

RED DE POLÍTICA  
DE SEGURIDAD

# DISFUNCIONALIDAD DE LOS ESTADOS NACIONALES SUDAMERICANOS

PARA GARANTIZAR EL CONTROL TERRITORIAL,  
LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DE SUS PAÍSES



2024

JAIME BAEZA FREER  
JULIANO CORTINHAS  
MARÍA C. ESCUDERO  
CARMELA GARCÍA  
PABLO MONTENEGRO  
EDUARDO PASTRANA  
DIEGO PÉREZ E.  
ANTONIO J. RAMALHO  
MILDRED ROONEY  
DIEGO VERA  
MARCELO ARMAS G.





**DISFUNCIONALIDAD DE LOS ESTADOS NACIONALES SUDAMERICANOS  
PARA GARANTIZAR EL CONTROL TERRITORIAL, LA SEGURIDAD Y LA  
DEFENSA DE SUS PAÍSES**





**IDEI  
PUCP**



**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

**DISFUNCIONALIDAD DE LOS ESTADOS NACIONALES  
SUDAMERICANOS PARA GARANTIZAR EL CONTROL  
TERRITORIAL, LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DE SUS PAÍSES  
RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Jaime Baeza Freer  
Juliano Cortinhas  
María Cristina Escudero Illanes  
Pablo Montenegro  
Eduardo Pastrana Buelvas  
Diego Pérez Enríquez  
Antonio Jorge Ramalho  
Mildred Rooney Paredes  
Diego Vera P.  
Marcelo Armas Gonzales

Coordinadores:  
Fabián Novak  
Sandra Namihás

2024

*Disfuncionalidad de los Estados nacionales sudamericanos para  
garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa de sus países  
Red de Política de Seguridad*

1ª ed. – Setiembre de 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-10129

ISBN N° 978-612-5178-00-8

© Pontificia Universidad Católica del Perú  
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)  
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú  
Email: [idei@pucp.edu.pe](mailto:idei@pucp.edu.pe)  
URL: [www.pucp.edu.pe/idei](http://www.pucp.edu.pe/idei)  
Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.  
Calle Grimaldo del Solar 162, Of. N° 1004  
Lima 18 – Perú  
Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: [www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)  
Telf: (51-1) 501-4228  
[www.facebook.com/kasenperu](https://www.facebook.com/kasenperu)

Autores (ID Orcid):

Jaime Baeza Freer (0000-0001-8383-9773)

Juliano Cortinhas (0000-0003-4529-6813)

María Cristina Escudero Illanes (0000-0002-4908-3500)

Pablo Montenegro (0000-0002-9300-7193)

Eduardo Pastrana Buelvas (0000-0002-0638-4821)

Diego Pérez Enríquez (0000-0002-7487-1429)

Antonio Jorge Ramalho (0000-0001-5168-1983)

Mildred Rooney Paredes (0000-0001-8149-8493)

Diego Vera P. (0000-0002-1954-3684)

Marcelo Armas Gonzales (0000-0002-6591-2161)

Coordinadores:

Fabián Novak, Pontificia Universidad Católica del Perú

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Editora:

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Diseño de carátula: Shirley C.

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

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

Diagramación: Equis Equis S.A.

1ª ed. DIGITAL, setiembre de 2024

Libro electrónico disponible en:

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/123985>

# Índice

---

Presentación .....	9
Disfuncionalidades del Estado brasileño para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa del país .....	11
<i>Antonio Jorge Ramalho y Juliano Cortinhas</i>	
Chile y su control territorial. Brechas y avances hacia la capacidad estatal efectiva .....	43
<i>Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes</i>	
Disfuncionalidad del Estado para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa del país. El caso de Bolivia .....	67
<i>Pablo Montenegro</i>	
La seguridad de Colombia entre los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro. Retóricas de legalidad y paz total con deterioro del control territorial .....	99
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera P.</i>	
La “ilusión” de la soberanía. Ecuador en la perspectiva de los vacíos estructurales en el periodo 2023-2024 .....	137
<i>Diego Pérez Enríquez</i>	
Entrampamiento institucional y disfuncionalidad estatal en el Perú. Aproximaciones a las agendas de seguridad y defensa nacional en el contexto de inestabilidad política (2016-2023) .....	163
<i>Mildred Rooney Paredes y Marcelo Armas Gonzales</i>	



# Presentación

---

La Red de Política de Seguridad está conformada por especialistas y profesores de la Pontificia Universidad Católica del Perú, como también por académicos de la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Esta iniciativa del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) tiene como objetivo investigar con carácter multidisciplinario los temas de seguridad y defensa, ampliar el conocimiento de estas temáticas, establecer los problemas o amenazas a la seguridad que son comunes a la región, plantear propuestas de políticas públicas y soluciones a los problemas identificados, y aunar esfuerzos para buscar una mayor cooperación entre los países participantes, con el fin de construir progresivamente una comunidad de seguridad.

En sus diez años de existencia, ha desarrollado un conjunto de valiosas investigaciones, publicaciones y eventos públicos anuales, que han tenido una gran acogida por académicos y especialistas, pero también por investigadores y el público en general. Específicamente la Red ha trabajado temas como el nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la región, el tráfico ilícito de drogas como amenaza a la seguridad, la posibilidad de conformar una comunidad de seguridad entre nuestros países, la cooperación vecinal ante las distintas amenazas regionales, los retos que para la seguridad implica el nuevo orden internacional, las amenazas extrarregionales a la seguridad, las implicancias para la seguridad de la presencia de China en la región, las relaciones civiles-militares en la región sudamericana y el comportamiento de esta ante las interrupciones geopolíticas globales.

En esta oportunidad, la Red ha dedicado el presente volumen —el décimo de la serie— a analizar “Disfuncionalidad de los Estados nacionales sudamericanos para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa de los países”. En cuanto a la metodología seguida, cada capítulo aborda los diversos problemas, limitaciones y dificultades que los países de la región presentan para el pleno

control de sus territorios nacionales, señalando los derroteros a seguir para corregir esta problemática.

Para alcanzar dicho propósito, este volumen reúne los estudios de Antonio Jorge Ramalho y Juliano Cortinhas (*Disfuncionalidades del Estado brasileño para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa del país*), Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes (*Chile y su control territorial. Brechas y avances hacia la capacidad estatal efectiva*), Pablo Montenegro (*Disfuncionalidad del Estado para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa del país El caso de Bolivia*), Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera P. (*La seguridad de Colombia entre los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro. Retóricas de legalidad y paz total con deterioro del control territorial*), Diego Pérez Enríquez (*La "ilusión" de la soberanía. Ecuador en la perspectiva de los vacíos estructurales en el periodo 2023-2024*) y, la obra culmina con el estudio de Mildred Rooney Paredes y Marcelo Armas Gonzales (*Entrampamiento institucional y disfuncionalidad estatal en el Perú. Aproximaciones a las agendas de seguridad y defensa nacional en el contexto de inestabilidad política (2016-2023)*).

El IDEI-PUCP y la KAS Perú esperan que este libro contribuya al debate académico y político, en la esperanza de promover la reflexión de los decisores de políticas públicas en materia de seguridad en nuestros respectivos países.

Plaza Francia, 19 de agosto de 2024

# Disfuncionalidades del Estado brasileño para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa del país

Antonio Jorge Ramalho\* y Juliano da Silva Cortinhas\*\*

---

## Introducción

La disfuncionalidad del Estado brasileño en temas de seguridad y defensa es estructural. Se puede examinar desde dos puntos de vista principales. El primero es más amplio y, en distintos grados, se aplica igualmente a todos los países sudamericanos. El segundo subraya procesos históricos brasileños, específicamente la inserción militar en la política nacional y la ausencia de control democrático sobre las Fuerzas Armadas. Nuestro argumento es que la experiencia brasileña produjo una equivocada aplicación del instrumento militar y la asignación disfuncional del presupuesto de defensa.

Organizamos esta discusión en dos apartados, el primero de los cuales es corto y busca recordar al lector el contexto más amplio en el cual se observan las disfuncionalidades estatales en el ámbito de seguridad y defensa. De hecho, las dinámicas globales y recientes evoluciones han puesto en jaque la capacidad de los Estados nacionales sudamericanos de garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa de sus países. Geopolíticos, militares, económicos, tecnológicos y sociales, estos desafíos ofrecen cotidianamente evidencias de la disfuncionalidad de los Estados para garantizar tanto la seguridad nacional como la seguridad humana.

---

\* Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Actualmente, es también director del mismo instituto. Ha servido en varias instituciones del Estado brasileño, entre los cuales se encuentra los ministerios de la Defensa, Relaciones Exteriores y Educación, así como la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República. Ha sido director de la Escuela de Defensa del Consejo de Defensa de la UNASUR.

ID ORCID: 0000-0001-5168-1983

\*\* Asesor de la Casa Civil de la Presidencia de la República de Brasil. Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Coordinador del Grupo de Estudios e Investigación sobre Seguridad Internacional (GEPsi/UnB) e investigador del Programa de Cooperación Académica en Defensa Nacional (PROCAD-DEFESA).

ID ORCID: 0000-0003-4529-6813

Decidimos subrayar dos dimensiones en que, combinadas, estos desafíos a la vez evidencian y concurren para la disfuncionalidad de los Estados nacionales en el actual ambiente internacional: la búsqueda de armonía entre la regulación interna de los países y su inserción global, con énfasis en las inseguridades resultantes de los procesos de innovación y sus externalidades; y la ampliación del concepto de seguridad, que, desde los 1990s, considera la seguridad humana, por ende, se impone a los Estados el desafío de adecuar sus instrumentos de protección y empleo de la violencia para proteger de manera más efectiva su soberanía y sus ciudadanos.

En este marco, examinamos la experiencia brasileña, con énfasis en la participación de los militares en la política, la ausencia de control civil de las Fuerzas Armadas y su empleo en tareas ajenas al núcleo de su misión constitucional. Esta dinámica histórica contribuyó a ampliar la disfuncionalidad del Estado para proveer seguridad a los brasileños. Ilustramos el argumento con comparaciones entre la experiencia brasileña, la del Reino Unido y Francia, poniendo en relieve la necesidad de establecer clara visión de prioridades para adecuar los instrumentos del Estado al cumplimiento de sus funciones esenciales.

