países del subcontinente deberán adoptar importantes decisiones con el objeto de descentralizar la administración como las actividades económicas, en la medida que ello prevenga el eventual colapso de las urbes, por no contar con las condiciones mínimas para asegurar la vida de su población en materia de salubridad, acceso a servicios básicos, comunicaciones, transporte, salud y educación, entre otras.

#### *h. Cambios críticos en el sector energético: desafíos a la infraestructura crítica y seguridad energética*

Algunos autores, como Dayer y Trombetta, señalan que tener seguridad energética implica un acceso ininterrumpido a varios tipos de energía en cantidades suficientes y precios accesibles.<sup>259</sup> En tanto, la Agencia Internacional de Energía, otorga como definición a este término la disponibilidad ininterrumpida de recursos energéticos a un precio razonable<sup>260</sup> En ambos casos, los criterios que se repiten para tener seguridad energética es que esta sea ininterrumpida y a un precio conveniente.

Si se consideran también aspectos sociales y medioambientales, se puede afirmar que la variable seguridad energética se relaciona a tres componentes: la energía, la economía y la política. El primero abarca la infraestructura, la eficiencia, la diversificación de la matriz y el componente de Investigación y Desarrollo (I+D). El segundo se refiere a proveedores, precios, regímenes de inversión y sostenibilidad. Mientras que el tercero plantea aspectos como la seguridad nacional e internacional, la interdependencia y las políticas públicas para este sector.

Al respecto, es necesario considerar también que la demanda de energía crece de manera acelerada en la actualidad, especialmente en los países en vías de desarrollo, lo que ha convertido a la seguridad energética en unos de los principales objetivos para alcanzar un desarrollo sostenible.

En Sudamérica, los sectores eléctricos y del gas son los que han presentado un mayor empleo en términos de desarrollo. Hace años que se vienen implementando proyec-

---

259 PROSKURYAKOVA, L., "Updating energy security and environmental policy: Energy security theories revisited", *Journal of Environmental Management*, 19 de junio 2018, p. 203. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.06.016>

260 *Ibidem*, p. 204.



tos –muchos ya se encuentran en funcionamiento hoy en día– para permitir mayor seguridad energética a los países del continente. La búsqueda por diversificar la matriz energética responde a la búsqueda de los Estados de una fuente constante y a precios asequibles, lo que ha generado una interdependencia entre los países de la zona y, por consiguiente, un ánimo de cooperación que disminuye las probabilidades de conflictos.

En términos de la conservación y mantención de la infraestructura crítica de los países, es indudable que los países del continente tienen el deber de generar las condiciones generales para que la población no se vea expuesta a la ausencia de los bienes y servicios que debe garantizar, precisamente, el Estado.

En general, el cuidado de dicha infraestructura en los países de Sudamérica no está definido como tal, como tampoco se han precisado los medios o recursos que emplearán los Estados para su custodia, ni menos, la definición de qué se debe entender por infraestructura crítica. En este sentido, el debate que se ha producido en nuestro país con motivo del proyecto de ley que le permitirá al presidente de la república requerir a las Fuerzas Armadas el resguardo de la infraestructura crítica, sin el establecimiento de un estado de excepción constitucional, da cuentas claras de la dificultad que implica abordar estas temáticas tan relevantes desde una perspectiva estratégica.

En términos genéricos, la definición de infraestructura da cuenta de la sumatoria de recursos con que cuenta un Estado para la satisfacción de las necesidades de su población. Empero, el carácter crítico le otorga un imperativo adicional, al referirse a las condiciones mínimas para la subsistencia de la población, como a la mantención de suministros básicos.

Desde tal perspectiva, la mantención de los suministros de electricidad, agua y combustible, así como el libre funcionamiento de las líneas de abastecimiento, que incluye, por ejemplo, el resguardo de viaductos, vías férreas, torres de alta tensión o torres de comunicaciones, entre otras, son las que más frecuentemente son consideradas dentro de este ámbito.

Asimismo, en términos de la forma en que los Estados enfrentan la temática del resguardo de infraestructuras críticas se distinguen, en general tres variantes principales. Algunos países emplean a sus Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; otros usan a sus Fuerzas Armadas, como parte de sus funciones “normales” o bien bajo Estados de Excepción Constitucional, mientras otros países han optado por entregar tal tarea, así como otras vinculadas con la seguridad interior (antiterrorista), a fuerzas intermedias.



En síntesis, se estima que los países de Sudamérica, tanto por la creciente ocurrencia de desastres naturales que pueden afectarlas, como por la posibilidad de que sean objeto de sabotajes provenientes de los más diversos orígenes, deberán decidir a qué organismo entregan la tarea de custodiar sus infraestructuras críticas y evitar consecuencias estratégicas de su vulneración.

### *i. Cambio climático y la prevalencia de desastres naturales*

Diversos autores han estudiado la relación entre clima y conflictos armados,<sup>261</sup> pero las investigaciones no han sido concluyentes en establecer un nexo entre ambos. No obstante, algunos teóricos han logrado establecer ciertas relaciones entre la disputa por recursos que se hacen escasos a raíz de cambios en los patrones del clima local, y el desarrollo, en algunos casos, de conflictos locales o intraestatales,<sup>262</sup> al existir una suerte de reacción en cadena.

El cambio climático provoca variaciones locales que influyen directamente en el modo de vida de las comunidades, afectando su economía y forma de vida. Especialmente en lugares donde existe poco apoyo del Estado y las instituciones son débiles e incapaces de socorrer a las poblaciones afectadas. Esto se traduce en descontento y malestar social colectivo, a ello se puede añadir competencia por recursos cada vez más escasos que desemboquen en algún conflicto de tipo local, étnico, social de consecuencias relativamente inesperadas.

La siguiente figura explica la relación entre el cambio climático, su impacto en el medioambiente y el efecto de este en la seguridad y, finalmente, cómo esta dinámica se traduce en inestabilidad social.

---

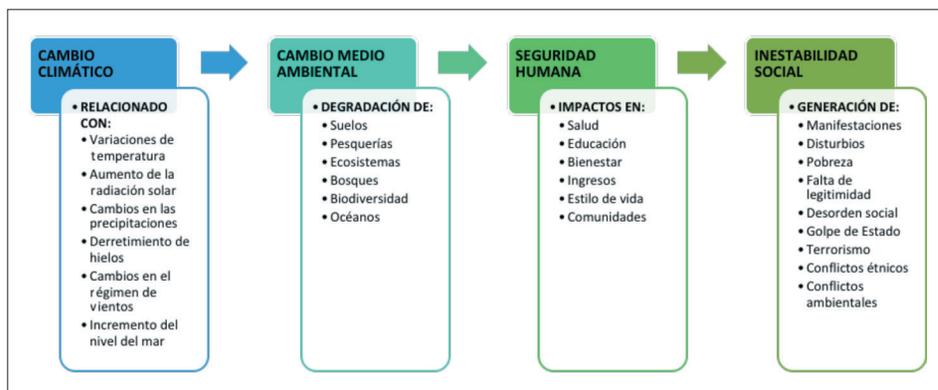
261 SCHEFFRAN *et al.*; "Climate Change and Violent Conflict". En: Science, 30 de mayo, 2012, p. 870. Disponible en: <https://science.sciencemag.org/content/336/6083/869.full>

262 *Ibidem.*



Figura N° 6:

### Relación entre cambio climático y la seguridad<sup>263</sup>



Fuente: Pullen y Dockendorff, con información de Scheffran (2012).

Fuera de Sudamérica, y después de muchos años de análisis, en 2018, el Ministerio de Defensa de Nueva Zelanda emitió un informe en que se analiza el impacto del cambio climático en la seguridad y cómo esto afectaría a sus Fuerzas Armadas y sus recursos.<sup>264</sup> De acuerdo con dicho estudio, existe una relación entre ellos,<sup>265</sup> tal como se muestra en la siguiente figura.

Figura N° 7:

### Relación entre cambio climático y seguridad



Fuente: Elaboración con base en información del Ministerio de Defensa de Nueva Zelanda.

263 Basada en: SCHEFFRAN *et al.* "Climate Change, Human Security and Violent Conflict". Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Springer, Vol. 8, 2012, p. 95.

264 MINISTERIO DE DEFENSA DE NUEVA ZELANDIA. "The Climate Crisis: Defence Readiness and Responsibilities". Gobierno de Nueva Zelanda, 2018. Disponible en: [https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2018/12/new-zealand\\_climate-change-and-security-2018.pdf](https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2018/12/new-zealand_climate-change-and-security-2018.pdf)

265 *Ibidem*, p. 6.



Se podría entonces suponer que, tal como consignó el documento neozelandés, en Sudamérica también existiría una relación entre el cambio climático y la seguridad. Por tanto, en aquellos Estados que tengan una frágil gobernanza, o que no tengan su institucionalidad plenamente desarrollada, estos impactos van a ser mayores.

Un ejemplo podría ser, la falta de una institucionalidad ambiental, ya que impide tomar medidas adecuadas y generar planes de acción para contrarrestar efectos de los aumentos de temperatura que ocasionan, entre otras cosas, incendios forestales incontrolables. Aquellos países que no cuenten con un adecuado sistema de manejo de los bosques, como también instituciones especializadas en gestionar desastres en estas materias van a verse más afectadas y posiblemente recurrirán a sus Fuerzas Armadas para mitigar este tipo de catástrofes, lo que la aleja de sus tareas tradicionales. Si ello ocurre, en el largo plazo las Fuerzas deberán considerar estas operaciones en sus diseños futuros.

Además, el cambio climático tiene incidencia en los fenómenos de seguridad ya que impactará o está impactando las propias operaciones: sus bases se verán afectadas por este fenómeno, sobre todo los puertos, y deberán considerar las variables ambientales en sus despliegues, equipamiento, maniobras, etc.<sup>266</sup>

Los impactos para las Fuerzas Armadas se verificarán de cuatro formas<sup>267</sup> fundamentales.<sup>268</sup> En primer lugar, en las misiones y, por lo tanto, en su doctrina, organización y equipamiento; factores que generan las capacidades de una Fuerza. De este modo, al margen de sus tareas tradicionales, las Fuerzas Armadas deberán emplearse, de una forma creciente, en la extinción de incendios, evacuación, rescate y atención de refugiados, heridos o damnificados, ayuda médica, soporte de infraestructura crítica, obras públicas de emergencia, purificación y tratamiento de agua y generación y distribución de energía para localidades afectadas, por citar algunos.

Lo anterior va a implicar la necesidad de adaptar parte de su organización, equipamiento y doctrina para dar cuenta de este tipo de operaciones de forma adecuada, con capacidades distintas a las tradicionales, lo que ya es una realidad en muchos países. Al respecto, la Unidad Militar de Emergencias de las Fuerzas Armadas españolas son un caso paradigmático al respecto. Esta unidad conjunta, está orientada

---

266 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change Fifth Assessment Report. "Climate Change: Implications for Defence". Disponible en: [https://cdn-cms.fstatic.net/uploads/2385729/normal\\_5d3c7f594d326.pdf](https://cdn-cms.fstatic.net/uploads/2385729/normal_5d3c7f594d326.pdf)

267 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change Fifth Assessment Report. Climate Change: Implications for Defence. 2013. Disponible en: [https://cdn-cms.fstatic.net/uploads/2385729/normal\\_5d3c7f594d326.pdf](https://cdn-cms.fstatic.net/uploads/2385729/normal_5d3c7f594d326.pdf)

268 *Ibidem*, p. 9.



a atender catástrofes y emergencias y, de hecho, es una fuerza paralela a las otras tres Fuerzas de defensa de España, constituida tanto con personal de estas y como propia.<sup>269</sup>

La segunda forma en que el cambio climático va a afectar a las fuerzas va a ser en el ámbito normativo, el que también tendrá que adaptarse para mitigar sus efectos. Esto implica, por ejemplo, que sus vehículos van a tener que ir dependiendo menos de los combustibles fósiles, y optar con mayor frecuencia y profundidad en el uso de energías sustentables. Las maniobras van a tener que estar sujetas a una medición de su huella de carbono, como también la operación de sus bases. Aunque estos aspectos todavía no son obligatorios para las instituciones de la defensa, va a llegar un punto en que se comenzarán a introducir este tipo de normas en el mundo militar.

Como tercer punto, las instalaciones de las Fuerzas Armadas van a estar sujetas a los embates climáticos, especialmente aquellas que se encuentran en zonas costeras o donde exista un impacto severo, como la sequía. Un ejemplo de esto lo constituyen las bases navales, las que, a raíz del aumento del nivel del mar y de la creciente intensidad de los oleajes y fenómenos asociados, van a ver afectada su normal operación e integridad.

En cuarto lugar, están aquellas operaciones que deban realizarse en zonas que, producto del cambio climático, permitan mayor acceso y sean de interés para otros Estados, como, por ejemplo, son el caso del Ártico, la Antártica y los glaciares. En el Ártico, producto del derretimiento de los hielos, se observa una mayor competencia de los países limítrofes y no limítrofes por acceder a los recursos energéticos y alimentarios de la zona que son de muy difícil acceso.

Al respecto, Rusia es un caso interesante de comentar. Desde el año 2017 ha desplegado tropas especialmente equipadas para actuar en esa región polar, las que periódicamente realizan ejercicios militares bajo condiciones extremas.<sup>270</sup> También se colocó, en el año 2007, una bandera rusa en la placa continental de Lomonosov, con el fin de marcar presencia soberana.<sup>271</sup>

De seguir la tendencia del calentamiento global, en el ámbito regional, la Antártica

---

269 UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS. Gobierno de España. 2020 Disponible en: <https://ume.defensa.gob.es/>

270 SPUTNIK. "The Russian Ministry of Defense has deployed the first detachment of a specially-trained group of troops to the Arctic on a curious new mission". 2017. Disponible en: <https://sputniknews.com/russia/201705201053811551-russian-troops-mystery-arctic-deployment/>

271 20MINUTOS. Dos Submarinos depositan la Bandera Rusa en el Fondo del Polo Norte. 2007. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/266306/0/rusia/bandera/polo-norte/>



también estará sujeta a dinámicas similares, sobre todo si los actores con intereses en ella dejan de lado las actuales restricciones autoimpuestas desde la década del cincuenta del siglo pasado y busquen nuevos recursos en el continente. Esto implica que las Fuerzas Armadas de los países con intereses soberanos en esas zonas van a tener que invertir recursos para resguardar sus reclamaciones y atender las necesidades que surjan de un mayor empleo, por ejemplo, en operaciones de rescate.

Figura N° 8:

**Factores en los que incidirá el cambio climático y su impacto en las Fuerzas Armadas**



Fuente: Pullen & Dockendorff. 2020.

*j. Institucionalidad de la defensa y su financiamiento*

Desde la década de los noventa y a raíz de sucesivas crisis económicas, los presupuestos y adquisiciones de defensa en la región han estado prácticamente congelados. Las compras, en la mayoría de los casos, se han orientado a mantener y modernizar lo existente, como equipos para misiones auxiliares de apoyo a las policías, patrullas fronterizas y apoyo en las catástrofes.

En gran parte de la región se observa que las Fuerzas Armadas han experimentado una disminución de su potencial y capacidades, llegando en algunos casos a generarse accidentes debido a la obsolescencia de sus sistemas. El caso de Argentina es tal vez uno de los más dramáticos, registrándose accidentes mortales por operar



equipo sin las mantenciones y modernizaciones adecuadas, como el que habría ocasionado el hundimiento del submarino San Juan.<sup>272</sup>

El problema presupuestario no solo ha llevado a la obsolescencia del material, sino que también ha evidenciado, en algunos países de la región, cierta incapacidad de las Fuerzas Armadas para retener al personal que, desmotivado por los bajos sueldos y pocas opciones de desarrollo, emigra al sector civil.

Paralelo al descrito congelamiento de las capacidades militares, las dificultades en materia de seguridad interna han obligado a varios países de la región a utilizar sus Fuerzas Armadas en operaciones de tipo policial, ya sea en forma directa, como en Colombia o Perú, o indirecta, como en Brasil. Tal como aseveramos con anterioridad, esto se debería a la incapacidad de algunos gobiernos y sus fuerzas policiales de enfrentar a organizaciones criminales cada vez más organizadas y con alto poder de fuego, como el narcotráfico.

A continuación, analizaremos cómo estas dinámicas de restricciones presupuestarias, degradación de capacidades convencionales y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas han impactado en las políticas de defensa de cada país de Sudamérica.

- Argentina

Desde el retorno a la democracia a mediados de los ochenta, las Fuerzas Armadas argentinas han debido enfrentar las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar y la derrota en la Guerra de las Malvinas/Falklands. Los gobiernos civiles impusieron un control basado en una disminución significativa de su presupuesto y de las adquisiciones de nuevos armamentos, así como también, en la práctica, el cierre o reconversión de su industria militar.

De acuerdo con lo expresado en su Libro Blanco, la política de defensa argentina se funda en el respeto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como vías para regular las relaciones internacionales y resolver las controversias entre Estados, y en la cooperación para la construcción y consolidación de la paz internacional.<sup>273</sup> Asimismo, se detalla que el Sistema de Defensa

---

272 LA NACIÓN (Argentina). "El Grave ahogo Presupuestario de las Fuerzas Armadas". 22 de agosto 2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-grave-ahogo-presupuestario-de-las-fuerzas-armadas-nid2426866>

273 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro Blanco de la Defensa 2010. República de Argentina. 2010. P. 38.



Nacional tiene por finalidad lo siguiente:<sup>274</sup>

- Formular planes que contribuyen a la preparación de la nación para un eventual conflicto bélico y para la conducción en los distintos niveles de la defensa nacional correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional;
- Atender, desde el nivel de la estrategia nacional, a la dirección de la guerra en todos sus aspectos;
- Conducir en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional a las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico.

Hoy, las Fuerzas Armadas argentinas cuentan con un poco más de ochenta mil efectivos, distribuidos de la siguiente manera:<sup>275</sup>

Tabla N° 3:

#### Distribución del contingente de las FF.AA. en Argentina

FUERZA	CANTIDAD
Ejército	52.843
Marina	18.555
Fuerza Aérea	12.907
<b>TOTAL</b>	<b>84.305</b>

Fuente: Elaboración propia con información extraída de EDEFA.

Anuario Latinoamericano de la Defensa. 2020.

Por otra parte, de acuerdo con el Instituto de Estudios de la Paz de Estocolmo (SIPRI), el presupuesto total para el sector defensa el 2019, fue de US\$ 3.143 millones.<sup>276</sup> Entre las principales adquisiciones previstas para los períodos 2019 y 2020, se pueden destacar:<sup>277</sup>

274 *Ibidem*, p. 93.

275 EDEFA. "Anuario Latinoamericano de la Defensa 2020". 2020. Pp. 82-88.

276 SIPRI. Military Expenditure Database. 2020. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>; SIPRI. SIPRI Arms Transfer Database. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

277 *Op. cit.* EDEFA. p. 82.



Tabla N° 4:

**Inversión en millones de dólares por adquisición en el sector defensa de Argentina**

ÍTEM	MONTO EN MILLONES DE DÓLARES
4 patrulleros oceánicos (OPV)	376
Adquisición de Beechcraft T-6 Texan II, motores turbohélices PT6A-68 y soporte logístico	160
Recuperación de material aéreo de la FAA	22,5
Modernización de 15 helicópteros AB-206 en FAA	8
4 Orion PC-3, de segunda mano para lucha ASW <sup>278</sup>	78
5 Super Etendard de segunda mano modernizados	14

Fuente: Elaboración propia con información extraída de EDEFA. Anuario Latinoamericano de la Defensa. 2020.

El resto de las adquisiciones corresponde a modernización de motores y turbinas, misiles antiaéreos (MANPAD), equipo de entrenamiento y repuestos. Además, el actual gobierno, con motivo de la pandemia, amplió el presupuesto a US\$6,7 millones para atender operativos relacionados con el COVID 19 que no contemplan la adquisición de material militar.<sup>279</sup>

En general, la mayoría de las adquisiciones argentinas apuntan a mantener operativa parte de su flota aérea, a la mantención de sistemas y la compra de armamento defensivo. La adquisición de las aeronaves PC-3 y los navíos tipo OPV, apunta a mejorar las capacidades de patrulla oceánica y la detección antisubmarina (PC-3), pero no constituyen una mejora en las capacidades estratégicas de sus Fuerzas Armadas.

A diferencia de otros países, Argentina cuenta con dos fuerzas de seguridad militarizadas que cumplen roles en lo que se denomina la zona gris.<sup>280</sup> Estos son la Prefectura Naval Argentina, que tiene tareas de guardia costera, y la Gendarmería Nacional, que es una guardia fronteriza. En los últimos años, a esta última organización se le han asignado tareas de orden público, desplazando, en algunos casos, a la Policía

278 Sigla en inglés para Guerra Anti Submarina.

279 INFOBAE. "El Gobierno reforzó el presupuesto militar para potenciar la ayuda de las Fuerzas Armadas en la pandemia". 15 de abril 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/04/15/el-gobierno-reforzo-el-presupuesto-militar-para-potenciar-la-ayuda-de-las-fuerzas-armadas-ante-la-pandemia/>

280 Roles que están entre lo policial y lo militar. En inglés se denomina Constabulary Duties. Un ejemplo de esto lo tenemos en las operaciones de las guardias costeras o de mantenimiento de la paz. Para una mayor definición de este concepto, ver: NEEB, Ricardo. "La Participación de Policías Civiles en Operaciones de Paz y el Caso Chileno". Security and Defence Studies Review, William Perry Center, Vol 3, N° 1, primavera 2003, pp. 28-45. Disponible en: [https://www.williamjerrycenter.org/sites/default/files/publication\\_associated\\_files/SDSR%20Vol03%20No1.pdf](https://www.williamjerrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/SDSR%20Vol03%20No1.pdf)



Federal.<sup>281</sup> Para los gobiernos, el contar con este tipo de fuerzas constituiría una aparente solución cuando las fuerzas policiales muestran ser poco efectivas o son sobrepasadas por las bandas criminales.

En el caso de las situaciones de emergencia, el Ministerio de Defensa participa de la estructura de respuesta ante catástrofes naturales bajo el marco jurídico del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM),<sup>282</sup> el que se activa cuando el Ejecutivo declara una emergencia nacional y se coordinan los diferentes órganos competentes. En caso de que se requiera el uso de las Fuerzas Armadas, es el Estado Mayor Conjunto el organismo encargado de coordinar los recursos.

Otra tarea anexa de las instituciones de la defensa argentina, es el tema ambiental que está a cargo de la Armada a través de su Servicio de Seguridad Ambiental, que contribuye con la política ambiental nacional y la conservación de reservas naturales militares. Es un trabajo conjunto del Ministerio de Defensa y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

En conclusión, no hay un programa destinado a repotenciar las capacidades operacionales convencionales para las Fuerzas Armadas argentinas, como tampoco que estas vayan a ser usadas en operaciones como la vigilancia de fronteras, la lucha contra bandas criminales, otorgar apoyo para enfrentar las catástrofes y otras en forma distinta a las que ya puedan estar siendo implementadas, como la ya citada colaboración para enfrentar la pandemia de COVID 19.

- Bolivia

A diferencia del caso argentino, los militares bolivianos han estado involucrados en tareas de orden doméstico, especialmente en la lucha contra el narcotráfico y también, durante el gobierno de Evo Morales, en tareas de apoyo a la población en las más diversas áreas de la administración del Estado. Según SIPRI,<sup>283</sup> el presupuesto de defensa de Bolivia es de unos US\$ 598 millones anuales y su actual composición de fuerzas es la siguiente:<sup>284</sup>

---

281 Dependiente del Ministerio del Interior argentino hay cuatro fuerzas. La Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y la Policía Federal Aeronáutica. Además, como federación, cada provincia posee sus propios cuerpos policiales.

282 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Sistema Federal De Emergencias, Decreto 1250/99. INFOLEG, Gobierno de la Nación, Argentina. 1999. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/60000-64999/60916/norma.htm>

283 *Op. cit.* SIPRI.

284 *Op. cit.* "Anuario Latinoamericano de la Defensa 2020", p. 92.



Tabla N° 5:

**Distribución del contingente de las FF.AA. en Bolivia**

FUERZA	CANTIDAD
Ejército	31.209
Marina	7.699
Fuerza Aérea	8.455
<b>TOTAL</b>	<b>47.363</b>

Fuente: elaboración propia basada en información extraída de SIPRI.

Si bien el actual gobierno de transición suspendió las adquisiciones militares, estas se orientaban, principalmente, a equipos menores, reemplazo de helicópteros de transporte y sistemas de radar. Gran parte de estas adquisiciones están constituidas por donaciones por parte de la República Popular de China (RPC), que ha entregado a Bolivia blindados ligeros Tiger, camiones, aviones de entrenamiento K-8 y cañones antiaéreos basados en modelos rusos de los años 50. Parte de este apoyo se sustenta en varios acuerdos de cooperación con países como la RPC, Rusia, Bielorrusia, Irán y Venezuela, entre otros.<sup>285</sup>

Durante los gobiernos de Evo Morales, el Ejército fue desplegado constantemente en la frontera a través de unidades de control para combatir el contrabando y el narcotráfico. Por otra parte, la Marina fue desplegada con el mismo objetivo para patrullar las fronteras desde los ríos de la zona selvática del país. En ese sentido, Bolivia a diferencia de Argentina, no cuenta con fuerzas especializadas en fronteras, siendo la Policía Nacional (de carácter militarizado) la fuerza encargada de la función de protección fronteriza, además de las materias propias del orden público.

En las situaciones de emergencia, la coordinación se rige por el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias y/o Desastres (SISRA-DE).<sup>286</sup> En ella participa el Ministerio de Planificación de Desarrollo en la planificación de recursos, y al nivel de decisiones y coordinación participa el Ministerio de Defensa. Además, las Fuerzas Armadas participan en planes de reforestación y en la ejecución de programas que promueven la preservación del medioambiente.

285 *Ibidem*, p. 94.

286 Ley N° 2140 para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias. 2000. Disponible en: <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Bolivia%20-%20Ley%20N%C2%BA%202140%20del%2025%20de%20octubre%20de%202000.pdf>



Como conclusión, las Fuerzas Armadas bolivianas han tenido, más allá de su formación como instituciones de la defensa, una orientación hacia tareas de tipo policial y de control fronterizo.

- Brasil

Brasil constituye un caso especial, ya que es el país más grande de la región con unos 8,5 millones de kilómetros cuadrados, 212 millones de habitantes y unos 16 mil km de fronteras con casi todos los países de Sudamérica, salvo Ecuador y Chile.

Brasil no posee una fuerza federal encargada de la protección de fronteras o el orden público en situaciones de crisis. Los cuerpos de seguridad pública de nivel nacional, constituidos por la Policía Federal (PF), la Policía Federal de Carreteras y la Policía Federal de Ferrovías, son fuerzas policiales restringidas al ámbito de la federación. En el caso de la PF, a la que le correspondería la protección fronteriza, la fuerza es muy limitada en su cantidad, 8 mil efectivos, y está orientada, principalmente, a investigar delitos y no tanto a prevenirlos.

Las crisis de orden público que han ocurrido en Brasil desde la década de los 90 sugieren que el gobierno central tiene muy poca capacidad para intervenir en situaciones que sobrepasen a las fuerzas policiales de los Estados.<sup>287</sup> A esto se suma que el gobierno federal, para poder intervenir en los Estados, debe contar con el permiso del respectivo gobernador, lo que muchas veces no ocurre o solo se produce después de extensas negociaciones políticas.

No obstante, la Federación ha intervenido en más de una ocasión autorizada por los gobernadores. Esto se ha venido haciendo una constante hasta la fecha, al punto que las Fuerzas Armadas brasileñas han elaborado una doctrina para el apoyo a las operaciones de orden público, llamadas en Brasil Operaciones de Garantía de la Ley y del Orden (GLO).<sup>288</sup>

Los problemas económicos también han repercutido en el sector defensa, lo que se ha traducido en que durante años las Fuerzas Armadas vieron deteriorados

---

287 Cada estado en Brasil cuenta con una Policía Militar, que es una policía preventiva militarizada y una Policía Civil, que son los detectives. Además, en muchos casos, los cuerpos de bomberos, también militarizados, pertenecen a las policías militares.

288 FACHINA, Juárez. "El Empleo de las Fuerzas Armadas Brasileñas en Operaciones de Garantía de la Ley y del Orden". Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos, N°14, 15 de febrero de 2018, p. 1.



sus armamentos y sus capacidades convencionales. Esto, en parte, está siendo subsanado desde hace unos años con la adquisición de material nuevo para recuperar parte de las capacidades afectadas y, además, para participar en operaciones de apoyo a la ley.

La actual composición de las Fuerzas Armadas brasileñas está dada de la siguiente manera:

Tabla N° 6:

**Distribución del contingente de las FF.AA. en Brasil**

FUERZA	CANTIDAD
Ejército	234.500
Marina	65.446
Infantería de Marina	15.000
Fuerza Aérea	77.000
<b>TOTAL</b>	<b>391.946</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIPRI.

En relación con el desarrollo de las Fuerzas Armadas, Brasil tiene un ambicioso plan de renovación de su material militar que, si bien ha sido más lento de lo esperado, comienza a ver ciertos resultados. En ese contexto, Brasil adquirió un submarino nuclear (propulsión) de ataque (SSN) que proyecta tener habilitado para el año 2029 y que es parte de un plan de transferencia de tecnología con Francia, que le ha permitido ganar experiencia en la construcción de submarinos convencionales tipo Scorpene.

Sin embargo, el proyecto del SSN,<sup>289</sup> que supera los 40 años de vigencia, levanta algunas dudas. Dado a que su financiamiento no cuenta con un presupuesto especial, regla por lo general para este tipo de proyectos, sino que, con el presupuesto regular de defensa, el que asciende a unos US\$28.000 millones. De acuerdo con varios especialistas, esto no es suficiente para llevar adelante una empresa de la envergadura de un submarino de propulsión nuclear, especialmente si el reactor va a ser diseñado y construido en el país. Además, con el mismo presupuesto, se tienen proyectadas adquisiciones de material de diverso tipo.

289 Submarino nuclear de ataque.



Las principales adquisiciones para el período 2010-2020 son las siguientes:<sup>290</sup>

Tabla N° 7:

**Inversión en millones de dólares por adquisición en el sector defensa de Brasil**

ÍTEM	MONTO EN MILLONES DE DÓLARES
43 EC725 Super Cougar (armado en Brasil) 5 EC725 Super Cougar ASuW <sup>291</sup>	2.185
4 SSK <sup>292</sup> Scorpene (fabricación nacional y francesa) 1 SSN <sup>293</sup> (fabricación nacional, proyectado para el 2029)	9.200
4 fragatas Meko A-100 (fabricación nacional)	2.000
1580 APC <sup>294</sup> Guarani (diseño y fabricación nacional)	2.875
36 aeronaves de combate Gripen-E (armados en Brasil y con transferencia de tecnología)	5.800
2 aeronaves de transporte mediano C-295	S/I
6 UAV <sup>295</sup> Scan Eagle	S/I
48 APV <sup>296</sup> LMV (para uso en operaciones urbanas)	20
2 aviones de transporte mediano KC-390 (diseño y fabricación nacional)	S/I
<b>TOTAL (aproximado)</b>	<b>22.080</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIPRI.

Esta lista se complementa con adquisiciones de sistemas electrónicos, de telecomunicaciones, motores para buques y aeronaves, y la entrada en operaciones de un navío portahelicópteros que reemplaza al portaaviones San Pablo que permite, en teoría, mejorar las capacidades para proyectar la fuerza.

Los blindados LMV<sup>297</sup> han sido incorporados al Ejército con el fin de contar con

290 *Op. cit.* SIPRI.

291 Helicóptero antibuque.

292 Submarino convencional de ataque.

293 Submarino nuclear de ataque.

294 Carro blindado de transporte de personal.

295 Vehículo aéreo no tripulado.

296 Vehículo blindado de transporte de personal.

297 LMV se refiere a la sigla en inglés para Light Multirole Vehicle, que es un vehículo táctico 4x4 multipropósito fabricado por Iveco para el uso militar.



material para participar en operaciones GLO. De hecho, tras la inclusión de algunas partidas de estos blindados, se han efectuado maniobras donde se simulan situaciones de empleo de la fuerza en las que las unidades militares deben combatir a bandas criminales que los atacan mientras patrullan una zona residencial de una ciudad.<sup>298</sup>

La poca capacidad de la Policía Federal para patrullar y vigilar la frontera de más de 16 mil kilómetros obligó a los distintos gobiernos a tener que emplear las Fuerzas Armadas en tareas de protección fronteriza, complementando las misiones de la PF con unidades especializadas en patrullas de frontera que vienen trabajando hace más de una década. Incluso, se legisló para que los aviones de la Fuerza Aérea pudieran derribar aeronaves de narcotraficantes, siguiendo un protocolo previamente establecido.

El encargado de actuar sobre todo el territorio nacional para el caso de catástrofes, con la misión de coordinar a las diferentes autoridades y ministerios competentes, es el Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil (CONPDEC).<sup>299</sup> El Ministerio de Defensa se encarga de coordinar las operaciones combinadas de las Fuerzas Especiales en las acciones de defensa civil. Un ejemplo es el combate a grandes incendios forestales, donde se moviliza a las Fuerzas Armadas, debido a la incapacidad para poder contenerlos. Esto ha llevado a las autoridades a utilizar las capacidades de las instituciones de la defensa en forma permanente con el fin de combatir este fenómeno.<sup>300</sup>

En el plano de la preservación ambiental, las Fuerzas Armadas brasileñas tienen, conforme a la planificación derivada tanto de su Estrategia de Seguridad Nacional, como de la Estrategia de Defensa, programas que contemplan la defensa y preservación de los intereses nacionales en el ámbito marítimo y la protección de recursos naturales. A partir de ello, existe el Sistema de Gestión de la Amazonia Azul,<sup>301</sup> que contempla la vigilancia, control y protección de la costa brasileña, a cargo de la Armada; como el de la Amazonía, tarea del Ejército.

298 DEFENSA.COM. "El Ejército brasileño realiza su Primer Ejercicio Doctrinal con LMV". 6 de julio 2020. Disponible en: <https://www.defensa.com/brasil/ejercito-brasileno-realiza-primer-ejercicio-doctrinal-iveco-lmv>

299 Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Legislação Defesa Civil. Disponible en <https://www.mdr.gov.br/protecao-e-defesa-civil/sistema-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/293-secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil>

300 DEFENSA.COM. "De nuevo las Fuerzas Armadas en los incendios forestales en Brasil, esta vez en el Pantanal". 31 de julio 2020. Disponible en: <https://www.defensa.com/brasil/nuevo-fuerzas-armadas-incendios-forestales-brasil-esta-vez>

301 Zona del Atlántico sur, donde más de la mitad pertenece a la zona marítima costera de Brasil, rica en recursos naturales y biodiversidad. Además, en dicha zona transita la mayor parte del comercio exterior del gigante sudamericano y en sus costas vive alrededor del 80% de la población del país.



En resumen, se aprecia que Brasil está recuperando sus capacidades convencionales, como también implementando aquellas relacionadas con operaciones de baja intensidad o de apoyo a las catástrofes. Las capacidades en contingente permiten esta diversificación. No obstante, surgen dudas si en el largo plazo los presupuestos se mantendrán para poder sostener la operatividad de las fuerzas.

- Chile

La Política de Defensa de Chile, de acuerdo con lo expuesto en el Libro de la Defensa Nacional de Chile (edición 2017), responde a los desafíos impuestos por el enfoque multidimensional del territorio nacional y del derecho internacional.<sup>302</sup> Sus principios son los siguientes:

- El Estado de Chile tiene la voluntad y el deber de proteger a su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial.
- El Estado de Chile tiene el derecho inmanente y la responsabilidad de emplear todas las capacidades nacionales, y en particular su potencial bélico, si fuese necesario, para la defensa del país y el resguardo de los intereses nacionales frente a amenazas externas.
- El Estado de Chile debe fomentar el compromiso ciudadano con la defensa nacional.
- Para el Estado de Chile, la situación geográfica relativa sigue siendo una referencia importante en la formulación de la política de defensa.
- Para el Estado de Chile es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su política de defensa y su política exterior, complementándose y potenciándose mutuamente, aunque actuando la primera en respaldo de la última.

Desde mediados de los años noventa las Fuerzas Armadas chilenas vienen experimentando un proceso de renovación de material con la incorporación de tecnologías que las han puesto entre las mejor equipadas de Latinoamérica, contribuyendo a aumentar la capacidad disuasiva del país, degradada a raíz de los

---

302 Ministerio de Defensa Nacional. "Libro de la Defensa Nacional de Chile. 2017, p. 36.



embargos sufridos en las décadas de los setenta y ochenta.

Hoy en día el presupuesto de las Fuerzas Armadas chilenas es de US\$5.182 millones<sup>303</sup> y su composición está distribuida de la siguiente manera:

Tabla N° 8:

**Distribución del contingente de las FF.AA. en Chile**

FUERZA	CANTIDAD
Ejército	46.000
Marina	19.800
Fuerza Aérea	11.000
<b>TOTAL</b>	<b>76.800</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIPRI.

Hasta 2019 la renovación del equipamiento era realizado por medio de los recursos provenientes de la Ley del Cobre. Sin embargo, dicho sistema de financiamiento fue modificado mediante la Ley N° 21.174 y reemplazado por un nuevo mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional que, en síntesis, establece un sistema plurianual de financiamiento para el mantenimiento de las capacidades, otorgado a cada institución mediante una asignación anual.

Actualmente, se encuentra en tramitación parlamentaria un proyecto de ley que establece un nuevo sistema de compras e inversiones de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, con cargo al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico (Boletín N° 13.563-02), que deberá configurar el modo en que se implementará la referida Ley.

Entre las últimas adquisiciones se pueden destacar las siguientes:<sup>304</sup>

303 *Op. cit.* SIPRI Military Expenditure Database.

304 *Op. cit.* SIPRI Arms Transfer Database.



Tabla N° 9:

**Inversión en millones de dólares por adquisición en el sector defensa de Chile**

ÍTEM	MONTO EN MILLONES DE DÓLARES
6 helicópteros medianos S-70	180
1 OPV <sup>305</sup> (diseño alemán, construcción nacional)	70
2 fragatas antiaéreas compradas a la marina australiana (tipo Adelaide)	S/I
6 EMB-314 Súper Tucano para entrenamiento y combate ligero	S/I
2 helicópteros AS-350/AS-550	S/I

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIPRI.

Además de sus tareas convencionales, las Fuerzas Armadas chilenas han participado permanentemente en operaciones de ayuda ante catástrofes. El Plan Nacional de Protección Civil,<sup>306</sup> que dispone de una planificación multisectorial en materia de catástrofes naturales, se encuentra a cargo de la Oficina Nacional de Emergencias. En caso de emergencia, se constituyen comités de Protección Civil a nivel regional, provincial y comunal en los cuales están representadas cada una de las ramas armadas.

Cabe señalar adicionalmente que la totalidad del sistema de protección civil (ante catástrofes de la más diversa índole), producto de la experiencia recogida luego del terremoto y tsunami de febrero de 2010, está siendo reformado con el objeto de hacerlo más eficiente, por intermedio del proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil (Boletín N° 7550-06), que se encuentra en segundo trámite parlamentario en el Senado.

En este contexto, por ejemplo, las Fuerzas Armadas chilenas han participado de operaciones en el combate a incendios. Si bien el apoyo ante este tipo de catástrofes siempre se ha efectuado, tras los megaincendios forestales del verano de 2017 y ante la incapacidad de los organismos competentes de poder controlarlos, los militares fueron movilizados y en la actualidad, se han implementado brigadas forestales en el Ejército y la Infantería de Marina.

305 Navío de patrulla oceánica.

306 BCN. Decreto 1434 (E) Aprueba Plan Nacional de Emergencia. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?id-Norma=1106167>



Con respecto al tema de protección ambiental, las instituciones de la defensa están a cargo de las operaciones de apoyo a operadores antárticos y a la investigación científica en el continente blanco. Es así como la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas participa en el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022 y la Armada tiene una política medioambiental, ya que, además, tiene las funciones de guardia costera.

Otra misión anexa que tienen las Fuerzas Armadas chilenas, desde hace décadas, es el resguardo de lugares de votación. No obstante, cabe recordar que la intervención de las instituciones armadas en ámbitos vinculados con la seguridad está estrictamente regulada, permitiéndose su empleo solo luego del establecimiento de un estado de excepción constitucional, como la que tuvieron recientemente durante los hechos de violencia registrados en octubre de 2019 a raíz de masivas protestas y por la emergencia sanitaria declarada en el país derivada de la pandemia por COVID19 desde marzo del año 2020.

A pesar de ello, desde 2018, y producto de la delegación de facultades del presidente de la república al ministro de Defensa Nacional para ordenar la colaboración de las Fuerzas Armadas para el control de ciertas zonas del territorio,<sup>307</sup> se han desplegado medios logísticos (fundamentalmente del Ejército), para colaborar con las labores de control policial en materia de crimen organizado (especialmente narcotráfico), en la zona fronteriza del norte del país. A esto hay que agregar que el gobierno del presidente Sebastián Piñera ha sometido a tramitación parlamentaria un proyecto de ley que permitiría la colaboración de las Fuerzas Armadas en el resguardo de infraestructuras críticas, sin que tenga que ser establecido un estado de excepción constitucional.<sup>308</sup>

En resumen, vemos en el caso chileno una creciente tendencia a emplear sus fuerzas en operaciones de baja intensidad, como el resguardo de fronteras y protección de las infraestructuras críticas, así como también la conformación de unidades especializadas en catástrofes, aunque todavía de una manera muy restringida.

---

307 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Decreto N° 265 del Ministerio de Defensa Nacional, Gobierno de Chile. 13 de AGO de 2019.

308 LA TERCERA. "Diario Oficial publica decreto que autoriza a las Fuerzas Armadas a colaborar contra el narcotráfico y establece los alcances". Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico/780546/>

SENADO. Boletín 13.086-07. "Proyecto de reforma constitucional que regula estado de alerta para prevenir daños a infraestructura". 2019 Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=13086-07](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13086-07)



- Colombia

Como ya hemos señalado, durante décadas las Fuerzas Armadas colombianas estuvieron orientadas a la lucha contrainsurgente y operaciones contra el narcotráfico. Si bien los acuerdos de paz con las FARC han disminuido en parte esta carga, persisten situaciones que mantienen ocupadas a las instituciones armadas. El período de posconflicto y pacificación será parte importante de su quehacer durante varios años más.

Además las tensiones con Venezuela han venido incrementándose, producto de diferencias ideológicas entre ambos gobiernos, lo que motivaría a Colombia a tener que potenciar sus capacidades convencionales.

En tanto, la política de defensa y seguridad indica que su propósito es generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencien los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos.

Los principios involucrados son los siguientes:

- Disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad.
- Control institucional del territorio.
- Desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana.
- Institucionalidad para la defensa y la seguridad.

Las FF.AA. colombianas están entre las más numerosas de Sudamérica, especialmente el Ejército, existiendo una desproporción con la Fuerza Naval y Aérea, lo que se entiende dada las características terrestres de la guerra irregular referida.

La distribución del personal está dada de la siguiente manera:<sup>309</sup>

---

309 *Op. cit.* Anuario de la Defensa de Latinoamérica 2020. Pp. 119-122.



Tabla N° 10:

**Distribución del contingente de las FF.AA. en Colombia**

FUERZA	CANTIDAD
Ejército	221.875
Marina	35.920
Fuerza Aérea	14.496
<b>TOTAL</b>	<b>272.291</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del Anuario de la Defensa de Latinoamérica 2020.

En cuanto a sus adquisiciones más recientes, según SIPRI, se destaca la inversión en navíos de patrulla oceánica. En términos generales, estas inversiones están orientadas a dar soporte a las operaciones de contrainsurgencia, pero la compra de misiles antitanques es una respuesta asimétrica ante el aumento del parque acorazado venezolano. Y si bien la defensa de Colombia todavía está orientada a temas internos, específicamente la lucha contra el narcotráfico y los remanentes de las guerrillas, en un mediano plazo las capacidades convencionales tendrán que reestudiarse y fortalecerse si es que se incrementan las tensiones con Venezuela.

En lo que a emergencias se refiere, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres<sup>310</sup> es la encargada de coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), en la cual participa el Ministerio de Defensa Nacional formando parte del Comité Nacional para la atención y prevención de desastres.