En síntesis, apuntamos aspectos de las dinámicas globales que afectan la capacidad de los Estados nacionales de bien cumplir sus funciones principales, con la esperanza de contribuir al debate sobre la disfuncionalidad de los Estados sudamericanos para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa de los países de la región. El hecho de que los Estados tienen poca capacidad de controlar estas dinámicas no retira de sus gobiernos la responsabilidad de comprenderlas y adaptarse a ellas, a fin de cumplir efectivamente sus funciones con respecto a la seguridad y defensa de sus soberanías y la protección de sus pueblos.

La experiencia brasileña indica el desafío de enfrentar no solamente las disfuncionalidades estructurales, sino también las que han marcado las relaciones civil-militares y las instituciones militares, que han contribuido a desperdiciar el reducido margen de maniobra en que puede actuar el Estado para proveer efectiva protección a la ciudadanía y al país.

## **1. Disfuncionalidades estructurales**

### **1.1. El difícil equilibrio entre intereses nacionales y gobernanza global**

Por lo menos desde los años 1960s, se cuestiona la capacidad de los Estados nacionales de bien operar las rutinas necesarias para mantener la cohesión de las sociedades en cuanto sacan provecho de los beneficios de la globalización. Hoffmann, por ejemplo, más allá de discutir los dilemas de formación de las comunidades europeas, indica la necesidad de examinar “not just the legal capacity of the sovereign state, but the de facto capacity at its disposal: granted the scope of its authority, how much of it can be used, and with what results?”

(1966, p. 911). En su clásico estudio sobre la expansión de las empresas multinacionales estadounidenses, Vernon (1971) apunta la progresiva limitación de la capacidad regulatoria de los Estados frente a la emergencia de actores que tienen amplia capacidad operacional a nivel global.

Estos autores examinaron el fenómeno cuando el sistema de Bretton Woods aún funcionaba plenamente, a pesar de sus evidentes fracturas. La suspensión de la convertibilidad del oro en US dólares y las crisis del petróleo en los 1970s contribuyeron para disminuir la efectividad regulatoria del conjunto de instituciones diseñado en Bretton Woods, que promovió la aceleración del proceso de globalización económica con las “válvulas de escape” que han permitido a los Estados atender a las presiones sociopolíticas internas, profundizando la interdependencia de economías y sociedades y expandiendo la producción mundial exponencialmente, en el marco que Ruggie (1982) denominó *embedded liberalism*.

Este proceso explica no solamente la expansión demográfica observada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, sino además la significativa reducción de la pobreza y también la elevada concentración de renta y riqueza dentro de las sociedades y en el ámbito global (Claar, 2013). En este contexto, la ampliación de escala y las ganancias asociadas a los procesos de especialización productiva han potencializado el impacto de las innovaciones tecnológicas en la economía global, disminuyendo el ciclo de vida de los productos y también de sectores industriales.

Una implicación inmediata de este proceso es la necesidad de ampliar continuamente los mercados, a fin de lograr obtener recursos suficientes para innovar incesantemente, a pesar de los riesgos y elevados costos, visto que las industrias solo pueden sobrevivir en mercados acentuadamente competitivos, ofreciendo nuevos productos en intervalos de tiempo cada vez más reducidos.

Una segunda implicación de este proceso consiste en el desplazamiento de sectores de trabajadores y la obsolescencia de sus capacidades productivas, sobre todo como consecuencia de los procesos de automatización de la producción. Si la robotización industrial ya desplazaba miles de trabajadores industriales, el advenimiento de la inteligencia artificial extiende aceleradamente este proceso al sector de servicios. El FMI, por ejemplo, estima que aproximadamente 40% de los empleos serán fuertemente afectados por la difusión de la inteligencia artificial, contribuyendo además a profundizar la concentración de riqueza (Cazzaniga et al., 2024).

Una vez que la innovación se hace de una manera mucho más rápida, los trabajadores no logran capacitarse a tiempo para trabajar en las actividades creadas

por la dimensión creadora, en términos schumpeterianos, de este proceso. Más aún, con el desplazamiento geográfico de las industrias y la transferencia para el ambiente cibernético de parte importante de los servicios, grandes cantidades de trabajadores desempleados y descualificados pasan a demandar soporte del Estado, cuyas capacidades fiscales son insuficientes para financiar políticas de seguridad social necesarias para amortiguar el impacto social de los cambios económicos. Para completar el cuadro:

Se trata de un proceso complejo, que Meyer resume con perspicacia: “Trade makes the pie bigger; domestic policies divide the pie up. Never shall the twain meet” (Meyer, 2017, p. 997). Es también un proceso contradictorio, una vez que la internacionalización de la producción y del consumo genera oportunidades extraordinarias al costo de sucesivas crisis, en el marco de procesos de “destrucción creadora” (Aghion et al., 2021) en ciclos cada vez más cortos e intensos.

La implicación inmediata de este fenómeno, fuertemente influenciado por las innovaciones tecnológicas que han progresivamente promovido la prevalencia de la economía de la información sobre la economía industrial, es la destrucción de sectores económicos, dejando a sus constituyentes en la indigencia hasta que desarrollen nuevas competencias para actuar en sectores económicos aún en formación.

Estas reorganizaciones producen inmensas inestabilidades y sentimientos de inseguridad en parcelas importantes de las sociedades occidentales, las cuales los sistemas políticos no logran administrar apropiadamente. De hecho, la interdependencia avanzó lo suficiente para integrar economías y sociedades en un camino sin vuelta, a pesar de la ausencia de mecanismos legítimos de gobernabilidad: “A truly borderless global economy, one in which economic activity is fully unmoored from its national base, would necessitate transnational rule-making institutions that match the global scale and scope of markets” (Rodrick, 2012, p. 9). Sus procesos económicos generan demandas sociales que evidentemente desafían “institutions such as the state without threatening their continued existence” (Coker, 2014, p. 9), evidenciando su carácter disfuncional.

Como resultado, en la feliz síntesis de Rodrick (2012, p. 6), el Estado nacional “is roundly viewed as an archaic construct that is at odds with twenty-first century realities”, un obstáculo a la globalización económica y a la ampliación de los beneficios resultantes de ganancias de escala y ventajas comparativas. En la ausencia de instancias regulatorias efectivas a nivel global, suceden lo que Tooze (2021) y Helleiner (2024) denominan “policrisis”, refiriéndose a choques interconectados cuyos efectos se retroalimentan produciendo un ambiente global en crónico estado de crisis. Estos procesos han generado “massive disruptions of

financial, food, and energy flows across the globe” (Georgieva, 2024), estableciendo un ambiente de crisis permanente.

A esto se agregan los impactos de las guerras en curso (Siria, Yemen, Ucrania, Gaza), las sucesivas crisis sistémicas (desde la asiática, a fines de los 1990s, hasta la financiera de 2007/2008), las cuales evidencian tanto la actualidad de técnicas tradicionales de protección de sus ciudadanos (Betz, 2019) cuanto las vulnerabilidades evidenciadas por la pandemia del Covid 19 y los eventos extremos asociados a los cambios climáticos. Con la reemergencia de las disputas geopolíticas entre grandes potencias y la parálisis de las organizaciones internacionales, se intensifican las desconfianzas entre los gobiernos de los Estados nacionales, que buscan ahora reorganizar sus cadenas globales de producción y valor considerando aspectos otros además del costo.

Impulsadas por las inseguridades evidenciadas por la pandemia de la Covid 19 (Javorcik, 2020), iniciativas de *friendly-shoring* y *nearshoring* (Weiss, 2021) contribuyen para redefinir los regímenes internacionales con el objetivo de devolver a los Estados su rol de árbitros en estos procesos, una vez que las externalidades negativas del proceso de globalización (Baker, 2016) ya no permiten a los gobiernos mantener los pactos sociales en el ámbito interno y tampoco logran desvincularse de la interdependencia que vincula las economías nacionales. De hecho, es verdad que desde la crisis de 2008 se observó “the return of the visible hand, [...] today’s Nation States cannot live in isolation and can prosper only through trade: they need to remain globalized” (Escaith, 2022, pp. 4 y 14). Además, la nueva mano visible involucra medidas proteccionistas más complejas y variadas, una vez que intenta sacar el máximo provecho de la globalización mientras opera con instrumentos financieros, migratorios y regulatorios (Enderwick, 2011).

En síntesis, el contexto global impone a los Estados dificultades para funcionar efectivamente en beneficio de sus ciudadanos. Hasta recientemente, el enfrentamiento de los cambios sociales y el manejo de las expectativas de las poblaciones relacionados con choques económicos o cambios en las estructuras productivas eran percibidos como problemas políticos, sin relación con temas de seguridad internacional. Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría, la seguridad humana ha ganado relevancia equivalente a la protección de la soberanía nacional.

El Gobierno canadiense, por ejemplo, resume su tarea así: “There can be no greater role, no more important obligation for a government, than the protection and safety of its citizens. But as all Canadians know, we live in an increasingly interconnected, complex and often dangerous world” (Gobierno de Canadá, 2 de diciembre de 2015), considerando una docena de dimensiones prioritarias

en su estrategia de seguridad nacional, desde medidas para evitar la manipulación de odios en la sociedad y la interferencia extranjera hasta medidas de contrterrorismo y seguridad cibernética, además de la estructurada cooperación militar con EE.UU., Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda.

Analizaremos muy brevemente el advenimiento del referente humano en el campo de la seguridad internacional en el próximo segmento, debido a su importancia para comprender las disfuncionalidades del estado brasileño en el campo de la seguridad y defensa.

## **1.2. Seguridad nacional y seguridad humana**

El contexto de interdependencia creado por la profundización del proceso de globalización tornó los Estados excesivamente grandes para enfrentar efectivamente los problemas locales y demasiado limitados para, solos, mitigar riesgos y reducir vulnerabilidades inherentes al ambiente global. Así es que los gobiernos de los Estados nacionales no logran lo básico: garantizar a los ciudadanos la ausencia de miedo permanente por su vida y el atendimento de las necesidades permanentes para su supervivencia, que generalmente se traducen al inglés como “freedom from fear and freedom from want” (Annan, 25 de abril de 2005; Acharya 2001).