- Ecuador

Ecuador posee Fuerzas Armadas relativamente reducidas, siendo el Ejército, la mayor de ellas con 30.918 efectivos, seguida de la Marina y la Fuerza Aérea con 7 mil y 6 mil efectivos respectivamente<sup>311</sup> y un presupuesto de defensa de 2.468 millones de dólares.<sup>312</sup>

La política de defensa nacional de Ecuador refleja las condiciones en las que se inserta el país en las relaciones vecinales, regionales y mundiales en el ámbito de

310 UNGRD. Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres. Circulares. Disponible en: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Circulares.aspx>

311 *Op. cit.* Anuario de la Defensa de Latinoamérica 2020. Pp. 132-134.

312 *Op. cit.* SIPRI Military Expenditure Database.



la defensa. También tiene vinculación directa con la política exterior por lo que requiere actualizarse para actuar de manera coordinada en la toma de decisiones y el establecimiento de disposiciones conforme con los intereses nacionales.<sup>313</sup>

En los últimos años, su orientación principal ha sido la vigilancia de fronteras, apoyo a las autoridades en situaciones de desorden público y desastres naturales, lo que se ha traducido en adquisiciones orientadas, principalmente, a la patrulla oceánica, aérea y material antidisturbios, lo que fue empleado durante las protestas contra el gobierno en el 2019, y que obligó a una posterior adquisición de granadas lacrimógenas y escopetas antidisturbios.<sup>314</sup>

Las misiones de protección civil se canalizan a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos<sup>315</sup> encargado de garantizar la protección de las personas de los efectos de desastres. Las Fuerzas Armadas participan en los respectivos Comités de Operaciones de Emergencias (COE).

Ecuador ha desarrollado políticas de protección ambiental y las Fuerzas Armadas tienen responsabilidades en este ámbito. La Marina realiza operaciones de protección de la frontera marítima, en coordinación con la Policía Nacional y órganos de apoyo. Además del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que tiene por función la seguridad hidro-carbonífera para el control del sistema de oleoducto ecuatoriano.

- Paraguay

Las Fuerzas Armadas paraguayas cumplen tareas orientadas principalmente a la seguridad interior, especialmente en la lucha contra el narcotráfico, el grupo armado autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y a la patrulla de fronteras. Cuentan con un exiguo presupuesto de unos US\$ 403 millones<sup>316</sup> y un contingente de poco más de 14 mil efectivos, distribuidos en 8.282 del Ejército, 4.250 de la Marina y 1.949 en la Fuerza Aérea. En relación con nuevos recursos, no se registran adquisiciones relevantes.

---

313 Ministerio de Defensa Nacional (Ecuador). "Política de la Defensa Nacional del Ecuador—Libro Blanco", p. 18.

314 *Op. cit.* Anuario de la Defensa de Latinoamérica 2020. P. 132.

315 COE Nacional. Disponible en <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/coe-nacional/>

316 *Op. cit.* SIPRI Military Expenditure Database.



- Perú

Hasta la década de los 80, Perú contó con las Fuerzas Armadas más importante-mente equipadas de Sudamérica y con el armamento más sofisticado. Los años de ayuda soviética durante la presidencia de Velasco Alvarado posibilitaron que se construyera una maquinaria militar consolidada, contando con divisiones acorazadas, mecanizadas, aerotransportadas, aviones de combate de última gene-ración para la época y gran cantidad de artillería.

El surgimiento del terrorismo de Sendero Luminoso y las sucesivas crisis económi-cas, así como la corrupción durante el gobierno de Alberto Fujimori, impactaron negativamente en las capacidades convencionales, degradando el material que quedó obsoleto y no ha sido renovado hasta la fecha, limitándose principalmente a proyectos de mantenimiento y modernización.

Las Fuerzas Armadas, en especial el Ejército, tuvieron un rol clave en la lucha contra el terrorismo y en la actualidad están enfocadas en la acción contra el narcotráfico y los remanentes de Sendero Luminoso, especialmente en el deno-minado VRAEM (Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro). El presupuesto de defensa es relativamente reducido en comparación con el pasado, alcanzando unos US\$2.725 millones.<sup>317</sup>

Hoy, la política de defensa nacional del Estado peruano es un instrumento de gestión orientado a optimizar el funcionamiento del sistema de defensa nacional para cumplir su responsabilidad constitucional de garantizar la seguridad de la nación. Esta responsabilidad es asignada a los organismos integrantes del siste-ma, así como a todos los peruanos. La política de defensa se apoya en una políti-ca exterior respetuosa de los tratados y del derecho internacional. Sus principios son los siguientes:<sup>318</sup>

- Dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar la seguridad de la nación.
- Orientar e impulsar la acción de los diferentes organismos componentes del sistema de defensa nacional.

---

317 *Op. cit.* SIPRI Military Expenditure Database.

318 MINISTERIO DE DEFENSA. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Lima Perú. 2005, p. 26.



- Lograr la participación coordinada del sistema buscando eficiencia y mejor empleo de los recursos.

Las fuerzas están constituidas de la siguiente manera:<sup>319</sup>

Tabla N° 11:

**Distribución del contingente de las FF.AA. en Perú**

FUERZA	CANTIDAD
Ejército	85.000
Marina	33.600
Fuerza Aérea	15.000
<b>TOTAL</b>	<b>133.600</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del Anuario de la Defensa de Latinoamérica 2020.

En cuanto a sus adquisiciones recientes más significativas, según SIPRI, se destacan:

Tabla N° 12:

**Inversión en millones de dólares por adquisición en el sector defensa de Perú**

ÍTEM	MONTO EN MILLONES DE DÓLARES
2 helicópteros medianos AS-350/AS-550 Fennec	S/I
6 helicópteros ligeros EC-145	S/I
2 aeronaves de transporte medio C-27J Spartan	S/I
1 aeronave Antonov de transporte mediano	3,1
10 vehículos blindados A200	2,7

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIPRI.

Las compras también incluyen material para la extinción de incendios y aeronaves de instrucción. A estas adquisiciones se suman los planes de modernización previstos para el futuro, dentro de los cuales se encuentran:

319 *Op. cit.* Anuario de la Defensa de Latinoamérica 2020. Pp. 194-198.



Tabla N° 13:

**Adquisiciones previstas en los planes de modernización del sector defensa peruano**

ITEM
Fragata multirol de 3.500 a 5.000 t
Submarino de 1.200 a 2.000 t
Corbeta de la Clase Pohang
Buque multipropósito de la Clase Makassar
Buque de desembarco de 500 a 700 t
Vehículos de orugas y ruedas

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIPRI.

Estas adquisiciones serían financiadas con los fondos procedentes de las ganancias de los yacimientos de gas de Camisea, con las que se financia el denominado Núcleo Básico de Defensa.

En Perú, las Fuerzas Armadas participan en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)<sup>320</sup> en lo referente a la preparación y respuesta ante situaciones de desastre, de acuerdo con sus competencias y en coordinación con las respectivas autoridades.

- Uruguay

Con un presupuesto de defensa de US\$ 1.146 millones,<sup>321</sup> las Fuerzas Armadas uruguayas atraviesan hace años problemas de capacidad operacional debido a que los gobiernos no han realizado inversiones significativas en el sector defensa, lo que se ha traducido en la fuga de capital humano, especialmente técnicos, lo que ha agravado más esta situación.<sup>322</sup>

320 Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres– PLANAGERD 2014-2021. Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/eventos-taller/taller-internacional-03y04-julio-2014/files/segundo-dia/04-Ley-Sinagerd-y-el-Planagerd.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/eventos-taller/taller-internacional-03y04-julio-2014/files/segundo-dia/04-Ley-Sinagerd-y-el-Planagerd.pdf)

321 *Op. cit.* SIPRI Military Expenditure Database.

322 *Op. cit.* Anuario de la Defensa de Latinoamérica 2020. P. 216.



La composición actual de la fuerza está dada por:<sup>323</sup>

Tabla N° 14:

**Distribución del contingente de las FF.AA. en Uruguay**

FUERZA	CANTIDAD
Ejército	15.406
Marina	4.788
Fuerza Aérea	2.740
TOTAL	22.934

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del Anuario de la Defensa de Latinoamérica.

Actualmente, el gobierno del presidente Luis Lacalle Pou aseguró que realizará la adquisición de buques y aeronaves, aunque todavía no se vislumbra nada concreto.

Una característica de Uruguay ha sido su participación en operaciones de paz de Naciones Unidas, con las que ha podido mantener operativo parte de su material y entrenado al contingente.

Con respecto a las catástrofes, el ministro de Defensa es miembro del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), el que es un sistema público de carácter permanente cuya finalidad es la protección en situaciones de desastre. También participan los comandantes en jefe de las distintas ramas de la defensa.

En la actualidad, Uruguay está modernizando su material obsoleto sin registrarse adquisiciones de equipos nuevos. Si bien no hay un mandato para que las Fuerzas Armadas participen en actividades de apoyo a las policías, estas se entrenan en tácticas de combate urbano con regularidad.<sup>324</sup> Un objetivo estratégico adicional que se le dio al Ejército es proteger el medioambiente, lo que se relaciona con actividades de limpieza y de reforestación.

- Venezuela

Desde la llegada al poder de Hugo Chávez, Venezuela comenzó un alineamiento político/comercial con Rusia, China, Irán y Corea del Norte, el que ha incluido la

323 *Ibidem*, pp. 210-212.

324 LA DIARIA POLÍTICA. Fuerzas Armadas Uruguayas entrenan en Combate Urbano. 11 de enero de 2020. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/fuerzas-armadas-uruguayas-entrenan-en-combate-urbano/>



compra de material de guerra, principalmente de origen ruso de última generación, teniendo incluso sistemas desestabilizadores como los misiles de defensa antiaérea S-300. Estas adquisiciones han transformado a las Fuerzas Armadas venezolanas en las más modernas del subcontinente.

Venezuela posee el contingente militar (terrestre, aéreo y marino) más numeroso de Sudamérica, al que hay que sumar la Guardia Nacional, que opera como una cuarta rama de las Fuerzas Armadas, que cumple labores que están entre lo militar y policial, liberando a las instituciones de la defensa nacional de actuar eventualmente contra la población. Además, existe la Milicia Bolivariana (MB), que es una fuerza de voluntarios con equipamiento ligero e instrucción de tipo paramilitar, encargadas de defender al régimen.<sup>325</sup>

Tabla N° 15:

**Distribución del contingente de las FF.AA. en Venezuela**

FUERZA	CANTIDAD
Ejército	120.000
Marina	30.000
Infantería de Marina	20.000
Fuerza Aérea	15.500
Guardia Nacional	87.800
TOTAL FF.AA.	273.330
Milicia Bolivariana	500.000 - 1.500.000
<b>TOTAL con la MB movilizada</b>	<b>773.330 - 1.773.330</b>

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de SIPRI y del Ministerio de Defensa de Venezuela.<sup>326</sup>

La falta de transparencia hace muy difícil poder determinar con exactitud su presupuesto militar, del que no existe información en fuentes abiertas.

Durante la presidencia de Hugo Chávez, las Fuerzas Armadas participaron de tareas de tipo social, las que se mantienen hasta la fecha. Además, están involucradas en varios aspectos de la administración del Estado y la dirección de empresas estatales.

Desde hace un tiempo, el régimen ha promovido maniobras militares a raíz de

325 *Op. cit.* Anuario de la Defensa de Latinoamérica 2020.

326 MINISTERIO DE DEFENSA DE VENEZUELA. Fuerza Armada, Gobierno Bolivariano de Venezuela. <http://www.mindefensa.gob.ve/mindefensa/fuerza-armada/>



tensiones con sus vecinos, Colombia y Guyana. Las Fuerzas Armadas han realizado movimientos de tropas, mientras que la Guardia Nacional y la Milicia Bolivariana tienen que complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la defensa de la nación.<sup>327</sup>

En síntesis, las Fuerzas Armadas de América del Sur han experimentado durante los últimos años la disminución de su capacidad operativa. Las crisis económicas y políticas han reducido sustantivamente sus presupuestos para nuevas adquisiciones y para capacitación de sus fuerzas.

Aunque oficialmente no existen en la región conflictos interestatales, sí se han incrementado las dificultades en las fronteras, sobre todo durante la pandemia y algunos gobiernos han debido destinar a sus Fuerzas a las operaciones contra las bandas de narcotraficantes y otros fenómenos delictuales.

En el último tiempo también se han incrementado las diferencias entre los países de la región respecto al rol de las instituciones armadas. El aumento de las movilizaciones internas ha significado que los Estados sudamericanos hayan asignado a estas en labores de tipo policial, frente a otros gobiernos que mantienen los roles tradicionales.

#### *k. Conflictividad social*

En general, se observa que las tendencias reseñadas precedentemente pueden generar escenarios muy diferentes dependiendo de cómo influyen en las particularidades de cada país. En ese sentido, una sociedad en crisis y dividida enfrentará, por ejemplo, los embates del cambio climático o las amenazas a la ciberseguridad, entre otras, de manera muy distinta a otra que esté más cohesionada, con altos niveles de confianza, en la que las autoridades e instituciones gocen de prestigio y legitimidad. Además, esas fracturas sociales pueden gatillar o agravar, minimizar o exacerbar, por ejemplo, los conflictos intraestados, las migraciones o el narcotráfico, entre otros. Es así que surge la interrogante: ¿cómo pueden incidir las crisis sociales en la construcción de escenarios futuros para la defensa en Sudamérica en 2040?

Hay varias definiciones de crisis sociales, un concepto amplio y polivalente que puede abordarse desde distintas especialidades. El concepto de crisis que usaremos aquí se refiere a (a) un fenómeno social complejo, (b) relativo a conflictos graves

---

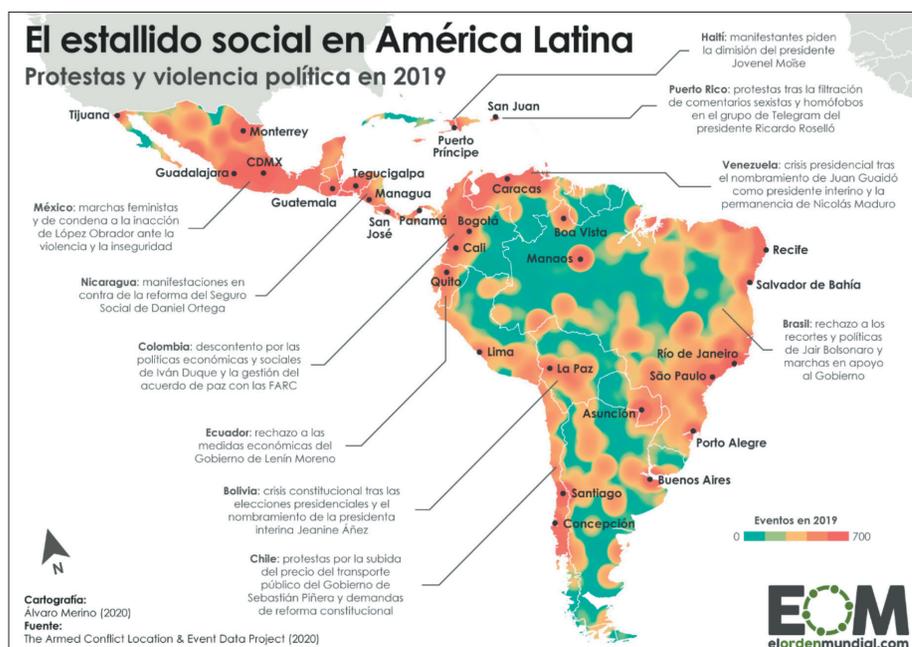
327 *Ibídem.*



entre grupos humanos, (c) comprendidos desde una perspectiva micro-individual que repercute en las dimensiones más amplias, como la defensa. Es decir, desde los factores que, como personas concretas, *motivan* a las personas a incurrir en conductas disruptivas o de conflicto grave con otros actores sociales. Como se explicará más adelante, cuando se alcanzan ciertos umbrales de descontento en la población, emergen conflictos que pueden alcanzar niveles graves de confrontación y violencia.

Figura N° 9:

### Manifestaciones sociales en América Latina (2019)



Fuente: EOM. El estallido social en América Latina. 2020.

Así, se puede señalar que una crisis es algún quiebre inesperado, no rutinario ni controlado, que tensiona gravemente algún sistema. Más específicamente, las crisis son “percepciones de un hecho imprevisto que amenaza el bienestar y expectativas de *stakeholders* en asuntos de salud, educación, seguridad, medioambiente y económicos”, y que pueden afectar seriamente la viabilidad, objetivos, imagen y reputación de organizaciones, pero también de proyectos, instituciones, gobiernos o personalidades notorias.<sup>328</sup>

328 COOMBS, W. T.: Crisis. In CARROLL, C. (Ed.): The Sage Encyclopedia of Corporate Reputation. Vol. 1. Sage, Los Angeles & London: 2016, pp. 241-244.  
 COOMBS, W. & HOLLADAY, S.: The Handbook of Crisis Communication. John Wiley & Sons, New York: 2012.  
 ULMER, R.; SELLNOW, T.; & SEEGER, M.: Effective Crisis Communication: Moving from Crisis to Opportunity, 4th Ed., Sage, Thousand Oaks CA: 2018.



- *Stakeholders, issues y crisis*

El origen conceptual de esta mirada de las crisis “desde abajo hacia arriba” (*bottom-up*) proviene de la gestión estratégica de organizaciones, en particular del constructo de *stakeholder* o “grupo de interés” en castellano. En 1983, Freeman había planteado que los accionistas (*shareholders*) o los clientes de una empresa ya no bastaban como foco del *management* estratégico, sino que había que considerar a todos los actores afectados por la actividad de una organización y que tuviesen el poder de facilitar u obstaculizar su funcionamiento, con lo cual dio origen a la Teoría del *Stakeholder* desde una perspectiva sistémica.<sup>329</sup>

Para los fines de este capítulo, esta mirada es también aplicable a proyectos, gobiernos y, además, a asuntos disputables y dinámicos (también llamados *issues*) porque dependen de un entramado complejo de grupos humanos que los afectan y determinan.

Las nueve tendencias reseñadas en el capítulo 1 pueden así concebirse como asuntos o *issues* que afectan al sector defensa en Sudamérica y que dependen de la conducta de los grupos humanos que los integran y afectan, tales como el conflicto intra e interestatal, las migraciones masivas, la ciberseguridad, crimen organizado, la seguridad energética e incluso el cambio climático.

Un *stakeholder* es entonces cualquier persona o grupo humano afectado por la existencia de alguno de estos fenómenos. Eso explica su *interés*. Pero además esas personas tienen el poder de afectarlos porque controlan algún recurso esencial: dinero, habilidades y experiencia, autorización legal, insumos y tecnologías y, con cada vez mayor frecuencia, factores intangibles pero que son muy relevantes en las relaciones sociales: confianza, credibilidad, legitimidad social. Por su complejidad, el conocimiento y gestión de las relaciones con los *stakeholders* se ha convertido en una especialidad en sí misma que requiere determinar aspectos como los siguientes:<sup>330</sup>

- Quiénes son, dónde están, cómo pueden ser contactados;

---

329 FREEMAN, R. E. *Strategic Management: A stakeholder Approach*. Cambridge University Press, Cambridge: 1983.

330 FLEISHER, C. & BENSOUSSAN, B. *Business and Competitive Analysis. Effective Application of New and Classical Methods*. FT Press, Upper Saddle River, NJ: 2007; *Strategic and Competitive Analysis: Methods and Techniques for Analyzing Business Competition*. FT Press, Upper Saddle River, NJ: 2003.

BOURNE, L. *Gestión de stakeholders: gestión de grupos de interés*. Ediciones EAN, Bogotá: 2013.

HENISZ, W. *Corporate Diplomacy. Building Reputations and Relationships with External Shareholders*. Greenleaf Publishing, Sheffield, 2014.



- Cuáles son sus intereses;
- Cuál es su grado de interés por el asunto (alto, medio, bajo);
- Su poder de “matar” el objeto o tema (según qué recursos esenciales controlan, y cómo);
- Qué actitud tienen: antagonismo versus aceptación (“licencia social”);
- Qué disposición tienen a movilizarse a favor / en contra;
- Cómo se configuran sus redes de influencia;
- Qué saben al respecto, y cómo es que saben lo que saben;
- Disposición al diálogo y negociación.

Para entender por qué los *stakeholders* entran en conflicto grave o crisis hay que entender primero cómo las personas forman sus percepciones y actitudes en torno a otros grupos y/o fenómenos. Esto depende de tres fuentes: lo que la contraparte dice, lo que hace y lo que terceros dicen sobre ella. Solo la primera de estas tres fuentes es controlable, tales como los discursos corporativos o mensajes institucionales de gobiernos o autoridades políticas, pero estos tienen credibilidad limitada a la vista de los interlocutores porque es la propia fuente la que habla sobre sí misma.<sup>331</sup>

En el caso de *issues* o fenómenos sociales complejos sin “dueño” definido, como las nueve tendencias reseñadas en el capítulo 1, es inevitable que coexistan miradas contradictorias de los públicos involucrados. Aquí cobra especial importancia la tercera fuente: lo que terceros dicen respecto al fenómeno, tales como activistas políticos, líderes de opinión, ONGs, medios de comunicación, y otros actores. Como las personas tendemos a exponernos a aquellas fuentes e informaciones que confirman nuestros prejuicios, no es fácil modificar percepciones asentadas que pueden desembocar en enfrentamientos. Al respecto, a través de medios sociales como Facebook, Instagram, Twitter o YouTube se han diseminado todo tipo de noticias falsas y campañas de desinformación, además, que personalizan los contenidos que diseminan según los patrones de uso previos de los usuarios, reafirmando así la tendencia innata a reforzar las percepciones sesgadas.<sup>332</sup>

331 GODOY, S. & OPAZO, E. La empresa es el mensaje. Estrategia y Comunicación. Ediciones El Mercurio: Santiago. 2015.

332 CAIRNCROSS, F. The Cairncross Review. A Sustainable Future for Journalism. Gov.Uk., London, 2019. <https://www.gov.uk/government/publications/the-cairncross-review-a-sustainable-future-for-journalism>  
 THE GUARDIAN (2017a). Facebook's war on free will. How technology is making our minds redundant. Lunes 2 de octubre 2017. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2017/sep/19/facebooks-war-on-free-will>  
 THE GUARDIAN (2017b). Facebook and Google promote politicized fake news about Las Vegas shooter. Lunes 2 de octubre 2017. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/oct/02/las-vegas-shooting-facebook-google-fake-news-shooter>



Otra consideración importante respecto a la posibilidad de crisis y interrupciones tiene que ver con la disociación entre realidad “objetiva” y percepciones (“realidad subjetiva”) en la mente de los públicos involucrados. Aquí es clave el desajuste entre expectativas (subjetivas) y la realidad que enfrentan las personas. Por ejemplo, el llamado “estallido social” en Chile de octubre de 2019 se dio en el país sudamericano con los mejores indicadores objetivos de bienestar social y económico. Otro ejemplo es que tanto en Chile y Colombia la promesa de que el sistema de pensiones privadas iba a pagar jubilaciones adecuadas resultó insuficiente, algo similar ocurrió en las protestas en Ecuador en 2019 debido a la expectativa ciudadana de que los precios de los combustibles no aumentarían a pesar de los anuncios de las medidas económicas del gobierno.

Algunas veces, esa disociación realidad-percepciones no es intencionada: ningún gobierno, y menos los sudamericanos, reaccionó a las advertencias sobre los peligros objetivos del coronavirus que empezaron a publicarse desde, al menos del año 2007 en adelante.<sup>333</sup> En otras ocasiones, es la población general la que tiene percepciones no ajustadas a la realidad, como ocurre en los países en que ha aumentado la xenofobia pese la evidencia de que la migración es beneficiosa para el crecimiento económico y no necesariamente destruye puestos de trabajo.<sup>334</sup>

Pero también existen demasiados ejemplos históricos y contemporáneos de líderes y grupos políticos que no solo omiten crisis “reales” (como el cambio climático o los defectos en el control de la pandemia de COVID 19) sino que azuzan conflictos inter e intraestados para atraer votos o distraer a los *stakeholders* involucrados. Aunque existe mayor escrutinio público que en el pasado gracias a los medios digitales y al mayor empoderamiento ciudadano, posiblemente este tipo de maniobras siga prevaleciendo en la Sudamérica de 2040 dadas las posibilidades de manipulación que permite la tecnología, sobre todo en contextos de debilidad institucional y de pérdida de confianza colectiva.

- *Simbiosis en las relaciones sociales y los “factores de irritación”*

¿Qué explica que los actores sociales o *stakeholders* pueden terminar protagonizando crisis sociales violentas, capaces de comprometer la seguridad y defensa?

333 CHENG, V.; LAU, S. K. P.; WOO, P. & YUEN, K. Y. Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus as an Agent of Emerging and Reemerging Infection. *Clinical Microbiology Reviews*, Oct. 2007, Vol. 20, N° 4, pp. 660–694. Disponible en: <https://cmr.asm.org/content/20/4/660?fbclid=IwAR0dCIBJ0yxbUejWjgcGJkAGUREXRLdaU3FT3fuHRVBvgqnmC-N5ZyHblLQ8>

334 THE ECONOMIST. The progressive case for immigration. Edición del 18 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/03/18/the-progressive-case-for-immigration>



Aquí resulta útil aplicar la metáfora biológica de la simbiosis entre los actores humanos involucrados en torno a asuntos o *issues*, como las nueve tendencias comentadas.

Si asumimos que las organizaciones, gobiernos o políticas necesitan el apoyo de diferentes grupos humanos, ese apoyo depende de que los *involucrados perciban* que se están beneficiando de relacionarse y coexistir. En biología, esa relación de mutuo beneficio entre organismos se llama simbiosis mutualista. En otros casos, la relación es de comensalismo: un solo actor se beneficia, pero al otro le es indiferente porque no lo daña. Sin embargo, hay otras dos opciones menos benevolentes: en ciencia política, *free rider*, en el que una parte se beneficia a expensas del otro, y más grave, la depredación, que se refiere a que un actor destruye o devora a su contraparte.<sup>335</sup>

Los conflictos muchas veces tienen que ver con que algún actor *pareciera beneficiarse* a expensas de uno o más *stakeholders* relacionados que lo observan. Como se explicó antes, factores subjetivos como cambio de expectativas y prejuicios colectivos pueden ser más poderosos que los datos objetivos. La comunicación de riesgo consigna que la predisposición de las personas a actuar y a movilizarse –a veces violentamente– obedece a que se sienten altamente irritadas ante un tercero que estiman les provoca un daño grave. Esto depende de una serie de *factores de descontento*, los que pueden escalar hasta alcanzar el punto de “ebullición” en que se convierte en una crisis completa.<sup>336</sup> Estos *factores de malestar* son subjetivos y tienen que ver con sentirse expuestos a un riesgo que compromete la calidad de vida (o su vida, directamente, en casos más graves).

De lo que estamos hablando es, en definitiva, que algún sector de la población se siente amenazado por las acciones deliberadas de algún actor social que deterioran su bienestar por la imposición de una amenaza dañina sin considerarla. Es decir, por ejemplo, vastos sectores de la sociedad no tienen el ahorro suficiente para jubilarse dignamente o para recibir atención médica, o contraen enfermedades debido a emisiones tóxicas de industrias contaminantes dado que viven en una “zona de sacrificio”, entre otros ejemplos. Este tipo de *factores* explica buena parte de las protestas masivas y violentas ocurridas en Sudamérica y el resto del mundo en años recientes.

335 MARTIN, B. & SCHWAB, E. Current Usage of Symbiosis and Associated Terminology. *International Journal of Biology*; Vol. 5, Nº 1; 2013.

336 SANDMAN, P. Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication. American Industrial Hygiene Association, Falls Church, VA. 1993.

SCHENKLER, I. Issues Management. En: C. CARROLL, (Ed.): *The Sage Encyclopedia of Corporate Reputation*, Vol. I. SAGE, Los Angeles & London. 2016, pp. 369-372.



Aunque la noción de emociones “negativas” y “positivas” ha sido cuestionada, la preponderancia de emociones negativas como la angustia e indignación y su poder para movilizar es consistente con la evidencia de la psicología, la neurociencia y la economía del comportamiento.<sup>337</sup> En particular, la rabia es una fuerza motivadora para acercarse y eventualmente destruir el objeto que causa la molestia, en contraste con otras emociones que motivan la abstinencia.<sup>338</sup>

La comunicación de riesgos igualmente reconoce que la motivación para actuar de los grupos también está relacionada con las percepciones de autoeficacia, que es la creencia que tienen las personas de poder hacer algo con respecto a una amenaza o riesgo inminente.<sup>339</sup> Las comunicaciones recíprocas entre individuos y grupos pueden incrementar sus percepciones de autoeficacia, así como de estar en riesgo. Combinadas, estas percepciones pueden llevar a una crisis si las partes interesadas consideran que una organización, gobierno o autoridad es responsable por un accidente, un escándalo o un conflicto, de acuerdo con la Teoría de Atribución.<sup>340</sup>

Todo esto sugiere que la disposición de las personas para actuar (violentamente, a veces) contra una entidad que –según ellas– amenaza su bienestar o su vida depende (a) de las acciones u omisiones de esa entidad, (b) de sus percepciones sobre si esas acciones son “depredadoras/free rider”, (c) de sus respuestas emocionales de rabia, miedo o alguna otra, y (d) de la eficacia percibida para hacer algo al respecto.<sup>341</sup> Por lo tanto, lo anterior sugiere que los datos “objetivos” no son suficientes para revertir esas percepciones.

La debilidad institucional y la falta de confianza social de algunos de los Estados sudamericanos y su incapacidad de responder al aumento sostenido de demandas y expectativas de bienestar de la ciudadanía permiten augurar grandes desa-

---

337 RODGERS, J. E.: Go Forth In Anger. *Psychology Today*, March 11, 2014. Disponible en: <https://www.psychologytoday.com/articles/201403/go-forth-in-anger>;  
GILAD, B. *Business War Games*. Career Press, Franklin Lakes, NJ. 2009.

338 *Ibidem*.

339 TURNER, M.; SKUBISZ, C.; & RIMAL, R. Theory and Practice in Risk Communication: A Review of the Literature and Visions for the Future. In THOMPSON, T.; PARROTT, R.; & NUSSBAUM, J. (Eds.) *The Routledge Handbook of Health Communication*, 2nd. Ed. Routledge, New York & London. 2011, pp. 146-164.

340 COOMBS, W. & HOLLADAY, S.: *The Handbook of Crisis Communication*. John Wiley & Sons, New York. 2012.  
COOMBS, W. T. *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*, 2nd. Ed. Sage, Thousand Oaks, Calif.: 2007.  
COOMBS, W. T.: Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 2007, pp. 163-177.

341 GODOY, S. *La Organización Amenazada. Riesgo Competitivo y Riesgo Reputacional desde una Perspectiva Multi-Stakeholder*. Ediciones UC, Santiago. 2018.



fíos para la región hacia el año 2040, dado que la insatisfacción colectiva puede desembocar en interrupciones graves, gatilladas por una o varias de las tendencias que se comentaron previamente.

### *1. Conflictos interestatales en Sudamérica*

Desde el conflicto peruano-ecuatoriano del verano de 1995 y su posterior acuerdo de paz (1998), no se han vuelto a registrar en la región incidentes armados entre Estados por disputas de tipo territorial o por recursos. Por el contrario, se han dado escaramuzas limítrofes, pero relacionadas a eventos ligados al narcotráfico y a la lucha contrainsurgente, que a veces tiene una dinámica transfronteriza, pero no corresponde a un conflicto entre Estados y no han escalado para transformarse en uno.

La mayoría de los Estados sudamericanos acordaron en 1948 suscribir el Pacto de Bogotá o el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, el que obliga a las partes a zanjar sus diferencias en forma pacífica. Este tratado ha generado un *status quo* que ha sido respetado por los países firmantes, los que han llevado sus diferencias a instancias internacionales como los casos de Chile con Perú, Chile con Bolivia, Nicaragua con Colombia, o Uruguay con Argentina, que recurrieron a La Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Sin embargo, en la región aún persisten diferencias políticas sobre los límites y el acceso a zonas geográficas que, a pesar del Pacto de Bogotá, pueden generar situaciones de crisis en el futuro. Entre estas situaciones podemos mencionar:

1. Tema antártico que involucra a países de Sudamérica y de otras regiones.
2. Aspiraciones marítimas de Bolivia.
3. Diferencias políticas entre Venezuela y Colombia.
4. Diferencias que surjan a raíz de escenarios pospandemia.

Estas diferencias existentes podrían tensionar las relaciones entre los Estados, pero, en el mediano plazo, se advierte que gran parte de los países sudamericanos no poseerían las capacidades necesarias para iniciar acciones militares en forma sostenida contra otros.

Por último, la comunidad internacional, especialmente EUA y la UE, como también la ONU, poseen capacidad de presión que haría poco viable el empleo de la fuerza entre países de Sudamérica, ya que un agresor podría ser sometido a sanciones y embargos (de armas, otras especies) perjudiciales para su economía y que debiliten a su gobierno.



## Aplicación de matriz de impactos cruzados-incertidumbres críticas

Tal como señalamos en la introducción de este capítulo luego de definir y describir las tendencias y variables que consideraríamos en nuestro estudio, y con el objeto de definir los ejes sobre los cuales posteriormente se construirán los escenarios, procedimos a comparar la influencia que ejercería cada una de las variables sobre el resto de ellas.

Con tal objeto, construimos una matriz de impactos cruzados, la que fue sometida a un profundo análisis por un grupo de siete expertos en las materias que nos convocan, y cuyo resultado general se presentará a continuación. Sin embargo, antes de proceder a ello, queremos advertir a nuestros lectores que a pesar de que en la descripción de las tendencias y variables las materias vinculadas con la defensa (institucionalidad y financiamiento) se abordaron como un conjunto, tras un proceso de deliberación, y con el propósito de hacer más objetivo el entrecruzamiento de variables, se decidió dividir tal aspecto en dos variables, a saber: institucionalidad de la defensa y recursos para la defensa.

Tabla N° 17:

**Matriz de impactos cruzados**

	caída multilateralismo	desplazamiento Asia	predominio conf intra	Δ crimen org int	Δ amenazas ciberseg	Δ pobl y migr	colapso urbano	cambios energía	cambio climático	institucionalidad Def	conflictividad social	confl inter estatales	recursos para la Def	TOTAL
caída multilateralismo	0	12	12	7	7	10	0	4	8	6	7	13	6	92
desplazamiento Asia	8	0	0	8	8	8	6	7	4	2	3	6	4	64
predominio conf intra	11	2	0	19	15	18	13	1	5	11	19	10	15	139
Δ crimen org int	7	4	19	0	20	14	11	0	7	12	13	6	14	127
Δ amenazas ciberseg	7	3	15	19	0	2	7	10	1	17	14	19	17	131
Δ pobl y migr	7	7	14	14	5	0	17	8	7	6	16	13	10	124
colapso urbano	1	2	13	11	5	17	0	10	11	4	18	5	6	105
cambios energía	4	4	8	3	10	8	7	0	16	7	13	14	9	103
cambio climático	8	3	12	5	1	18	16	18	0	10	15	9	16	131
institucionalidad Def	3	2	12	16	16	5	4	4	9	0	10	19	20	120
conflictividad social	7	1	19	15	13	12	13	5	2	7	0	8	16	118
confl inter estatales	14	5	7	10	19	13	8	12	6	16	5	0	21	136
recursos para la Def	0	3	19	15	18	3	3	12	11	21	14	20	0	139

Fuente: Elaboración propia.



La técnica utilizada precedentemente, responde

*“(...) al proceso de toma de decisiones construida a partir de una matriz cuadrada, en la cual se evalúan las relaciones de influencia y dependencia entre eventos futuros, en que son evaluados los cambios en la probabilidad de que ocurriera un conjunto de eventos futuros en la secuencia de ocurrencia de uno de ellos. La secuencia de la técnica consiste en analizar la sensibilidad del conjunto de eventos y posteriormente construir Escenarios”.*<sup>342</sup>

Por tanto, el resultado obtenido de la transposición de las variables arrojó que las que ejercen la mayor influencia, que se constituirán en nuestras incertidumbres críticas y los ejes sobre los cuales construiremos cuatro escenarios son: el predominio de los conflictos intraestatales y los recursos para la defensa.

---

342 ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico: Manual de Planejamento Estratégico, Volume III: Método para o Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro: ESG, 2000.



## Levantamiento de escenarios futuros alternativos al 2040 para la región sudamericana

El método de levantamiento de escenarios es un proceso iterativo que posibilita la caracterización de las múltiples formas en las cuales una situación podría desarrollarse. Al mismo tiempo, permite gestionar riesgos y aprovechar las oportunidades funcionales a los objetivos de las Fuerzas Armadas, esto considerando que, si bien el futuro es difícilmente predecible, es factible identificar aquellas fuerzas que podrían moldearlo y posteriormente monitorear su interacción en las distintas realidades.

Siendo una herramienta utilizada en los tiempos actuales, permite identificar o suponer los posibles futuros que se enfrentarán. Sin duda, su contenido constituye una de las herramientas colaborativas a los procesos de planificación estratégica. Otorga por lo demás, el rango de opciones necesarias para detectar las brechas entre aquello que se está haciendo, las hipotéticas situaciones futuras y los propósitos que se deseen cumplir.

En consecuencia, se entenderá como escenario aquel relato plausible referido a un futuro probable que, entre otros insumos, permite establecer ciertos cursos de acción relevantes para el desarrollo futuro, a mediano o largo plazo, considerando siempre que la toma de decisiones será guiada por los objetivos que se pretendan alcanzar.

La utilidad de la herramienta en comento se evidencia en procesos decisionales complejos, donde intervienen múltiples factores y es necesario efectuar análisis multidimensionales. Si bien, los escenarios no predicen el futuro, ofrecen situaciones posibles para las cuales se estima necesario anticiparse, asumiendo una visión proactiva en vez de reactiva. Orienta la toma de decisiones, por ende, no debe ser asumido como un proceso de planificación en sí mismo, ni un estado final deseado.

En relación con la construcción de los escenarios, se examinaron las relaciones de mayor significancia entre las variables bajo los parámetros de grado de influencia e intensidad para determinar las dos con mayor grado de incertidumbre. Metodológicamente se les denominó incertidumbres críticas, y se definen como las variables respecto a las cuales no es posible predeterminar un desarrollo futuro, y se caracterizan como fuerzas de alta importancia e incertidumbre. Estas son: 1) Recursos para la defensa; 2) Conflictos intraestatales. Las incertidumbres críticas fueron definidas en virtud de los pasos anteriores y en función de aquellos elementos que presentan mayor incertidumbre e impacto en la elaboración de los escenarios para Sudamérica hacia el año 2040. Entendidas como:



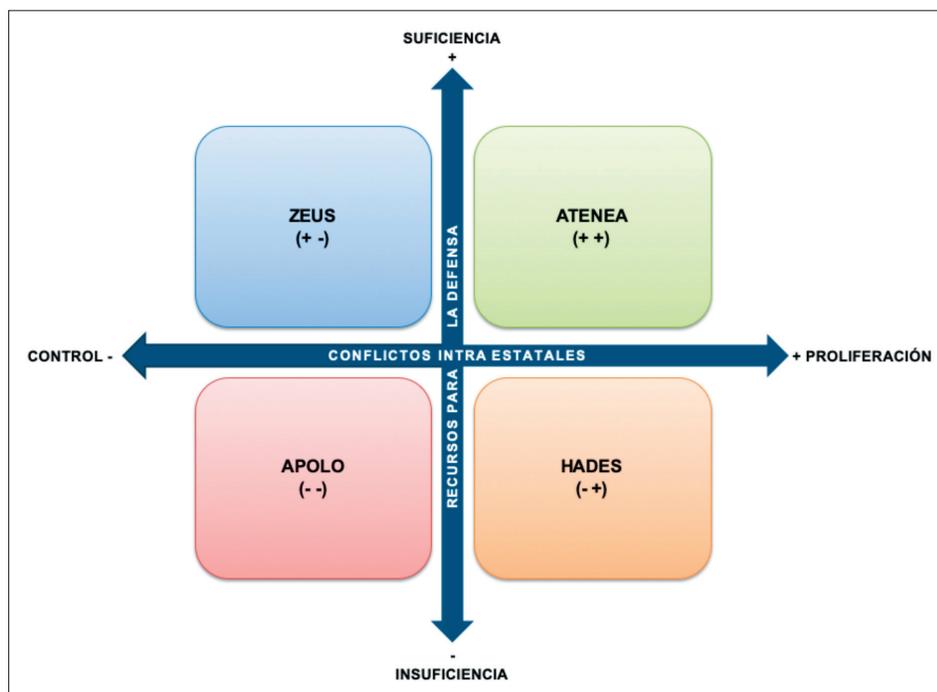
- a. **Recursos para la defensa:** es el eje vertical y se refiere al presupuesto, gasto e inversión en el sector defensa de los países de la región sudamericana. La problemática que contempla esta incertidumbre, no se refiere directamente a la gestión de los recursos financieros y económicos ni tampoco a las vulnerabilidades que significa el no cumplir con las normas y reglas en los procesos de gastos e inversión, sino que supone que la disponibilidad de recursos económicos permite cumplir con las funciones constitucionales y legales. Esta incertidumbre, transita entre estos extremos:
- Suficiencia de recursos: existen recursos suficientes para cumplir con las misiones asignadas a las instituciones.
  - Insuficiencia de recursos: significa que los recursos existentes no son suficientes para cumplir con las misiones institucionales en los estándares requeridos.
- b. **Conflictos intraestatales:** es el eje horizontal y se refiere a la visión acerca de la conflictividad al interior del Estado, entendiéndola como la capacidad de un sector de la población de ejercer influencia bajo su dominio a un territorio como a los ciudadanos que pudiesen vivir en tales sectores, lo que requerirá la utilización de todos los medios estatales, incluyendo a las Fuerzas Armadas para la contención de estos. Esta incertidumbre, transita entre estos extremos:
- Predominio de los conflictos intraestados: existe proliferación de conflictos al interior de un Estado lo que genera una incapacidad de control de estos.
  - Control de los conflictos intraestados: existe la capacidad de las instituciones del Estado para la contención de los conflictos internos.

De acuerdo con las incertidumbres críticas, por medio del plano cartesiano que se presenta a continuación, es posible esquematizar los principales elementos del escenario –siendo estos las mencionadas incertidumbres críticas y las variables o elementos portadores de futuro–, permitiendo así visualizar la totalidad de los escenarios alternativos propuestos de forma simultánea:



Figura N° 10:

### Escenarios alternativos futuros para Sudamérica al 2040



Fuente: Elaboración propia

Es decir, la lógica de los escenarios se configura de la siguiente forma:

- A. **Escenario 1 – Atenea:** se cuenta con suficientes recursos para la defensa y proliferan los conflictos intraestatales (+/+).
- B. **Escenario 2 – Hades:** se cuenta con recursos insuficientes para la defensa y proliferan los conflictos intraestatales (-/+).
- C. **Escenario 3 – Apolo:** los recursos para la defensa se encuentran limitados y los conflictos intraestatales se encuentran controlados (-/-).
- D. **Escenario 4 – Zeus:** existen recursos suficientes para la defensa y existe un control de los conflictos intraestatales (+/-).

Con el objeto de esbozar el comportamiento estimado de las distintas variables en cada uno de los cuadrantes, a continuación se presentan las narrativas de cada



uno de los escenarios alternativos graficados previamente. En estas se describe el eventual desarrollo de las variables consideradas en el estudio en los cuadrantes delimitados por las incertidumbres críticas definidas.

Tal como hemos señalado a lo largo del presente capítulo, el establecimiento de cuatro escenarios tipo nos permite avizorar, en grandes rasgos, cuál será el comportamiento de la región considerando dos variables principales en cuadrantes con diversas combinaciones de factores, dentro de los cuales se enmarcaría la realidad, pero que en ningún caso la representarían en su plenitud, dado que los escenarios son historias que le dan significado a los eventos.<sup>343</sup>

En este sentido, también es necesario comprender que, al tratarse de un plano cartesiano, los factores (variables) que inciden en que nos encontremos en un punto específico, en un momento determinado, tienen tantas posibilidades de combinaciones, que impiden anticipar con precisión la ocurrencia o no de hechos concretos, así como de eventos imprevistos (cisnes negros), que podrían alterar y modificar las previsiones realizadas.

### *Escenario N° 1: ATENEA*

Está configurado por un incremento en la cantidad, y probablemente la intensidad de los conflictos intraestatales, así como una suficiencia en los recursos requeridos por la defensa, situación que supone que el eventual empleo de medios de la defensa para el combate a la amenaza representada por agrupaciones que buscan la destrucción del Estado, es una práctica relativamente normal en la región.