Los desafíos globales típicos de economías y sociedades interdependientes generan demandas de gobernabilidad global, como hemos visto. Mientras funcionaba como instancia institucional capaz de responder al proceso de universalización de prácticas liberales, el sistema de Bretton Woods materializó lo que la Comisión sobre Gobernanza Global denominó nuestro “vecindario global” (Comission on Global Governance, 1995). En este contexto, se abrió espacio a la creciente influencia de los avances tecnológicos con impacto directo para la seguridad, como constata Deudney (2007):

[...] global technological interdependence has altered the scope of interaction and hence the number of humans and human groups among whom restraint of violence is necessary for security. [...] [this] focus on the domestic now becomes of primary relevance, since conflict in the global village is the facto civil rather than international war. (pp. 274 y 276)

A esto se agregan los temas colectivos y, por lo tanto, transnacionales (Radziszewski, 2024). Su administración reclama la cooperación de los gobiernos y sociedades, sea para enfrentar de manera coordinada crisis financieras, sea para lidiar con pandemias globales o, aún, para mitigar los efectos de los cambios climáticos, que ya producen eventos extremos con consecuencias humanitarias desastrosas (Duffield, 2007). Los 1990s han marcado, de hecho, este cambio en el concepto de seguridad, ahora “applicable to food, health, the envi-

ronment, population growth, disparities in economic opportunities, migration, drug trafficking and terrorism” (UNDP, 1994, p. 23).

Fjäder (2014) trabaja con una concepción ampliada de seguridad:

[...] security is essentially preventive and proactive in nature, aimed at protecting the state and the citizens against threats, identified and assessed through the means of intelligence and law enforcement, or risk assessments based on past actual events. (...) Spatially, security is usually relatively specific, focusing on persons, organizations, facilities and territory. (Fjäder, 2014, pp. 122-123)

Al tiempo en que se construyó una agenda política global inspirada en valores occidentales, materializada, inicialmente, en las metas del milenio, después en los 17 objetivos de desarrollo sostenible, los conceptos ampliados de seguridad tuvieron reflejos más directos en la política internacional. La noción de seguridad empezó a ser aplicada a varios dominios como: salud, alimentación, justicia, espacio sideral e infraestructuras críticas, entre otros (Corkill y Coole, 2013).

En suma, la seguridad humana pasó a considerarse al lado de la seguridad nacional, a pesar de la contradicción con las dinámicas de la globalización (en especial las instituciones del mercado, capaces de crear, regular y legitimar los intercambios comerciales), que debilitan los Estados en su capacidad regulatoria sin establecer un conjunto de instituciones aptas para gobernar los flujos de mercancías, servicios, personas, informaciones, activos financieros.

En este contexto, las inestabilidades se incrementan, exacerbando la sensación de inseguridad de las poblaciones. En el caso de los Estados occidentales, se debilita el régimen democrático, visto que los gobiernos no logran ofrecer respuestas rápidas y efectivas para los problemas de los ciudadanos. El resultado es más inestabilidad en los flujos globales, que invitan respuestas populistas, a la derecha y a la izquierda, las cuales sacan provecho electoral de las contradicciones inherentes en las dinámicas socioeconómicas globales sin lograr reducir significativamente el nivel de interdependencia vigente (Roberts y Lamp, 2021). Llamados a arbitrar las fuerzas globales, cuando mucho, los Estados logran desarrollar resiliencia en sus sociedades, reduciendo localmente el impacto de los choques sin atacar la raíz de las amenazas y vulnerabilidades que deben enfrentar.

Dos ejemplos recientes ilustran la complejidad de proteger a los ciudadanos en este contexto marcado por la gran influencia de las innovaciones tecnológicas sobre la conformación de nuevos actores en el escenario internacional, especialmente los grupos criminales cuyas actividades se desarrollan a través de las fronteras nacionales, beneficiándose de las infraestructuras de comercio, finanzas e información.

Entre los días 22 y 23 de marzo de 2024, una facción del Estado Islámico, en la provincia Khorasan, atacó un centro comercial y de espectáculos en Rusia, el Crocus City Hall, provocando 140 muertes, más de 500 heridos. Días antes, el gobierno de EE.UU. informó al Kremlin de la inminencia de este ataque, sin lograr indicar la fecha exacta del mismo (U.S. Mission to the OSCE, 2024). Cuando pasó del rechazo universal al ataque, el gobierno de Rusia intentó atribuirlo a Ucrania, como parte de su guerra de información, pero muy pronto el Estado Islámico asumió la responsabilidad por el ataque (Corera, 23 de marzo de 2024).

Basado en Afganistán y Pakistán, donde realizó más de cien ataques terroristas buscando establecer la Sharia, esta especie de facción del Estado Islámico adopta diferentes estrategias de actuación, poniendo énfasis en ataques al Occidente e Israel, particularmente en eventos deportivos o fiestas en general. O sea, en contraste con el Talibán, no actúa localmente, sino que disocia la territorialidad del califato y, con eso, consigue involucrar combatientes de varias partes del mundo. Así fue que también atacó, por ejemplo, a Irán (Kermán, el 3 de enero de 2024) y Turquía (Estambul, el 28 de enero de 2024), realizó ataques más limitados en Suecia y Alemania e intentó actos terroristas en una docena de países en los últimos años. A pesar de su ideología medieval, el grupo se financia en parte con operaciones de cripto activos (Smith et al., 30 de abril de 2024).

El fuerte crecimiento del crimen organizado en Sudamérica en los últimos años también constituye evidencia del empoderamiento de estas organizaciones frente a la incapacidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos. En Brasil, ningún grupo ilustra mejor las disfuncionalidades del Estado para proveer seguridad y administrar su propio territorio que el Primer Comando de la Capital (PCC), presente en 23 estados de la federación brasileña pero también en países vecinos como Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela, operando en articulación con organizaciones criminales locales, el tráfico de drogas y armas, la minería ilegal, el lavado de dinero y la extorsión. Es sintomático que su principal líder está en la cárcel desde 1999, lo que no le impidió comandar una extraordinaria expansión de las actividades criminales que actualmente le permite obtener una ganancia de cerca de mil millones de dólares (Perez, 2023).

En su excelente estudio de la expansión del PCC en Brasil, Manso y Dias (2018) concluyen que la ineffectividad de la policía ofreció a los líderes criminales lo que ellos más necesitaban para fortalecer sus organizaciones: “la posibilidad de crear un ideal colectivo y construir un enemigo común, fundamental para dar sentido existencial a sus actividades, convencer y atraer nuevos cuadros, construyendo una representación discursiva y práctica del crimen como una forma de resistencia social” (Manso y Dias, 2018, p. 319; traducción del autor).

El caso brasileño es asombroso. Según el Forum Brasileiro de Segurança Pública, el país necesita enfrentar la criminalidad que cobró la vida de 47.398 mil brasileños en 2022 (23,3 por 100.000 habitantes), una cifra considerada positiva por representar una caída del 2,4% en relación con 2021. Esto significa 129,8 asesinatos por día, esto es, 5,4 por hora (FBSP, 2023). Las cifras son seguramente subestimadas, especialmente cuando se consideran las disputas por espacio entre las más de 70 facciones criminales operativas en el país, responsables por desapariciones de ciudadanos.

Cuando se considera la disfuncionalidad del Estado para proteger a los ciudadanos, el caso brasileño se torna aún más grave. Cada unidad de la Federación (son 27) tiene dos policías que disputan entre ellas influencia y raramente unen esfuerzos para combatir al crimen. El Gobierno federal tiene tres policías (federal, para crímenes contra el Estado y el patrimonio público, además del combate al narcotráfico y el control de fronteras; una policía de carreteras y otra ferroviaria), pero no es capaz de coordinar los esfuerzos de los estados y mantener bancos de datos actualizados, menos aún establecer un sistema nacional que permita al Estado proveer seguridad a los ciudadanos, empezando por el control de las cárceles, actualmente en manos del PCC y de su rival, el Comando Vermelho (CV), que surgió en Río de Janeiro y hoy actúa en 21 estados de la federación.

Las disfuncionalidades del Estado brasileño en relación a la seguridad son muchas y afectan directamente a la población del país. La situación se agrava porque se suman, como veremos a continuación, a disfuncionalidades relacionadas con la defensa nacional

## **2. Disfuncionalidades en la relación civil-militares en Brasil**

Tradicionalmente, las instituciones militares brasileñas tuvieron un rol protagónico en la política nacional, buscando medios para tomar el poder o para quedarse muy cerca de ese poder a fin de asegurar intereses corporativos. Una implicación relevante de la adopción de esta equivocada prioridad ha sido la incapacidad de construir un aparato de defensa adecuado para el país, ampliando la disfuncionalidad del Estado para proveer seguridad a su pueblo.

El fenómeno está directamente relacionado con el extenso período de dictadura militar en Brasil, pero la interferencia militar en la política brasileña es más antigua, una constante en la historia del país. En varias ocasiones, los militares en vez de desempeñar sus funciones prioritarias, decidieron arbitrar la política nacional. Esto empezó con la Proclamación de la República (Castro, 1995), pasando por una media docena de golpes a lo largo del siglo XX (Chirio, 2012; Fico, 2014) hasta la actualidad (D'Araújo, 2010; Martins Filho, 2021; Carvalho, 2019; Victor, 2022; Ramalho, 2010; Castro, 2021).

Varios intelectuales han investigado este proceso histórico y sus consecuencias. Es bien conocida la influencia de los militares en los procesos de formulación de las Constituciones del país (Mathias y Guzzi, 2010), incluida la de 1988, o en el Poder Judicial (Recondo, 2018), lo que indica la gravedad del tema para la formulación de las leyes brasileñas. Es importante conocer la histórica interferencia política de las fuerzas armadas en Brasil para comprender la cuestión en la actualidad, marcada por la ausencia de control democrático sobre las Fuerzas Armadas.

De hecho, ni siquiera la creación del Ministerio de Defensa disminuyó la autonomía de los militares, que continúan siendo fundamentales para la política nacional. Lo haremos a partir de dos miradas ya mucho abordadas anteriormente: el concepto de control democrático (Desch, 2001; Mukherjee y Pion-Berlin, 2022; Pion-Berlin y Martínez, 2017; Bruneau y Goetze, 2006) y su ausencia en Brasil (Cortinhas y Vitelli, 2020; Penido Oliveira et al., 2023; Winand y Saint-Pierre, 2010; Fuccille, 2006; Marques, 2004).