La existencia de una importante suficiencia de los Estados para enfrentar la creciente conflictividad interna, podría suponer que el multilateralismo experimentará una variación en su tendencia hacia la atomización, y que hacia 2040 se haya generado algún tipo de institucionalidad internacional que favoreciera el intercambio de información y experiencias entre los países para el enfrentamiento de tal amenaza.

Asimismo, se anticipa que la existencia de recursos suficientes para solventar las necesidades de la defensa, provendría del crecimiento global de la economía, que tendría su origen en el impulso comercial asiático. Parte importante del incremento en la conflictividad interna de los países de la región estaría dado por del accionar de grupos vinculados con el crimen organizado internacional, que también se las ha

343 PETER SCHWARTZ. *The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight or Yourself and Your Company*. Doubleday: New York. 1996, p. 59.



ingeniado para afectar la infraestructura cibernética de los mismos, y ha redundado además en el incremento de las migraciones forzadas de personas que huyen de las zonas con mayores índices de criminalidad, elemento que sumado a las condiciones de marginalidad en que se encuentran tales poblaciones en las grandes ciudades de la zona, tienden a complejizar el accionar de los Estados.

Situaciones como las descritas, han tensionado aún más los sistemas de producción y distribución de energía, ocasionando importantes interrupciones en el suministro en países del subcontinente que se encuentran en vías de diversificar su matriz energética. Adicionalmente, los efectos del cambio climático se han hecho sentir en los últimos años, afectando la infraestructura crítica de algunos Estados y exigiendo un más frecuente empleo de las Fuerzas Armadas en la mitigación de los efectos de desastres naturales; cuyo despliegue en situaciones más vinculadas con la seguridad también ha tendido a regularse e institucionalizarse.

Los problemas que crecientemente ha experimentado parte de la población de los países sudamericanos se han traducido en un incremento de la conflictividad social, produciéndose importantes manifestaciones de descontento, especialmente en las ciudades más pobladas del continente. Favorablemente, lo complejo de las agendas que deben enfrentar los Estados de la región, con el enfrentamiento de permanentes demandas sociales no ha incidido en la aparición de nuevos focos de conflictos interestatales, lo que también se ha visto facilitado por el ya mencionado mejoramiento de las relaciones multilaterales.

### *Escenario N° 2: HADES*

Se verifica un aumento en el nivel de conflictividad en la región, representada por el crecimiento de los conflictos al interior de los Estados, así como la insuficiencia en los recursos económicos en el sector defensa. Ello implica que las naciones del subcontinente se vean afectadas constantemente por la acción de fuerzas de distinta índole y magnitud, con una respuesta limitada de parte de las Fuerzas Armadas, en la medida que la escasez de recursos ha afectado la mantención de sus capacidades estratégicas, incidiendo en un empleo reducido de aquellas.

El crecimiento de la conflictividad interna de los países de la zona, sin una adecuada respuesta por parte de los Estados, ha tendido a extenderse más allá de sus fronteras, lo que se ha complicado producto de la insuficiencia (inexistencia) del multilateralismo, provocando inminentes enfrentamientos entre las naciones.



Si bien se observa un importante dinamismo comercial en la zona del Asia-Pacífico, la falta de voluntad política de los países de la región por construir acuerdos que permitan responder los requerimientos de materias primas y productos de la cuenca pacífica, se traduce en la pérdida de importantes posibilidades de expansión de las economías subcontinentales. Paralelamente, el accionar de grupos vinculados con el crimen organizado internacional ha tendido a incrementarse sostenidamente, afectando de manera importante la eficiencia de los Estados, que se han visto afectados además por el actuar de ciberdelinquentes. El referido aumento en la conflictividad ha incidido en un incremento en las migraciones de personas que buscan huir en búsqueda de mejores condiciones económicas, pero que al llegar a sus nuevos destinos deben enfrentar condiciones de marginalidad y pobreza, especialmente en las grandes ciudades de la zona.

Algunos sistemas de producción y distribución de energía de la región se encuentran próximos a colapsar, tanto por el incremento de la demanda como por la ausencia de inversión en materia de diversificación de sus matrices, ocasionando interrupciones en el suministro. Además, los efectos del cambio climático se han extremado en los últimos años, afectando infraestructura crítica de algunos Estados y exigiendo un más frecuente empleo de las Fuerzas Armadas en la mitigación de los efectos de desastres naturales, cuyo despliegue se ha realizado a pesar de no contar con un nivel adecuado de alistamiento operacional, producto de la disminución sostenida de los presupuestos en materia de defensa a pesar de verse incrementada también su participación en actividades más vinculadas con el área de la seguridad, sin contar con una apropiada institucionalidad en este ámbito.

La conflictividad social lejos de reducirse, ha aumentado, produciéndose constantes y reiteradas manifestaciones de descontento especialmente en las ciudades más pobladas del continente, con una reducida capacidad de los Estados para responder a las demandas de aquella, mientras se verifica la aparición de nuevas tensiones entre los países de la región producto de la falta de resolución de disputas bilaterales como multilaterales, que se mantenían relativamente estancadas por conveniencia política.

### *Escenario N° 3: APOLO*

Está constituido por una reducción en la magnitud e intensidad de los conflictos intraestatales, o bien un relativo control de estos por parte de las administraciones de los países, en los que, sin embargo, los recursos destinados para la defensa también han mermado de modo importante, situación que supone la eventual solución de



algunas de las demandas de las agrupaciones que han amenazado la integridad de los Estados.

La disminución en los conflictos intraestatales en la región se ha visto facilitado por la revitalización del multilateralismo que, a pesar de no redundar en una nueva institucionalidad en la materia, sí demuestra que, por medio de la colaboración, los Estados de la región tienen mayores posibilidades de éxito en el diseño e implementación de políticas públicas.

Paralelamente, el cambio en el eje del comercio internacional hacia la cuenca del Pacífico no ha sido aprovechado suficientemente por los países de la región, lo que se ha traducido en tasas de crecimiento relativamente bajas, cuestión que también ha tenido efecto en el ámbito de la defensa, en la medida que parte de los recursos que frecuentemente eran empleados para la mantención de las capacidades estratégicas se ha destinado a otras partidas presupuestarias, consideradas más prioritarias. A pesar de ello, se observa que los Estados han debido hacer uso frecuente de sus Fuerzas Armadas para enfrentar amenazas provenientes del ámbito de la seguridad producto del creciente accionar de grupos vinculados con el crimen organizado internacional, como ataques cibernéticos que han intentado afectar la infraestructura crítica de los países. Asimismo, se observa que la reducción en la conflictividad intraestatal ha reducido las presiones migratorias hacia naciones más seguras, ejerciendo, a su vez, menor tensión en las principales ciudades de la región.

Del mismo modo, los sistemas de producción y distribución de energía han reducido su vulnerabilidad, principalmente por una disminución en la demanda estimada de energía, lo que a su vez ha permitido desarrollar, de forma relativamente satisfactoria, la diversificación de la matriz energética regional. A pesar de ello, los efectos del cambio climático han continuado haciéndose sentir, afectando infraestructura crítica de algunos Estados y exigiendo un empleo más frecuente de las Fuerzas Armadas en la mitigación de los efectos de desastres naturales, extremando el estrés de su personal y material, que no posee los recursos suficientes para la mantención de sus capacidades estratégicas.

Como se mencionó, parte de los recursos que los países destinaban al ámbito de la defensa han sido reasignados a la solución de algunas de las demandas de la población, lo que no se ha traducido en una reducción importante de la conflictividad social. Las eventuales reclamaciones territoriales de los países de la región han tendido a postergarse, favorecidas por el desarrollo de un incipiente multilateralismo que facilita el logro de consensos en la zona.



#### *Escenario N° 4: ZEUS*

Está configurado por una reducción en la cantidad de conflictos intraestatales, y probablemente en la intensidad de estos, producto de la acción decidida de los gobiernos de los países de la región, en términos de contar con los recursos suficientes para defender sus intereses, con Fuerzas Armadas eficientes en el empleo de medios que han sido otorgados por el o los Estados con el objeto de controlar la amenaza representada por los grupos que pretenden su desintegración.

La disminución de los conflictos intraestatales representa un triunfo de las administraciones de los países de la región, que bien podría ser producto del intercambio de informaciones y experiencias entre las naciones del subcontinente a raíz del desarrollo de un incipiente multilateralismo. Asimismo, demuestra la importancia de poseer instituciones de la defensa que sean capaces de neutralizar amenazas en la medida que sus capacidades han sido mantenidas o incrementadas, a partir de la mayor disponibilidad de recursos.

Tal circunstancia ha sido especialmente posible producto de la adopción de una serie de medidas que han fomentado el desarrollo de infraestructura vial y/o ferroviaria, que facilita la exportación de materias primas y productos al Asia-Pacífico, por puertos del occidente del subcontinente. El accionar de los Estados también ha sido exitoso en términos de reducir la actividad de los grupos vinculados con el crimen organizado internacional, como de los relacionados con el ambiente cibernético, desarrollando además capacidades para neutralizar y minimizar los efectos de sus ataques.

Asimismo, las migraciones en búsqueda de mejores condiciones de seguridad de la población se han reducido, lo que a su vez ha disminuido la presión sobre las grandes urbes del subcontinente, favoreciendo además una reducción en los niveles de estrés de los sistemas de producción y distribución de energía, generando las condiciones propicias para avanzar en la diversificación de las matrices de los países, facilitando al arribo de acuerdos en materia de interconexión en algunas zonas. Aun cuando los efectos del cambio climático se continúan experimentando, ocasionando el constante empleo de medios de la Fuerzas Armadas para la mitigación de desastres naturales, la relativa suficiencia de recursos para su desarrollo ha permitido que ellas se encuentren mejor equipadas para hacer frente a tales desafíos y su despliegue ante amenazas vinculadas con la seguridad también ha tendido a institucionalizarse.



La conflictividad social ha continuado manifestándose en los países de la región, sin embargo, algunas de las demandas más acuciantes de la población han encontrado respuestas favorables de los Estados, disminuyendo paulatinamente la agresividad con que frecuentemente tales requerimientos eran expresados públicamente. No se presentan focos de conflictos interestatales que permitan anticipar un escalamiento o eventual tensionamiento de las relaciones bilaterales y multilaterales.



## REFLEXIONES FINALES

El proceso de levantamiento de escenarios, en términos metodológicos, requiere de una adecuada recopilación y análisis de la información suficiente para visualizar un panorama general del caso de estudio. Asimismo, su utilización reduce la posibilidad de subjetividad en las recomendaciones para apoyar a la toma de decisiones. Sin embargo, se debe considerar la incidencia de la variable política en la definición de las acciones que se realicen en el marco temporal determinado.

En definitiva, lo que se pretende es detectar cuáles son las principales tendencias a nivel mundial para visualizar hacia dónde se dirige la humanidad de no mediar un evento que tenga la capacidad suficiente para cambiar dicho rumbo. No pretendemos anticipar qué pasará, dónde ocurrirá, ni en qué momento transcurrirá, sino proyectar las posibilidades de que Sudamérica siga cierto rumbo hacia 20 años más. En ese sentido, aquí se ofrece una reflexión fundada acerca del panorama que enfrentarán los tomadores de decisión en un contexto de incertidumbre donde se destaca la necesidad de construir respuestas cooperativas a los desafíos que enfrenta el Estado en general y la ciudadanía en particular.

Así vemos como el ámbito de la seguridad y defensa, estará seguramente marcado por lo que aquí hemos denominado incertidumbres críticas: el mayor o menor control estatal en respecto a la conflictividad local, así como a los recursos destinados a defensa. La articulación de estas variables se sustenta en el supuesto de que el Estado debe proporcionar una respuesta integral a los desafíos multidimensionales que caracterizan el panorama actual y, en el caso específico de la defensa nacional, el cómo se contribuya dependerá en gran medida de los recursos con los que se cuente, pues el presupuesto no es tan solo un instrumento que define cómo se distribuyen los medios estatales, sino que indica cuáles son las prioridades del Estado.

Ante la magnitud de las problemáticas sociales, en la mayoría de los países sudamericanos priorizan otras áreas que muchas veces van más allá de la defensa y dado que la defensa externa parece no ser una preocupación acuciante, las Fuerzas Armadas han ampliado su campo de acción, cumpliendo más tareas con los mismos recursos. Como se verá en el capítulo siguiente, la pregunta que guía la reflexión se refiere a cuáles son las implicancias de los escenarios aquí narrados para las instituciones de la defensa específicamente en el caso nacional.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC. Chile, el país americano con mayor aumento de inmigrantes. Claves de Latinoamérica. 2018.

AL-RAWI, Ahmed. "The Gulf Information War Cyberconflict, Online Political Jamming, and Hacking in the Gulf Cooperation Council". En: International Journal of Communication. Vol. 13. 2019.

ÁLVAREZ, César. "El Modelo de Protección de Infraestructuras Críticas en España. Guía PIC". Fundación Borredá, II Edición, España. 2016.

AMÉRICA ECONOMÍA. ¿China el Mayor Socio Comercial de Iberoamérica? ASIALINK. 2019.

BARAM, Gil y LIM, Kejvin. "Israel and Iran Just Showed Us the Future of Cyberwar with Their Unusual Attacks". En: Foreign Policy. 2020.

BBC. El virus que tomó control de mil máquinas y les ordenó autodestruirse. News Mundo. 2015.

BODEAU, Bob *et al.* "Cyber Security Governance". MITRE Technical Report 100308. 2010.

BOLETÍN N° 13.086-07. Proyecto de reforma constitucional que regula estado de alerta para prevenir daños a infraestructura. Chile. 2019.

BOURNE, L. Gestión de stakeholders: gestión de grupos de interés. Ediciones EAN, Bogotá: 2013.

BROGATE, Roberto. *Et al.* "América Central: Un Nuevo Concepto de Estado Débil". Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Marco 20/2013, 23 de diciembre de 2014.

CAIRNCROSS, F. The Cairncross Review. A Sustainable Future for Journalism. Gov. Uk., London, 2019.

CARNEGIE. Endowment for International Peace. Global Protest Tracker. 2020.



CEPAL. China y América Latina y el Caribe buscan profundizar su cooperación económica y comercial, en medio de incertidumbre global. Noticias Comercio Internacional e Integración. 2019.

CHENG, V.; LAU, S. K. P.; WOO, P. & YUEN, K. Y. Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus as an Agent of Emerging and Reemerging Infection. *Clinical Microbiology Reviews*, Vol. 20, N° 4. 2017.

COOMBS, W. T. *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*, 2nd. Ed. Sage, Thousand Oaks, Calif. 2007.

COOMBS, W. T. Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 2007.

COOMBS, W. T. Crisis. In CARROLL, C. (Ed.): *The Sage Encyclopedia of Corporate Reputation*. Vol. 1. Sage, Los Angeles & London. 2016.

COOMBS, W. & HOLLADAY, S. *The Handbook of Crisis Communication*. John Wiley & Sons, New York. 2012.

CUMBRE DE LIMA. Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico. 2011.

DECRETO N° 1434 (E) Aprueba Plan Nacional de Emergencia. 2017.

DECRETO N° 265 del Ministerio de Defensa Nacional, Chile. 2019.

DEFENSA.COM. De nuevo las Fuerzas Armadas en los incendios forestales en Brasil, esta vez en el Pantanal. 2020.

DIARIO 20MINUTOS. Dos Submarinos depositan la Bandera Rusa en el Fondo del Polo Norte. 2007.

EDEFA. Anuario Latinoamericano de la Defensa 2020. 2020.

EL MUNDO. Irán e Israel intercambian ataques en una nueva guerra digital. Oriente Próximo. 2020.

EL ORDEN MUNDIAL "Corrupción en Latinoamérica y el Caribe 2019". 23 de enero 2020.



EL PAÍS. América Latina: un grito contra la desigualdad urbana. Mundo. 2019.

ENTREPRENEUR. Este es el Mapa de los Países más Corruptos del Mundo. 2020.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico: Manual de Planejamento Estratégico, Volume III: Método para o Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro: ESG. 2000.

FACHINA, Juárez. "El Empleo de las Fuerzas Armadas Brasileñas en Operaciones de Garantía de la Ley y del Orden". Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos, N° 14. 2018.

FORNI, Francisca. Las grandes ciudades de América Latina son las más golpeadas por la pandemia. La Tercera, Mundo. 2020.

FLEISHER, C. & BENSOUSSAN, B. Business and Competitive Analysis. Effective Application of New and Classical Methods. FT Press, Upper Saddle River, NJ. 2007.

FREEMAN, R. E. Strategic Management: A stakeholder Approach. Cambridge University Press, Cambridge. 1983.

GODOY, S. & OPAZO, E. La empresa es el mensaje. Estrategia y Comunicación. Ediciones El Mercurio: Santiago. 2015.

GODOY, S. La Organización Amenazada. Riesgo Competitivo y Riesgo Reputacional desde una Perspectiva Multi-Stakeholder. Ediciones UC, Santiago. 2018.

GONZALEZ, Yanilda. "The Social Origins of Institutional Weakness and Change. Preferences, Power, and Police Reform in Latin America". World Politics, N° 1. 2019.

GRABENDORF, Wolf y CELI, Pablo. "Crisis y Perspectiva de la Gobernanza Regional y la Crisis de Seguridad en América Latina". Cuadernos de Paz y Seguridad, Fundación Friedrich Ebert, marzo 2020.

HACKMAGGEDON. January 2020 Cyber Attacks Statistics. 2020.

HENISZ, W. Corporate Diplomacy. Building Reputations and Relationships with External Shareholders. Greenleaf Publishing, Sheffield. 2014.



HISPANTV. Israel informa de un gran ciberataque contra su planta de energía. Asia Occidental. 2020.

INFOBAE. “El Gobierno reforzó el presupuesto militar para potenciar la ayuda de las Fuerzas Armadas en la pandemia”. 15 de abril 2020.

INSIGHT CRIME. Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019. Análisis. 2020.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change Fifth Assessment Report. Climate Change: Implications for Defence. 2013.

JORDAN, J. La técnica de construcción y análisis de escenarios en los estudios de Seguridad y Defensa. Global Strategy. 2016.

KASPERSKY. Kaspersky ofrece pronóstico de ciberseguridad 2020 para América Latina. 2019.

KRUGER, Lennard. “Internet Governance and the Domain Name System: issues for Congress”. Informe del U.S. Congressional Research Service. 2016.

LA DIARIA POLÍTICA. Fuerzas Armadas Uruguayas entrenan en Combate Urbano. 2020.

LA NACIÓN. El Grave ahogo Presupuestario de las Fuerzas Armadas”. Argentina. 2020.

LATINOBARÓMETRO. Satisfacción con la Democracia en Sudamérica 2018. 2018.

LEY N° 2140 para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias. Bolivia. 2000.

MACAULAY, Tyson. “Critical Infrastructure”. CRC Press, I Edición, Canadá. 2009.

MARTIN, B. & SCHWAB, E. Current Usage of Symbiosis and Associated Terminology. International Journal of Biology; Vol. 5, N° 1. 2013.

MDR. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Legislação Defesa Civil. 2020.



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro Blanco de la Defensa 2010. República de Argentina. 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. "Libro de la Defensa Nacional de Chile". 2017.

MINISTERIO DE DEFENSA. Unidad Militar de Emergencias, Gobierno de España. 2020.

MINISTERIO DE DEFENSA DE NUEVA ZELANDIA. "The Climate Crisis: Defence Readiness and Responsibilities". Gobierno de Nueva Zelandia. 2018.

MINISTERIO DE DEFENSA. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Lima Perú. 2005.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Sistema Federal de Emergencias, Decreto N° 1250/99. INFOLEG, Gobierno de la Nación, Argentina. 1999.

MINISTERIO DE DEFENSA DE VENEZUELA. Fuerza Armada, Gobierno Bolivariano de Venezuela.

NEEB, Ricardo. "La Participación de Policías Civiles en Operaciones de Paz y el Caso Chileno". Security and Defense Studies Review, William Perry Center, Vol 3, N° 1. 2003.

ONU. Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo. Noticias, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 2018.

ONU HABITAT. Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. 2012.

SCHWARTZ, Peter. The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight or Yourself and Your Company. 1996.

PLANAGERD. Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres–2014-2021.

POL, Luciana *et al.* "The Internal War: How the fight against drugs is militarizing Latin America". Centro de Estudios Legales y Sociales. 1a Edición. 2018.

PROSKURYAKOVA, L, "Updating energy security and environmental policy: Energy security theories revisited", Journal of Environmental Management. 2018.



PWC. Una mirada al futuro: ¿Cómo cambiará el orden económico mundial para el 2050? 2017.

RAMALHO, Antonio *et al.* "La Militarización de la Seguridad y el Regreso de los Militares a la Política en América Latina". Documento preparado para el Congreso de seguridad incluyente y sostenible, organizado por la Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. 2019.

RODGERS, J. E. Go Forth in Anger. *Psychology Today*, March 11, 2014. En: GILAD, B. *Business War Games*. Career Press, Franklin Lakes, NJ. 2009.

SANDMAN, P. Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication. American Industrial Hygiene Association, Falls Church, VA. 1993.

SENADO. Boletín N° 13.086-07. "Proyecto de reforma constitucional que regula estado de alerta para prevenir daños a infraestructura". 2019.

SCHEFFRAN *et al.* "Climate Change, Human Security and Violent Conflict". Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Springer, Vol. 8. 2012.

SCHENKLER, I. Issues Management. En: C. CARROLL, (Ed.): *The Sage Encyclopedia of Corporate Reputation*, Vol I. SAGE, Los Angeles & London., pp. 369-372. 2016.

SIMAN-TOV, David y EVEN Shmuel. "A New Level in the Cyber War Between Israel and Iran". En: *INSS Insight* N° 1328, 3 de junio de 2020.

SIPRI. SIPRI Military Expenditure Database. 2020.

SPUTNIK. "The Russian Ministry of Defense has deployed the first detachment of a specially-trained group of troops to the Arctic on a curious new mission". 2017.

SRIKANTH, Divya. Non-Traditional Security Threats in the 21st Century: A Review. *International Journal of Development and Conflict*, N° 4. 2014.

THE ECONOMIST. The progressive case for immigration. *World*. 2017.

THE GUARDIAN. Facebook's war on free will. How technology is making our minds redundant. *Lunes 2 de octubre*. 2017.