El Ministerio de Defensa (MD) brasileño no cumple adecuadamente sus funciones, limitándose a transmitir al público en general y a los políticos los intereses corporativos de cada fuerza. Esta institución debería ser el instrumento civil más relevante para determinar a los militares sus actividades prioritarias, establecer un diseño de fuerza capaz de implementarlas y racionalizar el presupuesto de defensa (Bruneau y Goetze, 2006; Mukherjee y Pion-Berlin, 2022). Se trata, al final, del instrumento burocrático al servicio del poder político para definir el empleo de la fuerza militar.

En la realidad, limitaciones estructurales y prácticas políticas corporativas dificultan al MD establecer el control democrático sobre las Fuerzas Armadas. Analizamos el tema con más profundidad hace un par de años (Ramalho y Cortinhas, 2022), en cuanto Cortinhas y Vitelli (2020) se centraron en el problema agencial de la ocupación de puestos. Aquí trataremos más bien de las consecuencias políticas de tales problemas, las cuales evidencian la disfuncionalidad del Estado en el manejo de este instrumento de poder para proveer seguridad y defensa al país.

Esta dinámica política produce daños al país, cuesta caro a la sociedad y contribuye para la disfuncionalidad de las fuerzas armadas brasileñas, impidiéndolas de ejercer sus funciones de defensa y control del territorio nacional. La ausencia de control democrático sobre los militares en Brasil genera, así, tres conjuntos de consecuencias principales: (a) políticas; (b) presupuestales; y (c) operativas. Pasamos ahora a ellos.

## 2.1. Consecuencias Políticas

En la última década, las Fuerzas Armadas se han esforzado institucionalmente para regresar al protagonismo político en Brasil. El proceso comenzó en respuesta a la creación de la Comisión de la Verdad en el Gobierno Dilma Rousseff y se concretó con el acercamiento al entonces candidato Jair Bolsonaro, electo con el apoyo abierto de amplios sectores de las fuerzas armadas y con el uso de sus recursos en mal disfrazadas campañas electorales.

No está claro si el regreso al poder de Luiz Inácio Lula da Silva les desvió de este objetivo, más desde 2023 los militares parecen buscar medios de reubicarse a fin de permanecer cerca del poder.

El esfuerzo de los militares brasileños para regresar a la política se hizo bajo el comando del llamado *Partido Militar*, un mal definido agregado de jefes militares, en aquel entonces liderado por el excomandante Villas-Bôas, que estableció el sentido de dirección y coordinó directamente aspectos del proceso, en especial el acercamiento a Jair Bolsonaro y su exitosa elección a la presidencia de la República.

Oliveiros Ferreira (1998) y Alain Rouquié (1990) introdujeron en Brasil la idea del *Partido Militar*, que adquirió connotación distinta con autores como Ana Penido y Suzeley Kalil (2021) para explicar cómo los militares se han convertido en protagonistas de las disputas electorales brasileñas:

El Partido Militar une diferentes voluntades individuales en un discurso partidista colectivo fuertemente ideológico y, para ello, se ocupa de la educación política de sus cuadros. No es monolítico ni homogéneo, pero sí bastante cohesivo ideológicamente. El partido representa los intereses corporativos de las Fuerzas Armadas, priorizando las políticas públicas y la ocupación de cargos por su propia base, pero también participa en elecciones e interpreta la Constitución según sus intereses, deseando difundir en la sociedad sus interpretaciones sobre el país. Su núcleo duro es permanente, no ocasional ni reflejo de regímenes políticos, siendo responsable de establecer alianzas y realizar articulaciones políticas que, en algún momento, incrementen su poder. Sus principales aliados, y subordinados a él, pertenecen al Partido Fardado. La estructura organizativa del Partido Militar repite la del FA, basada en la jerarquía y la disciplina, y aprovecha las estructuras estatales para su funcionamiento. Por lo tanto, es un partido con una alta disciplina partidaria y procesos de toma de decisiones simples y jerárquicos. Los oficiales superiores que ya están en reserva disfrutaban de un papel especial, ya que tienen mayor libertad de acción. Y, a diferencia de cualquier otro partido político, el Partido Militar mantiene relaciones directas con la fuerza de las armas. (Penido Oliveira y Kalil, 2021, p. 3)

De hecho, los militares apoyaron a Bolsonaro en su campaña electoral con manifestaciones individuales e institucionalmente. Para los analistas, Bolsonaro lanzó su candidatura a la presidencia en 2014, cuando visitó la “Academia Militar das Agulhas Negras”, la escuela de formación de oficiales brasileños y, con el consentimiento de su comandante, discursó para los nuevos oficiales. En la ocasión, Bolsonaro afirmó: “algunos morirán en el camino”, pero él llevaría a Brasil hacia la derecha en el final de los próximos cuatro años (Areias, 7 de diciembre de 2014). Al decirlo, Bolsonaro recibió una ovación.

De hecho, su política de salud negacionista durante la pandemia del Covid 19 cobró la vida de más de 730 mil brasileños y su gobierno facilitó el acceso a armas, muchas de las cuales han terminado en manos de las organizaciones criminales. Según el Ministerio Público de San Pablo, antes de las políticas de liberalización de acceso a armas implantadas por Bolsonaro, los integrantes del PCC adquirían un buen fusil en el mercado ilegal en un rango cercano a los US\$ 7.000 y US\$ 12.000; pero con el relajamiento de las normas, ellos se han registrado como coleccionistas y adquieren el mismo armamento en un rango cercano a los US\$ 2.400 y US\$ 3.000 (Nexo, 25 de julio de 2022).

Los militares han apoyado a Bolsonaro durante su campaña, incluso promoviendo eventos electorales dentro de cuarteles militares. En 2017, se difundió la participación de Bolsonaro en 11 eventos en instituciones militares (Alessi, 22 de octubre de 2017), lo que está prohibido por la legislación militar. Al final de la campaña, varios generales trabajaron colectivamente para “superar la resistencia” a Bolsonaro entre la élite del ejército brasileño (Gielow, 2018). La presencia de oficiales generales y militares de alto rango en la preparación del plan y las propuestas de gobierno de Bolsonaro fue ampliamente reportada en la prensa (Casall, 15 de octubre de 2018), lo que indicó que las Fuerzas Armadas actuaron como un Partido Militar.

Además del apoyo a Bolsonaro, los militares han rechazado a otros candidatos. Una de las manifestaciones de rechazo más llamativas fue el famoso tuit del entonces comandante del Ejército, general Villas Boas (3 de abril de 2018). El propio comandante, en sus memorias, narra el proceso de elaboración de ese tuit, dirigido a los ministros del Supremo Tribunal Federal con tono amenazador (Castro, 2021). El texto fue elaborado conjuntamente por gran parte del Alto Mando del Ejército y difundido en vísperas de la sentencia del Tribunal Supremo Federal que podría liberar a Luiz Inácio Lula da Silva, precandidato a la presidencia de la República que lideraba las encuestas. La publicación decía lo siguiente:

En esta situación que vive Brasil, queda preguntar a las instituciones y al pueblo ¿Quién piensa realmente en el bien del país y de las generaciones futuras y a

quién sólo le preocupan los intereses personales? Aseguro a la Nación que el Ejército brasileño cree compartir el deseo de todos los buenos ciudadanos de repudiar la impunidad y respetar la Constitución, la paz social y la Democracia, además de permanecer atento a sus misiones institucionales. (General Villas Boas, 3 de abril de 2018; traducción de los autores)

La participación en el proceso electoral se explica por convergencias ideológicas, pero ese intercambio de favores se pagó a lo largo de la administración presidencial de Bolsonaro, que aumentó considerablemente los salarios y beneficios de dicho personal militar. Para algunos analistas, que los militares “sabotearon las elecciones de 2018 en beneficio propio” (Amaral y Neto, 21 de febrero de 2021).

Durante el gobierno de Bolsonaro, los militares actuaron como un partido político. En 2020, Brasil tenía proporcionalmente más ministros militares que Venezuela, con oficiales activos y de reserva al mando del 36,36% de los ministerios de Bolsonaro (Barrucho, 26 de febrero de 2020). El Tribunal de Cuentas de la Unión, en el mismo año, identificó 6.157 militares ocupando cargos en el Gobierno federal, 2.930 de los cuales estaban en servicio activo (Cavalcanti y Nathan, 2020). Esto corresponde a más del doble del número de militares que había en gobiernos anteriores.

Los oficiales han logrado beneficios personales en términos de salario<sup>1</sup> y pensiones, pero su participación en el Gobierno federal resultó negativa para las fuerzas armadas, que han perdido apoyo popular durante el período (Toledo, 25 de abril de 2019) y dejaron de preocuparse con la preparación para las guerras. Ocupadas en otros compromisos, las Fuerzas Armadas tienden a perder efectividad en su preparación para la guerra.

Este reingreso de los militares a la política culminó con la participación de muchos de sus cuadros en un intento de golpe de Estado en el 8 de enero de 2023, cuando manifestantes que habían acampado frente a organizaciones militares en todo Brasil invadieron las sedes de los tres poderes de la República. Esos campamentos duraron meses y hay varios informes de que claramente fueron utilizados para fomentar y planificar el intento de golpe. A pesar de eso, fueron tolerados y alentados por los militares, según el presidente del Tribunal Supremo Militar, un oficial general de 4 estrellas (Agência Pública, 22 de enero de 2024).

---

<sup>1</sup> Entre otros beneficios, los oficiales recibieron los “super sueldos”. Un estudio realizado en 2022 constató que más de 3.500 militares recibieron salarios superiores a R\$ 100.000 (alrededor de US\$ 20.000) durante el gobierno de Bolsonaro (Maia y Vettorazzo, 11 de agosto de 2022).

Durante la invasión de los Palacios, las Fuerzas Armadas, así como las policías militares, no protegieron los centros de poder. Hay imágenes de acciones condescendientes para proteger a los golpistas, muchos de los cuales eran oficiales de la reserva o miembros de la “familia militar”. Tras ser retirados de las sedes de los tres poderes, los golpistas fueron nuevamente protegidos por los militares, quienes impidieron a la policía de ingresar al campamento para realizar detenciones durante toda la noche, permitiendo la operación policial solamente en el día siguiente (Araújo y Nunes, 19 de enero de 2023). Hay informes de que varios golpistas escaparon durante la noche (Noblat, 2023). Desde entonces, muchos golpistas afirmaron haber sido apoyados por el Ejército durante los campamentos golpistas (Yamaguti y Caramori, 28 de septiembre de 2023).