THE GUARDIAN. Facebook and Google promote politicized fake news about Las Vegas shooter. Lunes 2 de octubre. 2017.

TURNER, M.; SKUBISZ, C.; & RIMAL, R. Theory and Practice in Risk Communication: A Review of the Literature and Visions for the Future. In THOMPSON, T.; PARROTT, R.; & NUSSBAUM, J. (Eds.) The Routledge Handbook of Health Communication, 2nd. Ed. Routledge, New York & London. 2011.

ULMER, R.; SELLNOW, T.; & SEEGER, M. Effective Crisis Communication: Moving from Crisis to Opportunity, 4th Ed., Sage, Thousand Oaks CA. 2018.

UNGRD. Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, Circulares.

XINHUA. Comercio entre China y Latinoamérica supera los USD 300.000 millones en 2018. Portal Portuario. 2019.

YONAH, Jeremy. "Cyber-war nightmares: How can Iran, Hezbollah use cyber to fight Israel?" Jerusalén Post. 2018.



# CAPÍTULO III

## IMPLICANCIAS ESTRATÉGICAS EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN CHILE





# Capítulo III

## Implicancias estratégicas en la seguridad y defensa en Chile

Daniela Briones R.<sup>344</sup>

Fernanda Morales G.<sup>345</sup>

### INTRODUCCIÓN

Luego de observar los escenarios alternativos al futuro de la seguridad y la defensa de Sudamérica para los próximos 20 años, el objetivo del presente capítulo es determinar las implicancias de cada uno de estos para el caso de Chile y la función defensa, así como sus respectivas ventanas de oportunidad y vulnerabilidad, para poder avizorar algunas luces del panorama que enfrentarán las instituciones armadas de Chile de cara al futuro.

Los escenarios alternativos construidos con antelación, nos señalan cuatro posibles situaciones que podrían darse en el futuro próximo, sin embargo, no es dable asegurar que estas se concreten completamente. Del mismo modo, situaciones que pueden ocurrir en un escenario, pueden complementarse con otro, por ejemplo, por lo que debemos considerar que los escenarios no constituyen un fin en sí mismo, sino más bien una guía para prever posibles situaciones futuras y tomar decisiones.

344 Cientista Política. Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa en Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, y MSc in Inter-American Defense and Security en Inter-American Defense College (IADC).

345 Cientista Política. Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, y MSc in Inter-American Defense and Security en Inter-American Defense College (IADC).



En este orden de ideas, el escenario 1, denominado “Atenea”, por la analogía a la Diosa griega de la guerra y buscadora de la paz sobre el conflicto, se nos presenta un futuro en el cual el Estado cuenta con recursos suficientes para la defensa, por lo que puede generar las capacidades necesarias para hacerle frente a la proliferación de conflictos intraestatales, propios de este escenario.

Por su parte, el escenario 2, denominado “Hades”, aludiendo al Dios griego del inframundo, se expone un futuro con recursos insuficientes para la función defensiva y en el que existe una proliferación de los conflictos intraestatales, generándose una incapacidad estatal para hacer frente a los desafíos que devengan de este contexto.

El escenario 3, adquiere el nombre de “Apolo”, debido al Dios griego que representa la armonía y equilibrio, ya que en este los recursos para la defensa se encuentran limitados, pero, a su vez, los conflictos intraestatales se encuentran bajo control, lo que implica que no exista una necesidad imperativa de potenciar a la defensa con más capacidades en sus distintos ámbitos, ya que en este contexto supone un mantenimiento del equilibrio.

Por último, el escenario 4, llamado “Zeus”, Dios de todos los dioses, adquiere este nombre ya que, en este contexto es posible hacer frente a todos los desafíos, riesgos y amenazas que se puedan presentar, debido a que existen recursos suficientes para la defensa y un control de los conflictos intraestatales, por lo tanto, se disponen de las capacidades estratégicas necesarias para fortalecer y/o robustecer al Estado para hacer frente a la conflictividad que presenta el escenario.

De acuerdo a lo expuesto, es que cabe preguntarnos ¿qué son las implicancias estratégicas de los escenarios? Tal como se observó en el capítulo anterior, el propósito del levantamiento de escenarios alternativos es ayudarnos a superar la incredulidad frente a un eventual hecho futuro y de este modo permitirnos pensar que cualquier combinación de factores puede tener lugar. En consecuencia, este ejercicio de razonamiento estructurado nos permite prepararnos para aquello que podría o no suceder más allá de los sesgos internos.<sup>346</sup>

Luego de reflexionar sobre los futuros posibles, resulta pertinente analizar cómo se comportan estos en la situación nacional. Así, adquieren relevancia las implicancias estratégicas, entendidas entonces como los impactos de cada escenario para la

346 SCHWARTZ, Peter. *The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight or Yourself and Your Company*, Doubleday, New York, p. 243, 1996.



toma de decisiones, los que se traducen en la definición de oportunidades y vulnerabilidades. Cabe mencionar que aquellos elementos comunes a los cuatro escenarios alternativos se visualizan como esenciales, lo que quiere decir que además de ser plausibles son altamente posibles.<sup>347</sup>

En suma, el objetivo general de este libro es determinar las variables que caracterizarán los conflictos que eventualmente enfrente Sudamérica en las próximas dos décadas. Sin perjuicio de ello, lo que se pretende en este último capítulo es determinar los impactos de este panorama regional en Chile, particularmente. Por lo tanto, en este caso se abordará específicamente en el ámbito de seguridad y defensa nacional, por ello, en primera instancia se presenta la situación actual con especial énfasis en las incertidumbres críticas sobre las cuales se estructuran los escenarios y, posteriormente, se detallan sus implicancias estratégicas, las que se infieren en razón del contraste entre el estado actual versus el eventual futuro posible.

## I. Caracterización del panorama de seguridad y defensa en Chile

### *Contexto internacional de la seguridad y defensa*

Chile adscribe a los lineamientos internacionales sobre la mantención de la paz y seguridad mundial (de Naciones Unidas en el ámbito global y de la Organización de Estados Americanos en lo regional), lo que se traduce tanto en las normas jurídicas como en los principios de la seguridad y defensa a nivel nacional.<sup>348</sup>

En este orden de ideas, es posible afirmar que las problemáticas a la seguridad y defensa que dichos lineamientos buscan gestionar son de carácter primordialmente transnacional y multidimensional, y además se benefician del creciente fenómeno que constituye la globalización. Así, adquieren preponderancia y requieren de medidas como, por ejemplo, ilícitos como el crimen organizado transnacional y sus actividades delictivas conexas, el cambio climático, la pobreza, las amenazas a la integridad territorial, el uso disruptivo de internet, entre otros.<sup>349</sup>

347 OGILVY, Jay. Scenario Planning and Strategic Forecasting [En línea]. Stratford, 2015. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/stratfor/2015/01/08/scenario-planning-and-strategic-forecasting/#2dff7b5c411a>

348 POLLONI CONTARDO, Mario. Bases jurídicas de la Seguridad y Defensa de Chile. En: CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (CEEAG). La seguridad de Chile: los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI. Chile: Andrés Impresores, pp. 155-182, 2016.

349 Para mayor información sobre las nuevas amenazas, riesgos y desafíos a la defensa y seguridad en las Américas, ver: ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Declaración sobre Seguridad en las Américas. Ciudad de México: Conferencia Especial sobre Seguridad, 2003 [en línea]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>



Dichos fenómenos tienen la capacidad de socavar los poderes del Estado y sus instituciones, aspecto que facilita su comisión y evolución, permitiéndole a estos flagelos también llegar hasta las más altas esferas del poder político en algunos casos, dificultando su combate, incrementando su poderío, y desarrollando en algunas ocasiones segundas economías que producen más que el mismo país que lo padece.<sup>350</sup>

Atendiendo esta realidad, en el año 2003 se firmó la Declaración de Seguridad de las Américas al alero de la Organización de Estados Americanos. Según este documento multilateral, el concepto de seguridad tradicional debía ampliarse porque las problemáticas de seguridad que enfrenta el hemisferio tienen una naturaleza diversa, por ello era necesaria una nueva definición fundamentada en valores y enfoques compartidos.

Es decir, se da cuenta de fenómenos multidimensionales que requieren respuestas integrales e interagenciales, pues evidencian grados de violencia explícita e implícita. La seguridad multidimensional también se caracteriza por incluir tanto las amenazas tradicionales como las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad, lo cual permite incluir a otros sujetos que se ven afectados por las amenazas, así como las nuevas formas y medios que estas adquieren, considerando que inciden directamente en el Estado, su funcionamiento y en la vida de las personas en particular.<sup>351</sup>

A pesar que se haya esgrimido una definición hemisférica sobre seguridad multidimensional,<sup>352</sup> los desafíos, riesgos y amenazas a la seguridad y defensa en el continente americano afectan en distintos niveles a cada país y, a su vez, son concebidos de diferentes maneras por cada Estado, volviendo aún más difícil enfrentarlos de manera colectiva y haciendo imperativa una pronta solución. En el mismo tenor, es pertinente considerar que cada país de las Américas cuenta con sus propias definiciones sobre seguridad y defensa, así como con aspectos de soberanía, leyes y jurisdicción, y diferentes definiciones de amenazas.<sup>353</sup>

---

350 GOLD-BISS, Michael. América Latina y el crimen organizado transnacional: la fábula de Esopo y el triunfo de la liebre. En MATUS, María Ignacia y SOTO, Ángel, coords. América Latina: Tendencias y Perspectivas del nuevo siglo. Chile: Centro de Estudios e Investigaciones Militares, pp. 39-55, 2012; FELBAB-BROWN, Vanda. El modelo de capital político de las economías ilícitas. Washington DC: Brookings Institute Press, 2009.

351 SAINT PIERRE, Héctor. Defensa y Seguridad. En: DONADIO, Marcela, ed. Atlas Comparado de la Defensa en América Latina. Edición 2008. Buenos Aires: Ser en el 2000, pp. 59-62, 2008.

352 Se entiende por Seguridad Multidimensional a "las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio que son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales." ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Ibidem*, p. 3.

353 RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA (RESDAL), Las definiciones políticas. DONADIO, Marcela, ed. Atlas Comparado de la Defensa en América Latina. Edición 2008. Buenos Aires: Ser en el 2000, pp. 54-56, 2008; GRIFFITHS, John E., Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile. UNISCI Discussion Papers, (18): 147-158 octubre 2008.



Estos factores hacen aún más difícil concatenar esfuerzos colectivos, ya que en algunos casos se llega a la denominada “*securitización*”, la que supone que un tema alcanzó una priorización imperativa y avanzó hacia un estatus de seguridad, expandiendo el concepto hacia nuevas dimensiones e identificando amenazas que requieren medidas excepcionales, ya que la institucionalidad existente no las puede cubrir.<sup>354</sup>

Otro componente de la seguridad multidimensional, es la denominada “seguridad humana”, la cual considera a la persona como su objetivo principal, sin embargo, en algunas ocasiones este concepto hace difusa la distinción entre amenazas y factores de riesgo que azotan en diferente medida a nuestros países. Todo esto, presentándose como uno de los desafíos.<sup>355</sup>

De esta manera, es menester fortalecer la institucionalidad de los Estados, por lo tanto, hay que prestarle atención a su proceso de consolidación<sup>356</sup> para que los países puedan lograr el normal funcionamiento de sus instituciones, su desarrollo nacional y, principalmente, el bienestar de la persona humana, para que las agrupaciones criminales no aprovechen el denominado “capital político” con el que cuentan las bandas delictivas, al satisfacer las necesidades de la población.<sup>357</sup> Por ende, mientras más presente esté el Estado, en el ámbito político y en el desarrollo territorial, deberían producirse menos espacios vacíos que podrían ser ocupados por problemáticas que afecten a la seguridad, escenario en el cual la, función defensa, cumple un rol relevante hasta los tiempos actuales.

### *La función defensa a nivel nacional*

En el nivel nacional, la Constitución de la República actualmente vigente, establece la relevancia de mantener la estabilidad al aseverar en su primer artículo que es deber del Estado resguardar la seguridad nacional. El Capítulo XI de la Constitución de la República del año 1980, en su artículo 101 señala que “las Fuerzas Armadas dependientes del ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas

354 BUZAN, Barry. *Security: A New Framework for Analysis*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, 1998.

355 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Informe sobre Desarrollo Humano 1994 [En línea]. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>; FUENTES JULIO, Claudia y ROJAS ARAVENA, Francisco, Puntos fuertes y débiles del concepto de seguridad humana. En: UNESCO, *Promover la Seguridad Humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005; ARMERDING, Gisela, *Una mirada a la Declaración de Seguridad en las Américas* [En línea]. Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), 2006. Disponible en: [http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14\\_3.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14_3.pdf), 4-5.

356 GRIFFITHS, *op. cit.*

357 FELBAB-BROWN, *op. cit.*



únicamente y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional". Además, estipula que son cuerpos armados esencialmente obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizados y disciplinados.

En este orden de ideas, y siguiendo la definición del Libro de la Defensa Nacional de Chile (2017), la seguridad se entiende como:

*"una condición que se desea alcanzar para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social, económico y sustentable, y es resultado, en consecuencia, del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias".<sup>358</sup>*

Esta condición se sustenta en el actuar de la totalidad de los elementos del poder nacional, y la defensa es uno de los factores esenciales para ello, entendida como el "desarrollo y empleo de las capacidades militares para las tareas definidas por la Constitución y las leyes",<sup>359</sup> así como a los desafíos transnacionales y compromisos internacionales mencionados en el apartado previo.

La conducción política de la defensa, por supuesto, recae específicamente en el Ministerio de Defensa Nacional como organismo asesor del presidente de la república en la materia, el que fue modernizado por medio de la Ley N° 20.424, que estableció el nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional y fue publicada el 4 de febrero de 2010 en el Diario Oficial.

Los criterios que guían esta normativa se refieren a: consolidar el sector como un área de políticas públicas sujetas a los principios de transparencia y participación ciudadana sobre la base de un amplio consenso social, simplificar el funcionamiento administrativo, fortalecer tanto la autoridad del nivel político como la institucionalidad conjunta con una mirada sistémica de la defensa, integrando a profesionales civiles y militares para robustecer esa perspectiva integral.<sup>360</sup>

Lo anterior, se condice con lo planteado por Thomas Bruneau respecto a los propósitos básicos por los cuales las nuevas democracias deciden crear o recrear ministerios de defensa: estructurar las relaciones de poder entre civiles y militares, definir y dis-

358 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Libro de la Defensa Nacional de Chile, p.102, 2017.

359 *Ibidem*, pp.101-102.

360 CORREA SUTIL, Jorge. La modernización del Ministerio de Defensa Nacional. En Anuario de Derecho Público N° 1, pp. 244-262, 2010.



tribuir responsabilidades, maximizar la eficacia del empleo de las Fuerzas Armadas, y maximizar la eficiencia del uso de los recursos.<sup>361</sup>

Por tanto, las principales características de esta reforma normativa, siguiendo el análisis de Jorge Correa, se pueden sintetizar en los siguientes seis puntos:<sup>362</sup>

1. Reestructura la administración de la Defensa.
2. Fortalece el rol del ministro de Defensa Nacional.
3. Redefine el carácter de la Junta de Comandantes en Jefe como órgano asesor militar del ministro.
4. Incorpora una visión funcional en vez de institucional con la creación de la Subsecretaría de Defensa y de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.
5. Establece la creación del Estado Mayor Conjunto en reemplazo del Estado Mayor de la Defensa Nacional.
6. Aunque quedan desafíos pendientes, esta nueva visión contribuye a fortalecer la trilogía seguridad, defensa y desarrollo.

Los mencionados desafíos han sido asumidos en la última década y, en consecuencia, hemos atestiguado cambios significativos en diversas materias. Uno de los hitos relevantes al respecto, es la publicación de la cuarta versión del Libro de la Defensa Nacional 2017, que tiene la ventaja de explicitar la política nacional en la materia en favor del principio de transparencia, facilitando que esta sea tratada como política pública.<sup>363</sup>

Desde el prólogo, firmado por la entonces presidenta de la república Sra. Michelle Bachelet, se destaca el rol fundamental que cumple la Defensa Nacional como un asunto “que compete al conjunto de la sociedad porque está al servicio de todas y todos quienes habitan en nuestro país”<sup>364</sup> y, además, da a conocer la posición nacional al concierto internacional. Del mismo modo, su relevancia recae en que da cuenta de los cambios en la gestión de la defensa acaecidos a raíz de la promulgación de la Ley N° 20.424, entre los que se encuentran:

---

361 BRUNEAU, Thomas. Ministerios de defensa y relaciones cívico-militares en democracia [En línea]. Centro de Relaciones Cívico-Militares, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California, 2001. Disponible en: [https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/43303/Bruneau\\_Ministerios\\_2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/43303/Bruneau_Ministerios_2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

362 CORREA SUTIL, *op. cit.*

363 QUINTERO CORDERO, Sara; PARRA SILVA, Franklin y ROJAS SOLANO, Brandon Emanuel. Los libros blancos de defensa nacional en Latinoamérica: un análisis para Colombia. Brújula Semilleros de Investigación, Bogotá, volumen 7, número 4, julio-diciembre, pp. 7-15, 2019.

364 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Libro de la Defensa *op. cit.*, pp.101-102.



- El diseño e implementación de una nueva metodología de planificación basada en capacidades (PBC), que no solamente es común a las tres ramas de las Fuerzas Armadas, sino que se apega a los estándares internacionales al respecto.
- El desarrollo de la primera Política de Ciberdefensa, que conjuga la mencionada PBC con los lineamientos de la Política Nacional de Ciberseguridad, y fue publicada en el Diario Oficial el 9 de noviembre del año 2017.<sup>365</sup>
- La preparación de una política para contribuir al objetivo nacional de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, en línea con la preocupación internacional por el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas.
- La presentación de la primera Política de Derechos Humanos de la Defensa Nacional, así como los avances realizados desde 2014 en el marco de la Mesa de Inclusión y No Discriminación, en materia de diversidad sexual, género, personas en situación de discapacidad y pueblos originarios.
- Los avances que se han dado desde el año 2010, tras la creación del Estado Mayor Conjunto y la cooperación internacional desde el enfoque de la gobernabilidad democrática.
- Incorporación de las denominadas Áreas de Misión establecidas por el nivel político, siendo estas: defensa, cooperación internacional, emergencia nacional y protección civil, contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, y seguridad e intereses territoriales.<sup>366</sup>

Tras la publicación de la edición 2017 del Libro de Defensa Nacional de Chile, también hemos presenciado cambios relevantes para el sector en los últimos tres años. El 26 de septiembre del 2019 fue publicada la Ley N° 21.174 que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional, la que deroga la denominada Ley N° 13.196 Reservada del Cobre y “propone un sistema de financiamiento plurianual, estable, transparente y con amplios controles

365 Para más información al respecto, revisar: DIARIO OFICIAL. Ministerio de Defensa Nacional aprueba Política de Ciberdefensa [En línea]. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/03/09/42003/01/1363153.pdf>

366 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Libro de la Defensa. *op. cit.*, pp. 263-264.



civiles y democráticos que incluyen al Congreso nacional y a la Contraloría General de la República”.<sup>367</sup>

En términos generales, “el gasto en defensa se constituye en el esfuerzo económico que el país hace al asignar recursos a través del Estado para financiar su defensa”<sup>368</sup> considerando que esta es un bien público puro que no puede ser previsto por el mercado y que se caracteriza por ser no excluyente, pues todos quienes viven en el país se benefician de él.

Así, hasta el año 2019, los recursos se asignaban a la defensa (Ministerio de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas) anualmente por medio de la Ley de Presupuestos del Sector Público, para el funcionamiento general diario de las instituciones, a lo que se añadían los fondos de la Ley N° 13.196 correspondientes al 10% de las ventas del cobre con el propósito de financiar la inversión y el mantenimiento de las capacidades militares.<sup>369</sup>

Desde la vuelta a la democracia en la década de los 90, ha estado presente en el debate público la discusión sobre la forma más adecuada de financiar las capacidades de la defensa nacional. Aunque se reconoce que este modelo de asignación de recursos permitió el desarrollo de las capacidades militares al respecto, los principales cuestionamientos apuntaban precisamente al mecanismo definido en la Ley Reservada del Cobre, debido a la falta de instancias de control y fiscalización del uso de estos recursos públicos, lo que generaba espacios para su eventual uso discrecional. Del mismo modo, las miradas críticas sostenían que es necesario contar con una aproximación sistémica a la defensa nacional, en la cual la asignación de recursos tenga como propósito contribuir a los objetivos nacionales de seguridad.<sup>370</sup>

---

367 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Presidente Piñera promulga nueva Ley de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de las FF.AA., 10 de septiembre de 2019 [En línea]. Disponible en: <https://www.defensa.cl/noticias/presidente-pinera-promulga-nueva-ley-de-financiamiento-de-las-capacidades-estrategicas-de-las-ff-aa/>

368 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Libro de la Defensa. *op. cit.*, p. 208.

369 En adición a estas fuentes principales de financiamiento, se encuentran otras secundarias que corresponden a cerca del 5%: Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA) consignado en la Ley N° 16.256, el patrimonio de afectación fiscal para servicios de bienestar de las Fuerzas Armadas, fondos de salud correspondientes a la Ley N° 19.465 que Establece el Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas, el Fondo de Infraestructura correspondiente a la leyes N° 17.174 y N° 17.502, e ingresos por recaudación de tasas y por ventas de bienes y servicios. Para más información revisar: MINISTERIO DE DEFENSA. “Quinta Parte: los recursos financieros de la Defensa”. En Libro de la Defensa Nacional, *op. cit.*, pp. 206-231.

370 PATILLO, Guillermo. Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile: un proceso subóptimo. Contribuciones científicas y tecnológicas, Universidad de Santiago de Chile, N° 134, 2007.



Finalmente, y luego de aproximadamente seis décadas de vigencia, se aprobó una nueva forma de financiamiento para las ramas de la defensa, que tiene como pilares principales el presupuesto plurianual de las capacidades estratégicas de la defensa, la configuración de un mecanismo de estabilidad de los gastos al respecto, y la determinación de mecanismos de control del gasto público por medio de instancias técnicas. Asimismo, se crea un Fondo de Contingencia Estratégico para enfrentar las situaciones de crisis o reemplazar material dañado a consecuencia de emergencias. Lo anterior, cautelando la necesidad de otorgar estabilidad a las inversiones en la materia, con una perspectiva de largo plazo.<sup>371</sup>

En paralelo, y al igual que otros países del continente americano como Argentina, México y Brasil, en Chile también ha estado presente en el debate público la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior. Evidencia de ello, es la discusión legislativa sobre el resguardo de infraestructura crítica en el país en caso de existir un peligro grave que pueda afectarlas. La aplicación de fuerzas militares a la seguridad pública complica el tratamiento analítico de la cuestión de la defensa a nivel latinoamericano, porque no ha habido un comportamiento homogéneo al respecto. Y, además, porque la índole de las tareas militares y la de las policiales aluden a ámbitos de acción diferentes.

Aunque la eventual participación de las instituciones de la defensa nacional en tareas de orden interno, se encuentra regulada por la actual Constitución Política y las normativas atinentes a los estados de excepción constitucional, actualmente, las problemáticas derivadas de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que experimenta Chile, precisan una solución política integral e interagencial con políticas sectoriales.

Por tanto, se considera que los problemas a la seguridad no deberían ser examinados solamente desde una sola óptica, ni tampoco únicamente a través de las estructuras de la defensa nacional, ya que esta función es una parte de la solución determinada por quienes toman decisiones, que deberían complementarse con otros sectores, instancias y perspectivas, con el objeto de resguardar la seguridad de la nación.

Con todo, los desafíos multidimensionales a la seguridad implican que las Fuerzas Armadas modernas desarrollen capacidades militares polivalentes para emplearse en diversos escenarios, ya sea de conflicto o de operaciones distintas a la guerra, como

---

371 SENADO. Valoran derogación de Ley Reservada del Cobre: sepa en qué consiste esta legislación, 25 de julio de 2019 [En línea]. Disponible en: <https://www.senado.cl/valoran-derogacion-de-ley-reservada-del-cobre-sepa-en-que-consiste-esta/senado/2019-07-25/165712.html>



por ejemplo, en situaciones de catástrofes y emergencias naturales o antrópicas, o bien las relacionadas con la soberanía territorial, en el caso particular de Chile.

A la luz de lo anterior, es que adquiere relevancia el concepto de “soberanía territorial”, entendido como:

*“(...)el efecto producido por la aplicación de la capacidad del Estado a objeto de extender los beneficios del ejercicio de la soberanía hacia todo el territorio nacional, como también, para controlar su territorio y recursos estratégicos, con énfasis en las localidades aisladas, espacios vacíos y en la zona fronteriza, para posibilitar su desarrollo y neutralizar amenazas transnacionales que buscan vulnerarlas. Su propósito es orientar el accionar del Estado, de tal forma de focalizar las políticas y/o estrategias del desarrollo y seguridad en los escenarios citados, como eje central del Estado. La expresión ‘efectiva’ conlleva un nivel de logro real, factible de ser medido y evaluado”.<sup>372</sup>*

En este orden de ideas, la soberanía se expresa en el espacio geográfico sobre el cual el Estado ejerce su dominio, haciéndose responsable de su desarrollo en un ambiente que asegure la existencia de una identidad y sentido de pertenencia, acorde con los intereses de la nación. Por lo cual, es posible constatar la existencia del vínculo entre desarrollo y seguridad.

La contribución sectorial a la soberanía territorial ejercida por el Estado, mediante el empleo de las capacidades militares, se expresa en la presencia estratégica de las instituciones, ya que, en este marco, las Fuerzas Armadas y, particularmente, el Ejército de Chile, actúan como una herramienta de la Función Defensa, y mediante este canal se describe la colaboración del Ejército hacia la acción del Estado en el territorio nacional, consecuente con las Áreas de Misión de las Fuerzas Armadas. denominadas “Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado” y “Seguridad e Intereses Territoriales” que buscan vincular a la Política de Defensa con los recursos disponibles de la Defensa Nacional.

De esta forma, se incorpora un enfoque que responde a una perspectiva multidimensional, ya que incluye al ciberespacio, el espacio ultraterrestre, las zonas fronterizas, aisladas y extremas, y al océano Pacífico y los mares australes, lo que propende a una visión integrada del territorio nacional.<sup>373</sup>

372 EJÉRCITO DE CHILE, Soberanía Efectiva y presencia estratégica del Estado: una visión de la región de Arica y Parinacota, Seminario, Universidad de Tarapacá, Arica, 13 de junio de 2017.

373 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Libro de la Defensa Nacional, *op. cit.*, pp. 34-35.



## *Desafíos para la Defensa Nacional en el contexto actual*

Como se constató en el Volumen I de este libro, los conflictos intraestatales tienden a prevalecer por sobre los interestatales.<sup>374</sup> Por su parte, América Latina es calificada como la región con mayores índices de violencia a nivel mundial,<sup>375</sup> situación que respalda la tesis de John Griffiths sobre el impacto del proceso de consolidación del Estado (PCE) con el escenario de seguridad y defensa. Es decir, en la medida que exista un menor PCE incidirán en mayor medida los factores internos en la seguridad y defensa. Por su lado, los países más consolidados definirán su panorama en función de elementos externos.<sup>376</sup>

Así, Griffiths considera que el grado de PCE en Latinoamérica no es óptimo y el análisis de Marta Lagos profundiza en esta línea, al sostener que atestiguamos el fin de la tercera ola de democracias, esto significa una transformación del sistema político, el que tiende a los personalismos presidencialistas. Es decir, existen casos (cada vez más comunes) en los que gobiernos civiles electos desafían los límites de la democracia.<sup>377</sup>

Simultáneamente, la privación relativa impulsa demandas políticas complejas de resolver en Estados con bajos índices de consolidación. Según datos del Latinobarómetro (2018), la región presenta el menor índice de confianza a nivel mundial y, paralelamente, se experimenta una tendencia al alza de la percepción de violencia. Para Gabriel Kessler,<sup>378</sup> la delincuencia organizada transnacional (entendido como tráfico de armas, drogas y personas) es una preocupación central, que se asocia fuertemente a la violencia en la región.

De esta manera, la combinación de las vulnerabilidades sociales, delincuencia organizada transnacional, alta percepción de corrupción y uso extensivo de las redes

---

374 ARANCIBIA, Diego y PLACENCIA, Raúl. Tendencias mundiales. En: SEGURA, Rubén y MORALES, Fernanda comp., *Conflictos Futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040*, Chile, Instituto Geográfico Militar, pp. 79-144, 2019.

375 LISSARDY, Gerardo. Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar la historia de Europa) [En línea], BBC News, 12 de julio de 2019. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255>

376 GRIFFITHS, *op. cit.* p. 150.

377 LAGOS, Marta. El fin de la tercera ola de democracias [En línea]. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

378 KESSLER, Gabriel, *Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas*, Buenos Aires: Ministerio de Seguridad, Gobierno de Argentina, pp. 1-18, 2011.



sociales, sientan las bases de lo que Adam Blackwell<sup>379</sup> denomina “social warming”. Es posible afirmar, en consecuencia, que la violencia es el principal problema a la seguridad en la región, y lo que motiva el descontento ciudadano. Esta violencia no es solamente la que se asocia a la seguridad pública, sino que a la cultura de la transgresión planteada por Bernardo Sorj y Danilo Martucelli,<sup>380</sup> en la cual la arbitrariedad es la norma que rige las interacciones sociales.

Si bien los países del hemisferio han mejorado sus índices económicos, la desigualdad se ha hecho cada vez más palpable. Según datos de la CEPAL,<sup>381</sup> se han incrementado los ingresos de los estratos medios de la población, pero una amplia proporción vive en el riesgo de caer en la pobreza si hay eventos catastróficos como desempleo o catástrofes. Vale decir, persisten los desafíos a la seguridad, lo que no significa que sea necesaria más seguridad desde la perspectiva de la “mano dura” sino que esta sea más eficiente o una seguridad inteligente.<sup>382</sup>

En este contexto, cabe preguntarse ¿qué significan para Chile las incertidumbres críticas sobre las que se estructuran los escenarios construidos en el capítulo anterior? En la actualidad, la incertidumbre relativa a los conflictos intraestatales encuentra al país en un contexto de pandemia y de descontento social.

Simultáneamente se vive un hecho relevante, como es el cambio de la Constitución Política de la República de Chile, proceso que considera una serie de pasos para redactar Carta Magna (plebiscito de entrada, discusión del contenido, plebiscito de salida, promulgación, entre otros) y donde hasta el momento es incierto cómo serán abordadas las diferentes temáticas, como por ejemplo la defensa, entre otras. Por su parte, la incertidumbre crítica referente a los recursos para la defensa, enfrenta en nuestro país alto interés y se encuentra en un período de tránsito derivado de las modificaciones legales. Igualmente, incide aquí la tensión entre mayores requerimientos sociales que implica invertir recursos que siempre son escasos, versus el financiamiento de la defensa.

---

379 BLACKWELL, Adam. Multidimensional Security Perspective [En línea]. Disponible en: [https://www.oas.org/es/ssm/docs/speeches/speechAB\\_Calgary\\_5-1-2013\\_final.pdf](https://www.oas.org/es/ssm/docs/speeches/speechAB_Calgary_5-1-2013_final.pdf)

380 SORJ, Bernardo y MARTUCELLI, Danilo, Problemas y promesas: economía informal, crimen y corrupción, normas y derechos. El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, pp. 125-167, 2008.

381 CEPAL, La región ha subestimado la desigualdad, 28 de noviembre de 2019 [En línea] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-region-ha-subestimado-la-desigualdad>

382 BLACKWELL, *op. cit.*



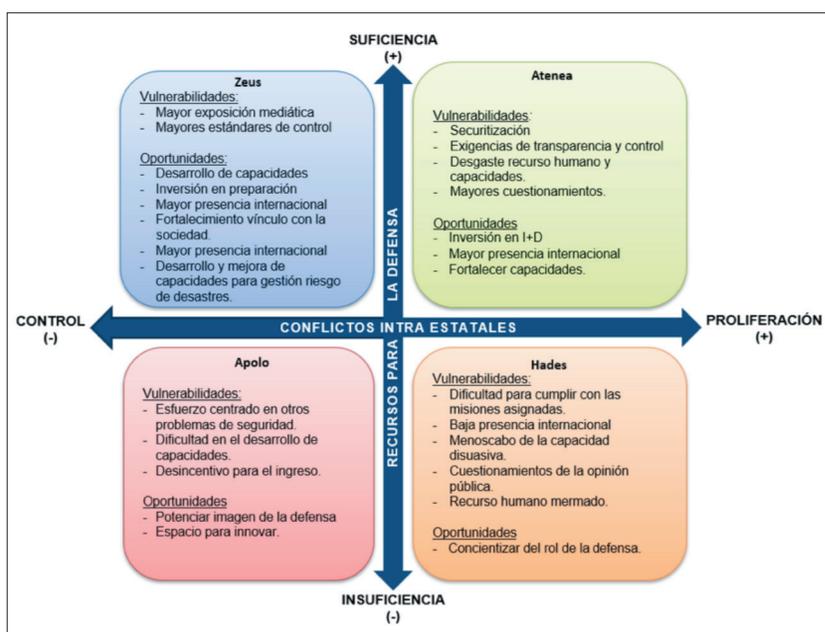
## II. Implicancias estratégicas en la seguridad y defensa chilena al 2040

Considerando la lógica de los escenarios presentada en el Capítulo II, en la siguiente imagen se resumen brevemente las implicancias estratégicas más relevantes para los cuatro cuadrantes.

A continuación, se detallará el panorama que se prevé según cada caso, identificando aquellas ventanas de oportunidad y de vulnerabilidad que eventualmente se presentarán.

Figura N° 1:

### Síntesis de las implicancias estratégicas en la seguridad y defensa de Chile al año 2040



Fuente: Elaboración propia.

Con base en los cuatro escenarios señalados previamente, las implicancias para las Fuerza Armadas chilenas hacia 2040 contemplan la interacción de las tendencias identificadas a lo largo de este volumen, las que han sido consideradas como variables.

Para establecer dichas implicancias se analizaron los escenarios, considerando el estado actual de la defensa, así como la normativa legal nacional al 2020, junto con las tendencias que modelan las lógicas de los escenarios.

Por otra parte, hay que tener presente que actualmente el país vive un proceso constituyente, que eventualmente en un plazo de dos años podría devenir en un nuevo ordenamiento jurídico, por lo que muchas afirmaciones podrían variar.

No obstante, se estima que es factible que ciertos aspectos relativos a las Fuerzas Armadas mantengan continuidad, como por ejemplo, su carácter jerarquizado, no deliberante y subordinado al control civil.

Lo anterior, se justifica porque:

*“(...)las misiones de las Fuerzas Armadas han estado siempre consideradas en las Constituciones de la República, definiéndose en ellas las normas que las regulan o establecen, junto con el sistema de vínculos entre el poder civil y militar (...) [Además] se plantea que: a) por su importancia para el Estado y la sociedad chilena, en caso que se apruebe la redacción de un nuevo pacto constitutivo, debiera incorporarse un capítulo dedicado a las Fuerzas Armadas; y, b) considerando el actual panorama de seguridad, es importante definir el rol de las Fuerzas Armadas para neutralizar los riegos y amenazas que afectan la seguridad y la defensa, buscando además la forma de relacionar las nociones de seguridad, desarrollo y defensa nacional de acuerdo al nuevo escenario estratégico internacional”.*<sup>383</sup>

Por tanto, la pretensión de este apartado es contribuir al debate sobre cuáles podrían ser las implicancias, expresadas en oportunidades y vulnerabilidades, para cada escenario y cómo podrían incidir en la defensa. En este sentido, el ánimo de este ejercicio no es predecir eventos, sino dar luces de las posibles situaciones e invitar a la reflexión para contribuir a un mejor desarrollo del sector defensa, considerando los progresivos desafíos que le esperan a la región sudamericana y al país en los próximos 20 años.

De este modo, a continuación se establecerán las ventanas de oportunidad y las vulnerabilidades que se identifican en cada escenario:

---

383 CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA ACADEMIA DE GUERRA DE CHILE. El Rol de las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución, 24 de marzo de 2020, Santiago de Chile [En línea]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2020/03/24/opinion-fuerzas-armadas-nueva-constitucion.php>



## Atenea

Este escenario conlleva una **proliferación de los conflictos intraestatales en conjunción con una suficiencia de los recursos para la defensa**. En este sentido, y considerando los antecedentes expuestos anteriormente, se estima que las ventanas de vulnerabilidad y oportunidad podrían ser las siguientes:

- Vulnerabilidades:
  - Securitización de la agenda pública. Es factible que las Fuerzas Armadas sean convocadas al cumplimiento de tareas de apoyo a la autoridad política y a la sociedad civil, lo cual progresivamente podría diluir la diferencia entre tareas asignadas a la seguridad pública y a la defensa.
  - Se presentan mayores exigencias de transparencia y control de los recursos públicos, lo que implica la mantención de sistemas de gestión eficientes.
  - La mayor exposición a las dinámicas delictivas de grupos criminales, derivadas de la proliferación de los conflictos intraestatales y el rol de la defensa al respecto, abre espacios para ilícitos como la extorsión a funcionarios públicos.
  - La participación progresiva en eventuales conflictos intraestatales conlleva un mayor desgaste del recurso humano y de las capacidades existentes.
  - El incremento de la exposición al escrutinio público, también implica cuestionamientos al actuar de la defensa. Sobre todo, si su participación en conflictos intraestatales no cuenta con el respaldo legal adecuado.
- Oportunidades:
  - Posibilidad de desarrollar y mantener las capacidades estratégicas de la defensa debido a la suficiencia de recursos, lo que permite la inversión en tecnología de última generación, fomentando la investigación y el desarrollo (I+D).
  - Mayor presencia internacional en instancias multilaterales y de cooperación del ámbito de la seguridad y defensa.
  - Fortalecer el desarrollo de capacidades polivalentes en la mitigación y adaptación a los fenómenos asociados al cambio climático.



## Hades

Este escenario conlleva una **proliferación de los conflictos intraestatales en conjugación con una insuficiencia de los recursos** para la defensa. En este sentido, y considerando los antecedentes expuestos anteriormente, se estima que las ventanas de vulnerabilidad y oportunidad podrían ser las siguientes:

- Vulnerabilidades
  - Las capacidades estratégicas de la defensa se verán afectadas debido a la escasez de recursos, lo que le impediría cumplir adecuadamente las misiones asignadas, consecuentemente afectando la seguridad e intereses de la nación.
  - Disminución significativa de la participación del sector defensa en instancias multilaterales y en las tareas de cooperación internacional.
  - Menoscabo de la capacidad disuasiva en el largo plazo, en perjuicio del resguardo de la soberanía e integridad territorial.
  - Cuestionamiento a la falta de presencia e, incluso, a la utilidad de las instituciones de la defensa por parte de la opinión pública.
  - Necesidad de llevar a cabo mayores tareas sin contar con los recursos suficientes, afectando el desempeño del personal.
  - Disminución en los postulantes a las instituciones de la defensa al no existir incentivos económicos para que estos hagan ingreso a los institutos armados.
- Oportunidades
  - Conocimiento del rol fundamental de la función defensa en el resguardo de la estabilidad nacional.

## Apolo

Este escenario conlleva un **control de los conflictos intraestatales en conjugación con una insuficiencia de los recursos para la defensa**. En este sentido, y considerando los antecedentes expuestos anteriormente, se estima que las ventanas de vulnerabilidad y oportunidad podrían ser las siguientes:



- Vulnerabilidades:
  - La insuficiencia de recursos dificulta el desarrollo de las capacidades necesarias para enfrentar las amenazas multidimensionales.
  - La insuficiencia de recursos, podría traducirse en un desincentivo para el ingreso a las filas de las instituciones armadas. Lo que afectaría en el ámbito de los recursos humanos necesarios para cumplir con las labores legales.
- Oportunidades:
  - Potenciar la imagen mediática de la defensa, enfatizando su aporte en tiempos de paz con operaciones distintas a la guerra, la contribución a las comunidades y al desarrollo nacional.
  - Este contexto da pie para utilizar los recursos existentes de manera eficiente e innovadora.
  - Dado que los conflictos internos se encuentran controlados, los esfuerzos podrían centrarse en otros desafíos a la seguridad y defensa, tales como los conflictos tecnológicos, cibernético y climático.

## Zeus

Este escenario conlleva **una suficiencia de recursos para la defensa, junto con un control de los conflictos intraesatales**. En este sentido, y considerando los antecedentes expuestos anteriormente, se estima que las ventanas de vulnerabilidad y oportunidad podrían ser las siguientes:

- Vulnerabilidades:
  - Mayor exposición pública puede derivar en cuestionamientos al quehacer en el ámbito de la defensa.
  - Probable aumento del control de los recursos fiscales, que podría poner en tela de juicio la inversión en defensa si estos recursos no cuentan con un control adecuado y efectivo.



- Oportunidades:
  - Mayores posibilidades de invertir en material necesario, así como mayores probabilidades de coordinación y gestión efectiva, con el objeto de realizar un aporte más significativo a nivel país, en el contexto de nuevos desafíos que se presenten en el sector defensa.
  - Se podrían incrementar la inversión en I+D, lo que contribuiría a reforzar las capacidades humanas y material, facultando a las instituciones de la defensa a estar mejor preparadas para asumir los desafíos que se presenten.
  - Mayor capacidad para responder a los eventos que se presenten como amenaza o riesgo a la seguridad del país, así como poder mantener e incrementar la cooperación internacional para con otros Estados.
  - Posibilidad de fortalecer el vínculo con la ciudadanía y la opinión pública dado el contexto, así como con los medios de comunicación, para enriquecer la imagen de la defensa y su rol en el quehacer nacional.
  - Fortalecer y mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para robustecer vínculos de legitimidad social, con respecto al período de mayores recursos. Esto, permitirá continuar con el conocimiento y la democratización del sector defensa, manteniendo informado al país sobre los gastos y el quehacer en el cumplimiento de sus deberes.
  - Posibilidad de posicionar y aumentar el peso estratégico del país a nivel internacional, lo que reforzaría la responsabilidad y compromiso con la comunidad y seguridad internacional.
  - Desarrollo y mejora de capacidades polivalentes en la mitigación y adaptación a los fenómenos asociados al cambio climático y desastres naturales.

En síntesis, se puede observar que los elementos comunes que se presentan a través de la totalidad de los escenarios en cuanto a implicancias estratégicas, responden principalmente a dos temas:

- a. Mecanismos más eficientes de control y transparencia de los recursos públicos designados a la cartera de defensa y sus instituciones armadas, y



- b. Constantes cuestionamientos por parte de actores sociales y opinión pública por el actuar de las Fuerzas Armadas, estando presentes o no en la agenda pública.

## REFLEXIONES FINALES

Las implicancias se entienden como el impacto que podría tener la conjunción de variables e incertidumbres críticas que conforman los escenarios levantados para la región sudamericana al 2040, en el ámbito de la toma de decisiones en la Defensa de Chile.

La relevancia de esta reflexión, radica en que permite visualizar cuáles son algunas de las situaciones que se deberían prever de cara al futuro, considerando que cada decisión que se tome al respecto, conlleva ventajas y desventajas. Como lo indica Peter Schwartz, el objetivo de la planificación basada en escenarios es ayudarnos a superar nuestros sesgos y permitirnos pensar en aquello que no creímos que podría pasar.<sup>384</sup>

Sabemos que el panorama mundial se caracteriza por su constante dinamismo y creciente interconexión e interdependencia entre los actores del sistema internacional. Por lo tanto, los desafíos a la seguridad y la defensa destacan cada vez más la necesidad de contar con respuestas colectivas, canalizadas a través de los organismos multilaterales efectivos para promover la estabilidad del mundo.

Por su parte, la región sudamericana presenta una realidad caracterizada por una serie de amenazas, riesgos y desafíos compartidos, que han tenido como respuesta la acción de las Fuerzas Armadas para combatirlos. Sin embargo, la utilización de las herramientas de la defensa nacional es disímil en cada Estado, pues su empleo depende de la normativa interna, de la voluntad política e intereses de cada país.

En Chile, esto se ha traducido en las últimas décadas en la progresiva participación de las Fuerzas Armadas en tareas vinculadas a la gestión de riesgos de desastres y apoyo, tanto a la comunidad como a la autoridad civil, en favor del desarrollo nacional. A ello se suman las misiones consideradas tradicionales, relativas a la cooperación internacional y al resguardo de la soberanía e integridad territorial. Para lo anterior, se ha tendido al desarrollo de capacidades polivalentes y al actuar conjunto, en favor de la eficacia y eficiencia, tanto de los recursos como de las capacidades militares, y sobre todo del bienestar de la ciudadanía.