Por sobre esto, los comandantes de las Fuerzas Armadas discutieron la posibilidad de apoyar un golpe de Estado con el entonces ministro de Defensa. Al menos el entonces comandante de la Armada, almirante Almir Garnier, declaró que apoyaría una ruptura institucional, conforme relatado por los excomandantes del Ejército y la Fuerza Aérea en sus testimonios ante la Policía Federal (Soares y Prado, 15 de marzo de 2024).

En síntesis, las consecuencias políticas de la ausencia de control democrático sobre las fuerzas armadas en Brasil han sido desastrosas para el país, que aún está lejos de reducir la polarización política y minimizar la amenaza a la democracia tras el regreso de los militares al protagonismo en la política. En cierto sentido, el partido militar liberó fuerzas aún más reaccionarias, a lo mejor porque tenía la esperanza de controlar el proceso. Al percibir la ausencia de soporte popular al golpe, el partido retornó a la institucionalidad, pero el ambiente político sigue tensionado, con importantes consecuencias para la seguridad humana, especialmente en lo que concierne a un ambiente estructuralmente favorable al fortalecimiento de las organizaciones criminales.

Las consecuencias de esta intervención se extienden a los campos presupuestal y operativo, con implicaciones para la seguridad nacional. En ese sentido, son el conjunto de consecuencias más relevante de los tres mencionados en este artículo, ya que, en cierto modo, se reflejan en los demás. A continuación, analizamos las consecuencias presupuestales y operativas de la falta de control democrático sobre las Fuerzas Armadas.

## **2.2. Consecuencias presupuestales**

La racionalización del presupuesto de defensa y el consecuente aumento de la eficacia de las fuerzas armadas es una de las principales funciones de los Ministerios de Defensa (Bruneau y Goetze, 2006, p. 80). En Brasil, sin embargo, las limitaciones antes mencionadas del Ministerio y la legislación vigente,

que otorga excesivo poder a las fuerzas armadas en el proceso de toma de decisiones presupuestales, impiden que el MD centralice la formulación del presupuesto.

Empecemos por la Ley Complementaria (LC) N° 97/1999 (Presidencia de la República del Brasil, 1999), que establece normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas y trata del presupuesto de defensa en su capítulo III:

Art. 12. El presupuesto del Ministerio de Defensa incluirá las prioridades definidas por la Estrategia Nacional de Defensa, explicadas en la ley de lineamientos presupuestarios.

§ 1º El presupuesto del Ministerio de Defensa identificará las asignaciones para la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea.

§ 2º El proyecto de presupuesto de las Fuerzas será elaborado en colaboración con el Ministerio de Defensa, que lo consolidará, cumpliendo con las prioridades establecidas en la Estrategia Nacional de Defensa, explicadas en la ley de directrices presupuestarias.

§ 3º La Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea gestionarán, con carácter individual, los recursos presupuestarios que les sean asignados en el presupuesto del Ministerio de Defensa.

Proveniente de una alteración aprobada por medio de Ley Complementaria N° 136/2010, esta redacción confiere autonomía a las fuerzas armadas. Dado que el presupuesto es una decisión política, conferir a las fuerzas autonomía para gestionar sus presupuestos de forma aislada no favorece la deseada racionalización presupuestaria ni la interoperabilidad.

Las fuerzas formulan sus propuestas de forma independiente; al MD solo le corresponde consolidar dichas propuestas, lo que normalmente ocurre con base en negociaciones y cortes lineales para todas las solicitudes de cada Fuerza Armada. No se priorizan las solicitudes de equipamientos militares a la luz de los escenarios que Brasil puede confrontar, restringiendo las decisiones a la fijación de los porcentajes globales en caso de necesidad de reducción presupuestaria.

La estructura burocrática del MD no representa un organismo capaz de centralizar la preparación del presupuesto. El Decreto N° 11.337/2023 (Presidencia de la República del Brasil, 2023) es la legislación que aprueba la estructura regulatoria actual y la demostración de cargos de comisión, funciones de confianza y bonificaciones del Ministerio de Defensa, atribuyendo al Departamento de Planificación, Presupuesto y Finanzas, órgano de la Secretaría General del Ministerio, las siguientes responsabilidades:

Art. 39. Corresponde al Departamento de Planificación, Presupuesto y Finanzas: I - realizar las actividades de órgano sectorial del Ministerio en la estructura de los Sistemas Federales de Planificación y Presupuesto, del Sistema Federal de Administración Financiera - Siafi, del Sistema Federal de Contabilidad y del Sistema Federal de Costos del Gobierno;

II - proponer directrices generales relacionadas con la planificación, ejecución y control presupuestario de las Fuerzas Armadas y acompañar y evaluar el desarrollo de estas actividades;

III - analizar y proponer al Secretario de Presupuesto y Organización Institucional la consolidación de planes plurianuales, propuestas de presupuesto y créditos adicionales del Ministerio y de las Fuerzas Armadas;

IV - coordinar, supervisar y acompañar las actividades relacionadas con la ejecución presupuestaria, financiera y contable de la administración central del Ministerio, de la Escuela Superior de Guerra, de la Escuela Superior de Defensa y del Hospital de las Fuerzas Armadas, incluidos los recursos recibidos por vía de la descentralización; Es

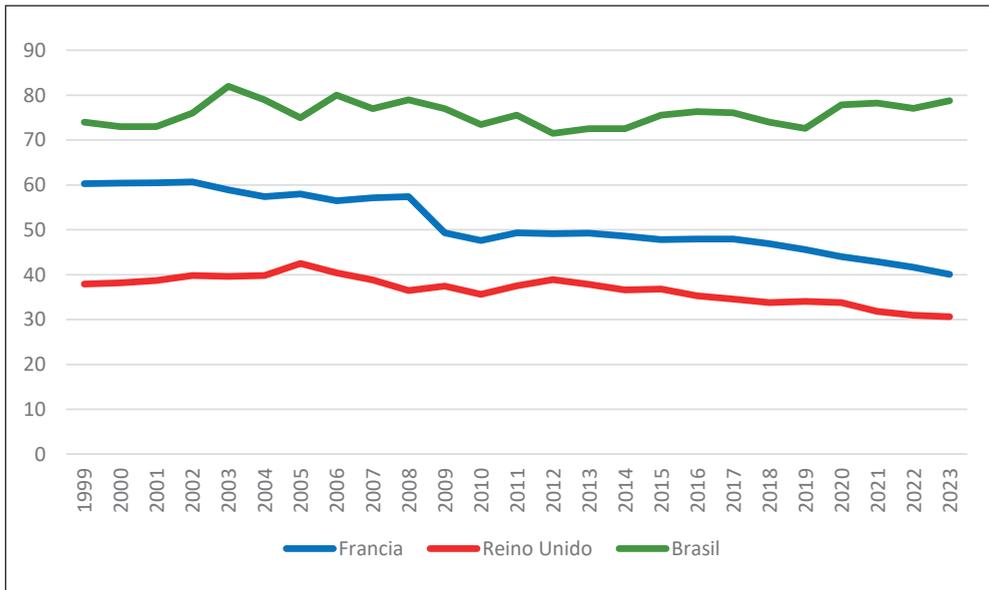
V - proponer la formulación y actualización de directrices relacionadas con los procesos de financiamiento presupuestario del sector público, interno y externo, del Ministerio, en coordinación con los órganos competentes del Gobierno Federal.

Para realizar tales actividades, el Departamento cuenta solo con 23 empleados (Brasil, 2023), lo que no le confiere capacidad de gestionar las actividades presupuestales, menos aún para discutir en igualdad de condiciones con las numerosas estructuras de las fuerzas armadas. La elaboración del presupuesto se realiza, de hecho, dentro de cada una de ellas, de forma totalmente independiente.

Como resultado, Brasil tiene un presupuesto extremadamente desequilibrado, en contraste con países cuyos ministerios conducen los debates presupuestales. En ellos, la racionalización presupuestal prioriza la obtención y modernización de equipos y a la construcción de aparatos de defensa que favorezcan las operaciones conjuntas y la preparación para la guerra.

El gráfico N° 1 presenta la diferencia en el destino del presupuesto para personal entre Brasil, Francia y el Reino Unido, países con grandes operaciones militares en el Atlántico Sur y con un PIB similar al de Brasil (en PPA):

**Gráfico N° 1**  
**Porcentaje del presupuesto de defensa para personal**

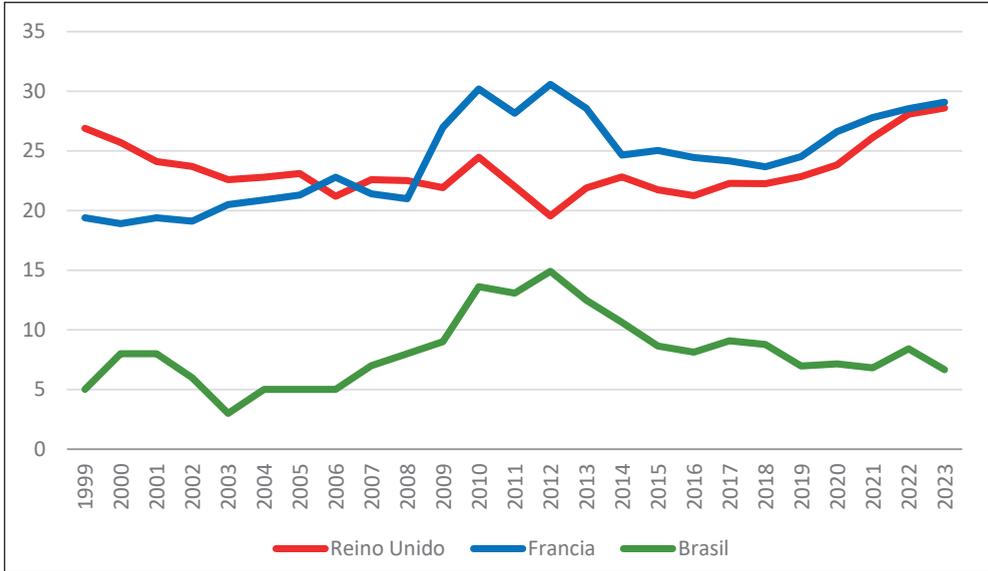


Fuente: OTAN, 7 de julio de 2023; Siga Brasil, julio de 2022.

Como se nota, Brasil privilegia el personal, quedando sin recursos para inversiones. Desde 1999, cuando se creó el Ministerio de Defensa, Brasil ha mantenido el porcentaje del presupuesto de defensa ocupado por personal en niveles muy similares, un indicio de que el MD no ha cumplido una de sus principales funciones a lo largo de sus 25 años de existencia. En este período, el gasto medio con personal en Brasil fue del 75,9% del presupuesto de defensa, mientras que el promedio del Reino Unido fue del 36,7% y el promedio francés del 51,4%.

Mas aún, existen también diferencias sustanciales en el gasto en equipamiento de los tres países, como se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico Nº 2**  
**Porcentaje del presupuesto de defensa para equipos**



Fuente: OTAN, 7 de julio de 2023; Siga Brasil, julio de 2022.

Tampoco aquí Brasil cambió sustancialmente la porción del presupuesto destinada a la adquisición y mantenimiento de equipos. Hubo un pico entre 2003 y 2012, pero desde entonces se produjo una reducción bastante significativa. En el mismo período, Francia aumentó su participación en la cuenta de inversión, y el Reino Unido, a pesar de una reducción inicial, ha aumentado la cuenta desde 2012.

Sin un ministerio capaz de examinar las hipótesis de empleo, desarrollar una base logística de defensa y equipar las fuerzas, preparándolas para el combate, los militares han privilegiado la lucha por más presupuesto y el aumento de la capacidad de influencia política. El resultado se presenta en el aspecto operacional, que examinaremos a continuación.

### 2.3. Consecuencias Operativas

Las cuestiones políticas y presupuestarias abordadas anteriormente generan una amplia disfunción operativa en el sector. A pesar de las grandes inversiones en un país que tiene el noveno PIB más grande del mundo (Nascimento, 2024), las fuerzas armadas no concentran sus actividades en la preparación para la guerra.

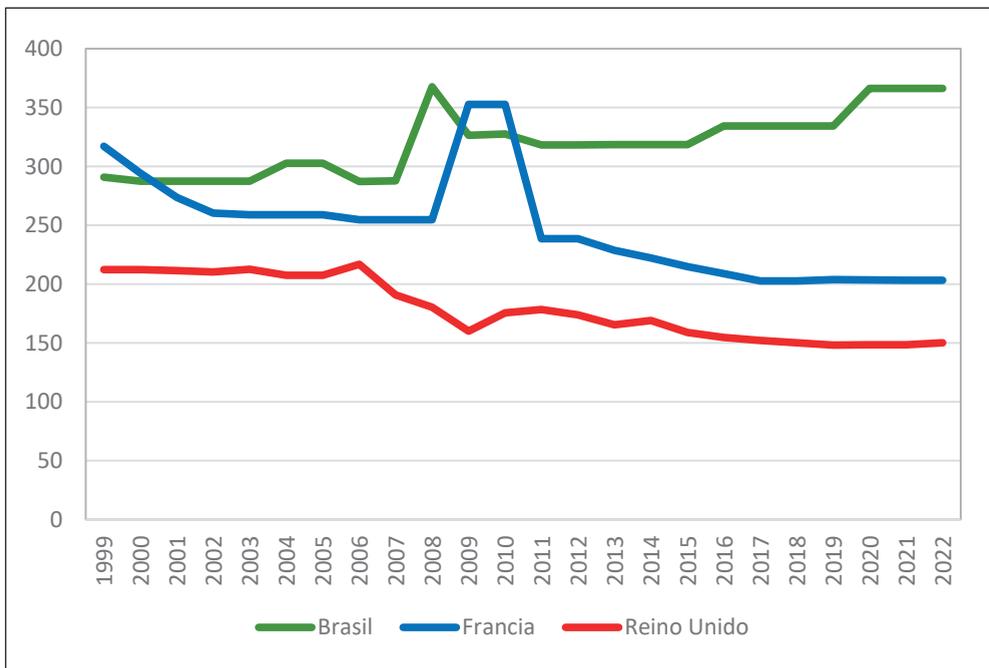
El desequilibrio presupuestario impacta directamente en la baja efectividad de las fuerzas armadas brasileñas. Si bien es poco probable una guerra entre paí-

ses sudamericanos o su participación en conflictos en otros continentes, la creciente presencia de potencias extra regionales en América Latina podría llevar a los países de la región a un enfrentamiento militar (Namihas, 2020; Novak y Namihas, 2023). En este caso, la ausencia de inversión en equipamiento será decisiva para que los países de la región fracasen en los combates, pues no podrán contar con recursos suficientes para prepararse para las guerras de quinta generación (Layton, 2017).

De hecho, estas luchas presuponen el uso de tecnologías avanzadas e innovaciones apropiadas. Las dinámicas de la globalización discutidas en el inicio de este capítulo apuntan a la tendencia de mayor relevancia de la innovación, en vez de grandes contingentes militares, en el campo de la defensa. La incorporación de capacidades tecnológicas por grupos criminales evidencia el hecho de mayor complejidad del ambiente de seguridad y defensa en el ámbito global.

Sin embargo, contrariamente a lo que se esperaría en un escenario cada vez más intenso en el factor tecnológico, Brasil viene favoreciendo cada vez más el aumento del número de fuerzas armadas, moviéndose en dirección opuesta a países comparables en el resto del mundo, como ilustra el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 3**  
**Contingentes de las fuerzas armadas del Reino Unido, Brasil y Francia**



Fuente: IISS, 2023.

Este incremento de contingente se produjo a expensas de la obtención y mantenimiento de equipos. Como lo demuestra el cuadro siguiente, Brasil tiene una gran brecha de equipamiento en relación con Francia y el Reino Unido, potencias medianas del sistema internacional con presencia militar en América del Sur. La comparación con las grandes potencias sería aún más desigual:

**Cuadro N° 1**  
**Equipo militar de Brasil, Francia y Reino Unido**

	BRASIL	FRANCIA	RU
<b>ARMADA</b>			
<b>CONTINGENTE</b>	85,000	34.850	34,050
<b>SUBMARINOS</b>	6	9	10
<b>PORTAAVIONES</b>	0	1	2
<b>DESTROYERS + FRAGATAS</b>	0 + 7	4 + 17	6 + 12
<b>AERONAVES (con capacidad de combate)</b>	7	54	0
<b>HELICÓPTEROS</b>	76	67	58
<b>EJÉRCITO</b>			
<b>CONTINGENTE</b>	214,000	114,800	85,800
<b>VEHÍCULOS BLINDADOS</b>	2,225	5,232	3.144+
<b>ARTILLERÍA</b>	1,881	245+	598
<b>HELICÓPTEROS</b>	92	338	238
<b>FUERZA AÉREA</b>			
<b>CONTINGENTE</b>	67,500	40,200	33,150
<b>SATÉLITES</b>	1	13	6
<b>AERONAVES DE COMBATE</b>	187	261	201

Fuente: IISS 2023.

A pesar de tener contingentes más pequeños que los de Brasil, Francia y el Reino Unido están sustancialmente mejor equipados. El desequilibrio presupuestario entre los tres, por tanto, se traduce en sus capacidades operativas.

Obsérvese que no consideramos pertinente iniciar aquí un debate conceptual sobre grandes potencias, potencias medianas o potencias regionales; tema fascinante, pero marginal en nuestro argumento. Es cierto que hay diferencias importantes entre el Reino Unido y Francia, de un lado, y Brasil, del otro. Las potencias europeas tienen capacidad nuclear, integran el Consejo de Seguridad de la ONU e intentan proyectar su influencia no solamente en las estructuras de gobernanza global, sino también en otras regiones del globo. Brasil, en contraste, tiene ambiciones de actuar diplomáticamente más allá de lo que sus capacidades económicas y diplomáticas permiten, pero afirma recurrentemente su disposición a contribuir al mantenimiento de la paz y a la promoción de la seguridad internacional, lo que requiere capacidad militar.

La comparación entre Brasil y potencias europeas relevantes sirve apenas para ilustrar inconsistencias entre los proyectos de poder y la posibilidad de asignar recursos que los sostengan.

Además, otros factores son también relevantes para explicar la disfuncionalidad de las fuerzas armadas brasileñas para proveer seguridad al país. Uno de los principales es el elevado número de responsabilidades subsidiarias confiadas a sus fuerzas armadas. Además de su intensa participación política, los militares brasileños participan constantemente en operaciones no bélicas.

El propio Ministerio de Defensa registra que las fuerzas armadas de Brasil participaron en 145 Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden Público (GLO) en el país entre 1992 y 2021 (Ministerio de Defensa del Brasil, 31 de enero de 2022). Entre ellos, el 26,9% se refirió a seguridad de eventos, el 17,9% se produjo durante huelgas policiales, el 16,9% se realizó durante votaciones y conteos electorales y el 15,9% se refirió a violencia urbana. El restante 22,8% estuvo fragmentado entre varias funciones. Cada vez más, las fuerzas son empleadas para fines distintos de la guerra o la preparación para ella. Estas operaciones desvían la atención de los militares de sus misiones precipuas y dificultan la asunción de responsabilidades de quienes necesitan prepararse para realizar semejantes tareas.

Las tres consecuencias de la falta de control democrático sobre las Fuerzas Armadas examinadas en este apartado hacen que las fuerzas armadas brasileñas contribuyan a ampliar las disfuncionalidades del Estado en la provisión de seguridad y defensa a los ciudadanos.

Si bien no existe un escenario claro de una posible guerra en nuestro continente, la protección del territorio brasileño contra amenazas difusas y su defensa ante otros países se vuelven muy difíciles cuando las fuerzas armadas del país son excesivamente numerosas, su presupuesto está desequilibrado y el diseño

de las fuerzas es inadecuado para los escenarios más probables. Si en tal contexto los militares se preocupan más en actuar como árbitros de la política nacional que en prepararse para la guerra, ellos pasan a ser fuente de inseguridad para la ciudadanía.

El territorio brasileño es uno de los más grandes del mundo, con muy baja densidad demográfica en algunos sitios. No es posible proteger un territorio de estas características sin preparación y equipamiento adecuados.

### **3. Conclusión**

El mundo atraviesa un período de intensos desequilibrios. Además de los desafíos evidentes, como el empeoramiento de la relación entre las grandes potencias y la polarización de las sociedades democráticas occidentales, procesos profundos y de largo plazo, condicionados por las crisis inherentes al capitalismo, influyen el medio ambiente y producen riesgos colectivos como las pandemias.