El factor común a estos ámbitos se refiere a la multidimensionalidad de las problemáticas de la seguridad y defensa, lo que constituye un desafío en la medida que

---

384 SCHWARTZ, Peter. *op. cit.*, p. 243.



el proceso de consolidación estatal se encuentra menos avanzado y, además, se presenta un contexto sociopolítico marcado por demandas sociales y por los efectos de la pandemia por COVID19, lo que hace patente el dilema económico clásico, vinculado a la escasez relativa de recursos para satisfacer necesidades cada vez más acuciantes.

Del mismo modo, al revisar la situación particular de cada uno de los escenarios aplicados al caso nacional, se observan distintos espacios de decisión para aprovechar y gestionar las oportunidades, y mitigar las vulnerabilidades. Los elementos transversales que se identifican para los cuatro futuros posibles se refieren a dos situaciones: las exigencias de mayor transparencia y control de los recursos, y el incremento de escrutinio público.

De este modo, se considera que sería óptimo que estos factores sean abordados y fomentados proactivamente por parte del sector defensa, ya sea potenciando las instancias de transparencia activa, como dando a conocer las actividades y funciones que se realizan a la sociedad, lo que destaca, al mismo tiempo, el rol que tiene el ámbito de las comunicaciones estratégicas y la apreciación que podría tener la población del sector defensa.

Si bien, como sostiene Peter Schwartz, existe la tentación casi irresistible de escoger un escenario sobre otro,<sup>385</sup> no es posible establecer con certeza qué es lo que pasará en el largo plazo. No obstante, al determinar ciertos límites derivados del análisis de variables, si es factible prever cuáles son las tendencias actuales y cómo podrían configurarse en un futuro posible (*futurible*). Igualmente, considerando los objetivos que guían el quehacer de la Defensa Nacional, también es viable determinar cuál es el estado final deseado o futuro preferido (*futurido*).

Por tanto, en virtud del esquema de la lógica de los escenarios expuesto en este libro, se considera que el *futurido* corresponde a la combinación entre suficiencia de recursos para la defensa y control de los conflictos intraestatales o escenario Zeus. Mientras que el *futurible* apunta más hacia la convergencia entre la insuficiencia de recursos para la defensa y la proliferación de los conflictos intraestatales, en razón de la realidad internacional, sudamericana y nacional, marcada por las problemáticas multidimensionales a la seguridad y la defensa.

En este orden de ideas, otra dimensión a considerar se refiere a determinar en qué punto nos encontramos actualmente respecto a las incertidumbres críticas. Los an-

---

385 *Ibidem*.

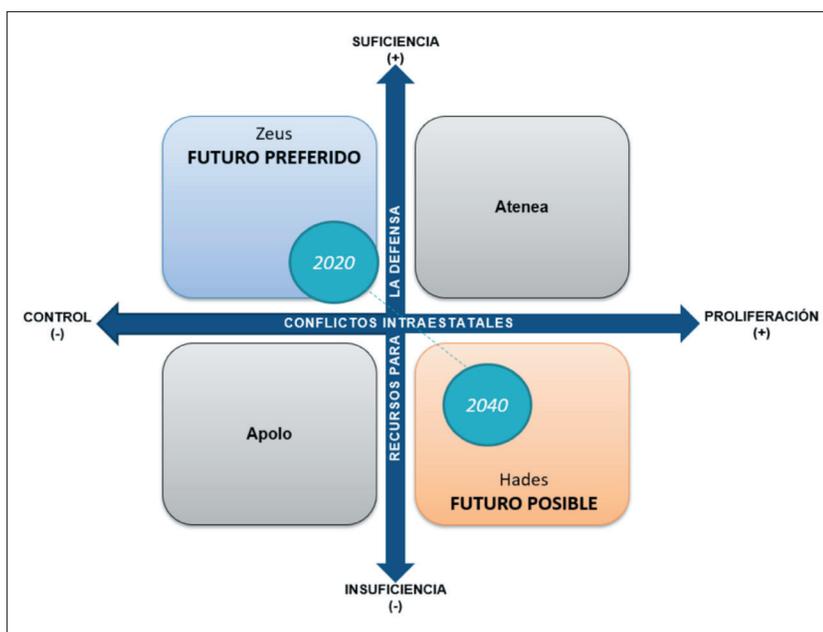


tededentes presentados sobre la realidad nacional en el ámbito de la seguridad y defensa, evidencian una tendencia a ampliar el ámbito de acción de las Fuerzas Armadas en lo que aquí se entiende como conflictos intraestatales, los que, no obstante, propenden más hacia el control que a la proliferación.

En cuanto a los recursos para la defensa, se prevé un incremento de las instancias de control del gasto y una alta rivalidad en el presupuesto anual de la nación, sobre todo considerando el efecto económico de largo plazo de la pandemia, que exige mayores inversiones en otras áreas de la administración del Estado.

Figura N° 2:

**Futuro deseable y posible para la Seguridad y Defensa Nacional al 2040**



Fuente: Elaboración propia.

Así, al observar la figura N° 2, se prevé que desde la situación que se ha identificado como la actual, es plausible que en los próximos 20 años transitemos hacia el escenario denominado "Hades".

Desde esta perspectiva, llama la atención que el *futurido* coincide en cierta medida con la situación de Chile al año 2020, es decir, aquella configuración de variables que se estima como más favorable se asocia al *statu quo*. En consecuencia, puede



interpretarse como un llamado a realizar acciones para propiciar la estabilidad, si bien evidentemente existen espacios de mejoría, no se deben desestimar los avances que ha experimentado la defensa, no solamente como un área relativa a políticas públicas, sino como un elemento constitutivo del poder nacional.

En suma, la pregunta que consideramos abre el debate para la comunidad de la defensa y sus afectos, es ¿qué medidas pueden tomarse a nivel estratégico para mantener el control de los conflictos intraestatales? Y, paralelamente, ¿qué significa esto para la defensa?.

A este respecto, consideramos que el Estado debe aprovechar todos los medios que tiene a su disposición para enfrentar las problemáticas a la seguridad, pero eso no necesariamente significa que la respuesta militar sea la única, pues muchas veces es el primer paso para gestionar un problema de mayor alcance. Lo anterior también impacta en la variable de suficiencia de los recursos, pues en la práctica esto se logra gracias a la delimitación apropiada de las actividades de la defensa.

Finalmente, es importante contar con un respaldo legal para la acción de la defensa respecto a los conflictos internos, siendo esta una tendencia en la región sudamericana, caracterizada por conflictos tradicionales latentes y por un alto grado de conflictividad interna vinculada a la desigualdad, a los espacios vacíos de baja presencia estatal y a la acción de la criminalidad organizada transnacional.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANCIBIA, Diego y PLACENCIA, Raúl. Tendencias mundiales. En: SEGURA, Rubén y MORALES, Fernanda comp., *Conflictos Futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040*, Chile, Instituto Geográfico Militar, pp. 79-144, 2019.

ARMERDING, Gisela. Una mirada a la Declaración de Seguridad en las Américas [En línea]. Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), 2006. Disponible en: [http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14\\_3.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14_3.pdf), 4-5.

BLACKWELL, Adam. Multidimensional Security Perspective [En línea]. Disponible en: [https://www.oas.org/es/ssm/docs/speeches/speechAB\\_Calgary\\_5-1-2013\\_final.pdf](https://www.oas.org/es/ssm/docs/speeches/speechAB_Calgary_5-1-2013_final.pdf)

BRUNEAU, Thomas. Ministerios de defensa y relaciones cívico-militares en democracia [En línea]. Centro de Relaciones Cívico-Militares, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California, 2001. Disponible en: [https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/43303/Bruneau\\_Ministerios\\_2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/43303/Bruneau_Ministerios_2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

BUZAN, Barry. *Security: A New Framework for Analysis*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, 1998.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA ACADEMIA DE GUERRA DE CHILE. El Rol de las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución, 24 de marzo de 2020, Santiago de Chile [En línea]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2020/03/24/opinion-fuerzas-armadas-nueva-constitucion.php>

CEPAL. La región ha subestimado la desigualdad, 28 de noviembre de 2019 [En línea] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-region-ha-subestimado-la-desigualdad>

CORREA SUTIL, Jorge. La modernización del Ministerio de Defensa Nacional. En *Anuario de Derecho Público* N°1, pp. 244-262, 2010.

DIARIO OFICIAL. Ministerio de Defensa Nacional aprueba Política de Ciberdefensa [En línea]. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/03/09/42003/01/1363153.pdf>

DONADIO, Marcela, ed. *Atlas Comparado de la Defensa en América Latina*. Edición 2008. Buenos Aires: Ser en el 2000. 2008.



EJÉRCITO DE CHILE, Soberanía Efectiva y presencia estratégica del Estado: una visión de la región de Arica y Parinacota, Seminario, Universidad de Tarapacá, Arica, 13 de junio de 2017.

FELBAB-BROWN, Vanda. El modelo de capital político de las economías ilícitas. Washington DC: Brookings Institute Press, 2009.

FUENTES JULIO, Claudia y ROJAS ARAVENA, Francisco. Puntos fuertes y débiles del concepto de seguridad humana. En: UNESCO, Promover la Seguridad Humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe, París, UNESCO, 2005.

GOLD-BISS, Michael. América Latina y el crimen organizado transnacional: la fábula de Esopo y el triunfo de la liebre. En: MATUS, María Ignacia y SOTO, Ángel, coords. América Latina: Tendencias y Perspectivas del nuevo siglo. Chile: Centro de Estudios e Investigaciones Militares.

GRIFFITHS, John E., Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile. UNISCI Discussion Papers, (18): pp. 147-158 octubre 2008.

KESSLER, Gabriel, Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas, Buenos Aires: Ministerio de Seguridad, Gobierno de Argentina, pp. 1-18, 2011.

LAGOS, Marta. El fin de la tercera ola de democracias [En línea]. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

LISSARDY, Gerardo. Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar la historia de Europa) [En línea], BBC News, 12 de julio de 2019. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Libro de la Defensa Nacional de Chile, p.102, 2017.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Presidente Piñera promulga nueva Ley de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de las FF.AA., 10 de septiembre de 2019 [En línea]. Disponible en: <https://www.defensa.cl/noticias/presidente-pinera-promulga-nueva-ley-de-financiamiento-de-las-capacidades-estrategicas-de-las-ff-aa/>



OGILVY, Jay. Scenario Planning and Strategic Forecasting [En línea]. Stratford, 2015. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/stratfor/2015/01/08/scenario-planning-and-strategic-forecasting/#2dff7b5c411a>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Declaración sobre Seguridad en las Américas. Ciudad de México: Conferencia Especial sobre Seguridad, 2003 [en línea]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Informe sobre Desarrollo Humano 1994 [En línea]. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>

PATILLO, Guillermo. Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile: un proceso subóptimo. Contribuciones científicas y tecnológicas, Universidad de Santiago de Chile, N° 134, 2007.

POLLONI CONTARDO, Mario. Bases jurídicas de la Seguridad y Defensa de Chile. En: CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (CEEAG). La seguridad de Chile: los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI. Chile: Andrés Impresores. 2016.

QUINTERO CORDERO, Sara; PARRA SILVA, Franklin y ROJAS SOLANO, Brandon Emanuel. Los libros blancos de defensa nacional en Latinoamérica: un análisis para Colombia. Brújula Semilleros de Investigación, Bogotá, volumen 7, número 4, julio-diciembre. 2019.

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA (RESDAL), Las definiciones políticas. 2008.

SAINT PIERRE, Héctor. Defensa y Seguridad. En: DONADIO, Marcela, ed. Atlas Comparado de la Defensa en América Latina. Edición 2008. Buenos Aires: Ser en el 2000. 2008.

SENADO. Valoran derogación de Ley Reservada del Cobre: sepa en qué consiste esta legislación, 25 de julio de 2019[En línea]. Disponible en: <https://www.senado.cl/valoran-derogacion-de-ley-reservada-del-cobre-sepa-en-que-consiste-esta/senado/2019-07-25/165712.html>

SCHWARTZ, Peter. The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight or Yourself and Your Company, Doubleday, New York. 1996.



SORJ, Bernardo y MARTUCELLI, Danilo, Problemas y promesas: economía informal, crimen y corrupción, normas y derechos. El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, pp. 125-167, 2008.



# CONCLUSIONES GENERALES





## CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de sus tres capítulos, el Volumen II nos entrega una actualización de las tendencias revisadas en el Volumen I, respecto a lo que hemos denominado “Conflictos Futuros”. Este análisis también considera reflexiones sobre la situación actual de la región sudamericana y del mundo, visualizando además cómo estas tendencias se han visto impactadas por la crisis sanitaria derivada de la pandemia por COVID 19. En este orden de ideas, se observa que ninguna tendencia ha estado ajena al impacto de la actual pandemia, considerada metodológicamente como un cisne negro, tanto por ser impredecible como por el alto impacto que ha tenido en la sociedad.

Del mismo modo, y considerando estos antecedentes, la principal particularidad del Volumen II, es que presenta al lector una perspectiva de futuro al desarrollar cuatro posibles escenarios que podría experimentar la región sudamericana en los próximos veinte años. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener en cuenta que la realidad puede ser más dinámica e incierta que las previsiones más plausibles sobre los eventos que podrían suceder, es decir, no hay que descartar el que siempre pueden ocurrir sucesos que gatillen cambios repentinos que nos obliguen a repensar el mundo de una manera constante.

Es por ello que en la elaboración de los referidos escenarios hemos detectado la necesidad de incluir algunas tendencias que si bien no fueron consideradas en el Volumen I, son variables que resultan imposibles de omitir en el caso de estudiar la realidad latinoamericana y, especialmente, la sudamericana, como son la institucionalidad de la defensa, su financiamiento, y la conflictividad social, sobre todo cuando lo que se pretende es prever las implicancias que los escenarios tendrán luego en el ámbito de la Defensa y Seguridad del subcontinente.



El dinamismo que caracteriza las tendencias aquí revisadas destaca su alcance regional y también mundial. Si bien pueden estar presentes en diversas magnitudes, en general conllevan riesgos y amenazas a la estabilidad, lo cual refuerza la noción de que vivimos en un mundo interconectado e interdependiente, donde la región sudamericana no es la excepción a las consecuencias y desafíos de la globalización. Por eso, este libro es también una invitación a continuar analizando qué es lo que podría suceder en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, teniendo en cuenta que tanto los impactos de estos fenómenos como las respuestas que surjan para gestionarlos, son de naturaleza multidimensional.

Las tendencias analizadas inicialmente, permiten identificar desafíos y amenazas de largo aliento para la región, debido a que muchos de ellos se refieren a aspectos estructurales que Sudamérica debería mejorar en aras de la resiliencia y la acción proactiva, en favor de la gestión de los riesgos y la mitigación de las vulnerabilidades, bajo la perspectiva de que todo ello contribuye al fortalecimiento de la seguridad de la nación en general y, especialmente, en el bienestar de la ciudadanía.

Algunos de los ámbitos específicos de acción, que derivan del análisis de tendencias regionales, se vinculan con la necesidad de realizar mayor inversión, modernización, innovación, transparencia y cooperación para enfrentar los múltiples desafíos en materia de Seguridad y Defensa. Considerando que los recursos son siempre necesarios y generalmente insuficientes para cubrir las necesidades de la sociedad moderna, y que los desafíos a la seguridad son múltiples y diversos, cabe mencionar que se hace evidente la necesidad de hacer un uso eficiente de estos, para que la defensa continúe contribuyendo desde su área de competencia y en el marco legal correspondiente, a la acción estatal para enfrentar la compleja realidad del siglo XXI, donde elementos como la capacidad de respuesta rápida, la innovación, la coordinación interagencial y la transparencia adquieren cada vez más relevancia.

Por otra parte, desde un plano económico, la región sudamericana, seguirá siendo altamente dependiente a los mercados internacionales, en el contexto del auge del comercio orientado al Asia Pacífico. Ahora bien, esto puede representar ventanas de oportunidades para mejorar los ingresos nacionales, considerando los actuales vínculos que tienen diferentes países con dicha región, ya sea a nivel bilateral o multilateral como son la APEC y la Alianza del Pacífico.

Desde una perspectiva social, ante la amenaza que representa el cambio climático tanto para la seguridad nacional, debido a que puede afectar a los recursos estraté-



gicos de los países, como también en la protección de los derechos humanos de los habitantes de la región, parece necesario continuar mejorando la preparación de las Fuerzas Armadas, en el marco de su contribución a la acción global del Estado respecto a emergencias ligadas al cambio climático. También es menester reforzar los lazos de cooperación en la materia a nivel interestatal, con el propósito de contribuir a generar una suerte de resiliencia climática nacional y regional. Por otra parte, el fenómeno del crecimiento poblacional y las migraciones seguirán desafiando a la institucionalidad de los países, provocando colapsos urbanos si es que los gobiernos no toman medidas para resolver de manera estructural las carencias en las ciudades.

Dado el dinamismo que se infiere de lo anterior, es que se reconoce que hay una multiplicidad e interseccionalidad de factores y actores que intervienen en las diferentes amenazas, riesgos y desafíos que se desprenden de las tendencias, reforzando el paradigma de que los desafíos globales y actuales deben combinar esfuerzos gubernamentales, de la sociedad civil e internacionales. Al mismo tiempo, estos deben ser mancomunados entre los diferentes actores, forjando una senda de largo plazo para seguir avanzando sostenidamente en enfrentar amenazas, conflictos y riesgos con el fin de proteger la vida humana y la seguridad de los Estados.

En términos de los escenarios descritos, las distintas alternativas que se plantean agrupadas en cuatro cuadrantes, dan cuenta de un sinnúmero de alternativas en que las variables y tendencias se combinan. Así, el establecimiento de dos incertidumbres críticas nos ha permitido de alguna forma ordenar la realidad futura a partir de los elementos que estimamos pueden tener mayor variabilidad y que, a su vez, tendrán más incidencia en la determinación del futuro.

Cabe recordar que tales escenarios tienen la característica de ser tipológicos, vale decir, cada cuadrante evidencia una combinación extrema de las dos incertidumbres críticas, reconociéndose, por cierto, que a la hora de situarnos en algún punto específico de los cuadrantes nos encontraremos en las coordenadas que representan una combinación de variables que reconoce matices respecto de su cuadrante “tipo”.

Así también, debe reconocerse que la realidad posee una innumerable cantidad de variables que inciden en su conformación y que no son posibles de medir en su complejidad, por lo que los escenarios que puedan anticiparse no son más que la interpretación de un analista (o de un grupo de ellos), y son siempre, desde tal perspectiva, subjetivos.

Es menester tener en cuenta que los escenarios presentados en este libro no bus-



can predecir si no más bien dotar de insumos y supuestos para robustecer la toma de decisiones y aportar a la gestión del conocimiento en la Función Defensa y sus colaboradores.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, luego del levantamiento de escenarios alterativos realizado para la región sudamericana, se determinaron algunas de las eventuales implicancias estratégicas para la Seguridad y Defensa de Chile, referidas a la identificación y análisis de las respectivas ventanas de oportunidad y ventanas de vulnerabilidad derivadas de las narrativas de cada escenario. Dicho ejercicio nos permitió vislumbrar cuáles podrían ser los ámbitos que requerirían mayor atención por parte de la comunidad de la defensa y los tomadores de decisiones, ya que evidencian situaciones que podrían requerir de respuestas estratégicas.

Si bien los cuatro escenarios identificados presentan realidades diferentes que, por lo mismo, conllevan consecuencias distintas para la toma de decisiones estratégicas, es posible identificar dos elementos transversales que se estiman clave en este ámbito: las exigencias por mayor transparencia, control de los recursos públicos y el incremento del escrutinio ciudadano hacia la Función Defensa. Igualmente, al revisar las proyecciones derivadas de los escenarios, se considera que existe una coincidencia entre el futuro deseable y la situación actual al 2020. Es decir, aunque existen espacios para mejorar la gestión en Seguridad y Defensa, parece necesario establecer acciones que propendan a mantener la estabilidad y fortalecer la magnitud del proceso de consolidación del Estado.

Con todo, el presente libro deja en evidencia que el mundo hacia el 2040 y en particular la región sudamericana, seguirá viéndose afectada por lo que sucede en otras regiones del mundo, debido a la creciente interdependencia del sistema internacional. Por añadidura, la actual pandemia ha reforzado la idea de que los países deben cooperar entre sí para superar diferentes riesgos y amenazas, por lo que se reafirma lo señalado precedentemente y se sostiene que es imperativo que las instancias multilaterales se fortalezcan, con el objeto de concensuar visiones y concretar soluciones.

En este orden de ideas, el uso de aplicaciones y redes sociales nos ha demostrado que podemos estar más interconectados. Si bien, por razones de seguridad, las instancias presenciales siguen siendo la mejor manera de trabajar en las relaciones bilaterales entre Estados y entre distintas instituciones, la facilidad para manejar medios *online* ha permitido trabajar en ellas en estos tiempos de crisis a nivel mundial. Esto, visto como una oportunidad, puede significar uno de los elementos clave en



materia de cooperación, ya que permite intercambiar visiones y lecciones aprendidas sobre determinados temas sin la necesidad de desplazarse de un lugar a otro, aumentando la rapidez de las respuestas cuando la premura de las situaciones de riesgo y amenazas lo requieran.

Una de las principales fortalezas de este libro es mostrarnos que, independiente de que se pueda realizar un estudio acabado de las situaciones que podrían afectar a nuestra región, describiendo y analizando las variables más relevantes para levantar escenarios alternativos a futuro, siempre existen elementos que escapan a la planificación, presentándose como sucesos imprevistos que generan gran impacto socioeconómico y que obligan a las autoridades a replantearse los planes iniciales. Es por esto que en el presente volumen se expone una aproximación y propuesta para conocer los elementos que pueden afectar dicha planificación de forma previa, para medir los alcances futuros de la llegada de un eventual cisne negro.

Finalmente, es necesario tener en consideración que la prevalencia de los conflictos intraestatales por sobre los interestatales que caracteriza el panorama estratégico regional, no necesariamente significa la inexistencia de estos últimos, pues se mantienen como una preocupación latente para los Estados, ya que un factor propio de las relaciones internacionales es el resguardo y satisfacción de los intereses y necesidades, característica que posee la dualidad de llevar a un conflicto o favorecer las relaciones de cooperación efectiva en el largo plazo.