En este escenario, los métodos tradicionales de armonización del equilibrio entre el interés nacional y la necesidad de una gobernanza global ya no producen resultados satisfactorios. Sin embargo, hasta ahora los países que deberían convertirse en protagonistas del cambio de este equilibrio no han tenido capacidad o voluntad política para liderar el cambio.

EE.UU., China y Europa —aparentemente los más capaces de romper paradigmas y construir dinámicas más cooperativas— han avanzado en dirección contraria a la necesaria. En lugar de construir puentes, amplían las diferencias. Las potencias que podrían ampliar las herramientas de la gobernanza global, maximizando nuestra capacidad para mitigar los riesgos generados por amenazas globales emergentes, alimentan conflictos de interés cada vez mayores entre ellos.

La ampliación del concepto de seguridad, incluyendo tanto la perspectiva estatal como la humana, fue un paso arriesgado. La evolución tecnológica ha transferido poder a los grupos organizados, incluso los criminales, generando inseguridad e inestabilidad. Es necesario promover la seguridad humana, lo que exige una actuación cooperativa que lleve a un esfuerzo verdaderamente global e inclusivo.

Brasil es un país que, como potencia regional y actor importante en cuestiones ambientales, podría asumir un papel más importante. Sin embargo, a lo largo de los últimos años, el país no logró mejorar la calidad de su democracia; caminó, antes, en el sentido contrario. La seguridad de las instituciones

estatales y de la población brasileña depende de una relación más sana entre civiles y militares.

A pesar de los amplios recursos de que dispone, la democracia brasileña sigue en riesgo. Las instituciones estatales, que deberían garantizar la seguridad del Estado y de la población, han sido fuentes de inseguridad. En este texto, priorizamos el análisis de las disfuncionalidades relacionadas con las fuerzas armadas, pero echamos luz sobre las dinámicas globales que afectan directamente a la seguridad humana.

A lo largo de su historia, las fuerzas armadas brasileñas participaron activamente en la política nacional, convirtiéndose en protagonistas de importantes transiciones políticas en el país. Los militares permanecieron centrados en la solución de problemas internos, sin priorizar la construcción de un aparato de defensa que pudiera, en este momento de intensificación de las rivalidades entre grandes potencias y de profunda crisis en el modelo político económico occidental, proteger a Brasil contra posibles amenazas externas.

Las disfuncionalidades en las relaciones civil-militares, el diseño inadecuado de la fuerza y el desequilibrio presupuestal en Brasil amplían la vulnerabilidad nacional, tanto a nivel interno como en relación con el sistema internacional. A nivel interno, la presencia constante de fuerzas entrenadas para hacer la guerra en actividades policiales crea tensiones e inseguridad para la población, cuando el foco debería estar en proteger vidas y asegurar los derechos humanos. A nivel internacional, la presencia constante de militares en la política y en misiones subsidiarias aumenta la vulnerabilidad de Brasil en relación a las potencias extrarregionales que operan en el continente.

El conjunto de vulnerabilidades a las que están sometidos los países sudamericanos se debe a problemas estructurales, sistémicos y a dinámicas interestatales. A su vez, las disfuncionalidades brasileñas para actuar en este contexto se deben en gran medida a problemas que podrían minimizarse si existiera voluntad política y una visión de largo plazo para reformar algunas de las instituciones del Estado.

En el caso de las fuerzas armadas, es necesario establecer el control democrático sobre las mismas. A partir de ahí, realizar reformas estructurales que generen resultados positivos para el equilibrio presupuestal, para el diseño de la fuerza. Se trata de un proceso de largo plazo. La retirada de los militares de la política, del mismo modo, será una consecuencia de estos procesos, que en última instancia resultan en mayor funcionalidad del Estado para proveer seguridad a los brasileños, tanto externa (por la construcción de instrumentos

disuasorios) como interna (al reducir los riesgos para la democracia y ampliar la seguridad humana).

Solamente cuando los militares brasileños estén totalmente conectados con su función principal, la defensa del territorio contra amenazas externas, ellos se alejarán del contacto diario con la población, lo que reducirá las tensiones y dejará la seguridad pública a las fuerzas del Estado capacitadas para proveerla. Este proceso contribuiría a reducir las disfuncionalidades del Estado brasileño en el campo de seguridad y defensa. El problema, con todo, es que su obtención parece muy distante del horizonte del país.

## Referencias bibliográficas

- Acharya, A. (2001). Human Security: East versus West. *International Journal*, 56(3), 442-460
- Agência Pública. (2024, 22 de enero). Presidente do STM: acampamentos golpistas 'foram tolerados por orientação' militar. *Carta Capital*. <https://www.cartacapital.com.br/politica/presidente-do-stm-acampamentos-golpistas-foram-tolerados-por-orientacao-militar/>
- Aghion, P., Antonin, C. y Bunel, S. (2021). *The Power of Creative Destruction*. The Belknap Press.
- Alessi, G. (2017, 22 de octubre). Quartéis se abrem para a campanha eleitoral de Bolsonaro. *El País*. [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/20/politica/1508513779\\_228341.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/20/politica/1508513779_228341.html)
- Amaral, R. y Neto, M. D. (2021, 21 de febrero). Militares sabotaram as eleições de 2018 em benefício próprio. *Carta Capital*. <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/militares-sabotaram-as-eleicoes-de-2018-em-beneficio-proprio/>.
- Annan, K. (2005, 25 de abril). "In Larger Freedom": Decision Time at the UN. Secretaría General de Naciones Unidas. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2005-04-25/larger-freedom-decision-time-un>
- Araújo, C. y Nunes, V. (2023, 19 de enero). Exército impediu retirada de acampamento golpista no DF, diz ex-chefe da PM. *Uol Notícias*. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/19/exercito-impediu-retirada-de-acampamento-golpista-no-df-diz-ex-chefe-da-pm.htm>
- Areias, K. (2014, 7 de diciembre). Militares acolhem Bolsonaro. De olho em 2018, Jair Bolsonaro é recebido com honras na Aman e faz campanha à Presidência. *O Dia*. <https://odia.ig.com.br/noticia/brasil/2014-12-08/militares-acolhem-bolsonaro.html>
- Baker, D. (2016). *Rigged. How Globalization and the Rules of the Modern Economy Were Structured to Make the Rich Richer*. Center for Economic and Policy Research. <https://deanbaker.net/images/stories/documents/Rigged.pdf>
- Barrucho, L. (2020, 26 de febrero). Brasil de Bolsonaro tem maior proporção de militares como ministros do que Venezuela; especialistas veem riscos. *BBC News*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51646346>
- Betz, D. (2019). Citadels and Marching Forts: How Non-Technological Drivers are Pointing Future Warfare Towards Techniques from the Past. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 2(1), 30-41. <https://doi.org/10.31374/sjms.25>
- Bruneau, T. C. y Goetze R. B. (2006). Ministries of Defense and Democratic Control. En T. C. Bruneau y S. D. Tollefson. (Eds.), *Who Guards the Guardians and How Democratic Civil-Military Relations* (pp. 71-96). University of Texas Press. <https://doi.org/10.7560/712782>

- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, 2009.
- Gobierno de Canadá. (2015, 2 de diciembre). *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*. Public Safety Canada. <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrt/scrng-eng.aspx>
- Carvalho, J. M. (2019). Forças Armadas e Política no Brasil. Ed. Todavia.
- Casall, M. (2018, 15 de octubre). Aumenta a presença militar na campanha Bolsonaro. *Rede Brasil Atual*. <https://www.redebrasilatual.com.br/eleicoes-2018/presenca-militar-se-intensifica-na-campanha-bolsonaro/>
- Castro, C. (1995). *Os militares e a República: Um estudo sobre cultura e ação política*. Jorge Zahar Editora.
- Castro, C. (2021). *O espírito militar: um antropólogo na caserna*. Jorge Zahar Editora.
- Cavalcanti, L. y Nathan, V. (2020, 17 de julio). Bolsonaro mais que dobrou contingente de militares no governo, aponta TCU. *Poder360*. <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-mais-que-dobrou-contingente-de-militares-no-governo-aponta-tcu/>
- Cazzaniga, M., Jaumotte, F., Li, L., Melina, G., Panton, A. J., Pizzinelli, C., Rockall, E. J. y Mendes Tavares, M. (2024). *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work*. *IMF Staff Discussion Note SDN2024/001*. Fondo Monetario Internacional.
- Chirio, M. (2012). *A política nos quartéis: Revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira*. Jorge Zahar Editora.
- Claar, V. (2013). The Urgency of Poverty and the Hope of Genuinely Fair Trade: Surreponse. *Journal of Markets and Morality*, (16), 273-277. <https://ssrn.com/abstract=2749373>
- Coker, C. (2014). Globalization and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk. *Adelphi*, 42(345).
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford OUP.
- Corera, G. (2024, 23 de marzo). Moscow attack: Did Russia ignore US 'extremist' attacks warning? *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-68646375>
- Corkill, J. D. y Coole, M. P. (2013). *Security, control and deviance: Mapping the security domain and why it matters*. Edith Cowan University publications. 1-1-2013
- Cortinhas, J. y Vitelli, M. (2020). Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2016). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 7(2), 187-216.
- D'araújo, M. C. (2010). *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Ed. FGV.
- Deudney, D. (2007). *Bounding Power. Republican Security Theory form the Polis to the Global Village*. Princeton University Press.

- Desch, M. C. (2001). *Civilian Control of the Military: the changing security environment*. Johns Hopkins University Press.
- Ferreira, O. (1988). *Forças Armadas, para quê?* GRD.
- Duffield, M. (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Polity Press.
- Enderwick, P. (2011). Understanding the rise of global protectionism. *Thunderbird International Business Review*, 53(3), 325-336. <https://doi.org/10.1002/tie.20410>
- Escaith, H. (2022). From Hyper-globalization to Global Value Chains Decoupling: Withering Global Trade Governance? *MPRA Paper*, (115267). [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/115267/1/MPRA\\_paper\\_115263.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/115267/1/MPRA_paper_115263.pdf)
- FBSP. (2023). Anuário Brasileiro de Segurança Pública (17). Fórum Brasileiro de Segurança Pública. <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/6b3e3a1b-3bd2-40f7-b280-7419c8eb3b39>
- Fico, C. (2014). *O Golpe de 1964. Momentos Decisivos*. FGV.
- Fjäder, C. (2014) The nation-state, national security and resilience in the age of globalization. *Resilience*, 2(2), 114-129. <https://doi.org/10.1080/21693293.2014.914771>
- Fuccille, L. A. (2006). Democracia e questão militar: a criação do Ministerio da Defesa no Brasil [tesis de doctorado, UNICAMP]. <https://bv.fapesp.br/pt/dissertacoes-teses/135810/democracia-e-questao-militar-a-criacao-do-ministerio-da-def>
- Georgieva, K. (2024). *Confronting Fragmentation Where It Matters Most: Trade, Debt, and Climate Action*. IMF Blog.
- General Villas Boas. [@Gen\_VillasBoas]. (3 de abril de 2018). *Nessa situação que vive o Brasil, resta perguntar às instituições e ao povo quem realmente está pensando no bem do País e das gerações futuras e quem está preocupado apenas com interesses pessoais?* [Tweet]. Twitter. [https://twitter.com/Gen\\_VillasBoas/status/981315174660485122](https://twitter.com/Gen_VillasBoas/status/981315174660485122)
- Gielow, I. (2018, 3 de octubre). Grupo de generais ajuda Bolsonaro a vencer resistência na elite do Exército. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/grupo-de-generais-ajuda-bolsonaro-a-vencer-resistencia-na-elite-do-exercito.shtml>
- Helleiner, E. (2024). Economic Globalization's Polycrisis. *International Studies Quarterly*, 68(2), 1-9. <https://doi.org/10.1093/isq/sqae024>
- Hoffman, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), 862-915. [https://web.archive.org/web/20170809110720id\\_/http://mailhold.org/media-pool/113/1132142/data/Hoffmann.pdf](https://web.archive.org/web/20170809110720id_/http://mailhold.org/media-pool/113/1132142/data/Hoffmann.pdf)
- IISS – International Institute for Strategic Studies. (2023). *The Military Balance. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*. Routledge.

- Javorcik, B. (2020). Global supply chains will not be the same in the post-COVID-19 world. En R. Balwin y S. J. Evenett. (Ed.), *COVID-19 and Trade Policy: why turning inward won't work*. CEPR Press.
- Layton, P. (2017). *Fifth Generation Warfare*. Royal Australian Air Force. Working Paper, 43. <https://airpower.airforce.gov.au/sites/default/files/2021-03/WP43-Fifth-Generation-Air-Warfare.pdf>
- Maia, G. y Vettorazzo, L. (2022, 11 de agosto). Veja lista com supersalários de mais de 3.500 militares do governo. *Veja*. <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/veja-lista-com-supersalarios-de-mais-de-3-500-militares-do-governo>
- Manso, B. P. y Dias, C. (2018). *A guerra. A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. Todavia.
- Marques, A. (2004). El Ministerio de Defensa en Brasil. Limitaciones y perspectivas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(3-4), 27-51.
- Martins Filho, J. R. (Org.). (2021). *Os Militares e a Crise Brasileira*. Ed. Alameda.
- Mathias, S. K. y Guzzi, A. C. (2010). Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(73), 41-57. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092010000200003>
- Meyer, T. (2017). Saving the Political Consensus in Favor of Free Trade. *Vanderbilt Law Review*, 70(3), 985-1026. <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vlr/vol70/iss3/4>
- Ministerio de Defensa del Brasil. (2022, 31 de enero). *Histórico de GLO*. [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/2-tabelas-glo\\_atualizada\\_em\\_jan\\_22.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_jan_22.pdf)
- Moisi, D. (2009). *The geopolitics of emotion: How cultures of fear, humiliation, and hope are reshaping the world*. Random House.
- MTAC Report. (2024, 17 de abril). Nation-states engage in US-focused influence operations ahead of US presidential election. <https://blogs.microsoft.com/wp-content/uploads/prod/sites/5/2024/04/MTAC-Report-Elections-Report-Nation-states-engage-in-US-focused-influence-operations-ahead-of-US-presidential-election-04172024.pdf>
- Mukherjee, A. y Pion-Berlin, D. (2022). The fulcrum of democratic civilian control: Re-imagining the role of defense ministries. *Journal of Strategic Studies*, 45(6-7), 783-797. <https://doi.org/10.1080/01402390.2022.2127094>
- Namihas, S. (Ed.). (2020). *Amenazas extrarregionales a la seguridad*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172059>
- Nascimento, H. (2024, 1 de marzo). Brasil termina 2023 como a 9ª maior economia do mundo. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/economia/brasil-termina-2023-como-a-9a-maior-economia-do-mundo/>

- Nexo. (2022, 25 de julio). PCC usa medidas de Bolsonaro para comprar armas, diz jornal. <https://www.nexojornal.com.br/extra/2022/07/25/pcc-usa-medidas-de-bolsonaro-para-comprar-armas-diz-jornal>
- Noblat, R. (2023, 10 de febrero). Golpistas fugiram do acampamento por orientação de militares. [Blog do Noblat]. <https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/ricardo-noblat/golpistas-fugiram-do-acampamento-por-orientacao-de-militares>
- Novak, F. y Namihas, S. (Eds.). (2023). *Sudamérica ante las disrupciones geopolíticas globales*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/195323>
- OTAN. (2023, 7 de julio de 2023). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf)
- Penido Oliveira, A. M. y Kalil, S. (2021). O Partido Militar no Sistema Político Brasileiro. Anais do Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. [https://impa.br/wp-content/uploads/2021/06/SistPolitico2021\\_11-PartidoMilitar.pdf](https://impa.br/wp-content/uploads/2021/06/SistPolitico2021_11-PartidoMilitar.pdf)
- Penido Oliveira, A. M., Kalil, S., Godoy Tubino, N. L. (2023). A (re)militarização do Ministério da Defesa no Brasil (2016-2021). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 38 (111). <https://doi.org/10.1590/3811006/2023>
- Perez, F. (2023, 4 de setiembre). PCC fatura R\$ 4,9 bilhões ao ano com tráfico e preocupa europeus. UOL. <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/09/04/pcc-faturamento-trafico-internacional-drogas.htm>
- Pion-Berlin, D. y Martínez, R. (2017). *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge University Press.
- Presidencia de la República del Brasil. (1999, 9 de julio). *Lei Complementar nº 97/1999*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm)
- Presidencia de la República del Brasil. (2023, 1 de enero). Decreto Nº 11.337/2023. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11337.htm#art4](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11337.htm#art4)
- Radziszewski, E. (2024). *Government Responses to Asymmetric Threats: The State of the Literature on Counterinsurgency from 2002-2022*. *Global Responses to Asymmetric Threats Project*. University of Maryland.
- Recondo, F. (2018). *Tanques e togas: O STF e a ditadura militar*. Companhia das Letras.
- Ramalho, A. J. (2010). *Militares e Política no Brasil. Texto para Discussão 1670*. IPEA. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1166/1/td\\_1670.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1166/1/td_1670.pdf)
- Ramalho, A. J. y Cortinhas, J. (2022). Sin rumbo. Fuerzas Armadas, democracia y defensa nacional en Brasil en el Siglo XXI. En S. Namihas y F. Novak. (Eds.),

- Relaciones Civiles-Militares en la Región Sudamericana. Reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187278>
- Rodrick, D. (2012). Who Needs the Nation-State? *Roepke Lecture in Economic Geography*, 89(1), 1-19. <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/who-needs-the-nation-state.pdf>
- Rouquié, A. (1990). *Os Partidos Militares no Brasil*. Ed. Record.
- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2), 379-415. [https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/international\\_regimes\\_transactions.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/international_regimes_transactions.pdf)
- Siga Brasil. (2022, julio). *Orçamento*. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>
- Soares, J. y Prado, G. (2024, 15 de marzo). Ex-comandantes à PF: chefe da Marinha colocou tropas à disposição de Bolsonaro para eventual golpe. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ex-comandantes-a-pf-chefe-da-marinha-colocou-tropas-a-disposicao-de-bolsonaro-para-eventual-golpe/#:~:text=O%20almirante%20Almir%20Garnier%2C%20ex,em%20depoimento%20%C3%A0%20Pol%C3%ADcia%20Federal.>
- Smith, P., Kemal, L. y Webber, L. (2024, 30 de abril). Islamic State Khorasan's Westward Network Expansion into Iran, Turkey and Europe. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2024/04/islamic-state-khorasans-westward-network-expansion-into-iran-turkey-and-europe/>
- Toledo, J. R. (2019, 25 de abril). Sob Bolsonaro, militares perdem popularidade. Piauí. <https://piaui.folha.uol.com.br/sob-bolsonaro-militares-perdem-popularidade/>
- Tooze, A. (2021). *Shutdown*. Viking.
- Vernon, R. (1971). *Sovereignty at bay: The multinational spread of U.S. enterprise*. Basic Books.
- Victor, F. (2022). *Poder camuflado: Os militares e a política, do fim da ditadura à aliança com Bolsonaro*. Companhia das Letras.
- Weiss, L. (2021). Re-emergence of Great Power Conflict and US Economic Statecraft. *World Trade Review*, 20(2), 152-168.
- Winand, É. y Saint-Pierre, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História e Militarismo*, 29(2), 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-90742010000200002>
- Yamaguti, B. y Caramori, I. (2023, 28 de setiembre). Mulher apontada como organizadora de atos terroristas em Brasília diz que Exército apoiou acampamentos em frente a quartéis. *G1*. <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/09/28/mulher-apontada-como-organizado->

ra-de-atos-terroristas-em-brasilia-diz-que-exercito-apoiou-acampamentos-em-frente-a-quarteis.ghtml

UNDP - United Nations Development Programme. (1994). *Human Development Report 1994*. Oxford University Press.

U.S. Mission to the OSCE. (2024, 11 de abril). On the Terrorist Attack at the Crocus City Hall in Moscow. [Comunicado]. <https://osce.usmission.gov/on-the-terrorist-attack-at-the-crocus-city-hall-in-moscow/>



# Chile y su control territorial. Brechas y avances hacia la capacidad estatal efectiva

Jaime Baeza Freer\*  
María Cristina Escudero Illanes\*\*

---

## 1. Introducción

Uno de los principales problemas que se enfrentan los Estados en la actualidad es su capacidad para controlar sus territorios. Esto es, sobre todo, la idea de un *State Capacity*. Esta expresión en inglés responde a la idea de la presencia de las agencias del Estado en todo el territorio de un país. La importancia que reviste es que al estar presente con más que las Fuerzas Armadas o con algún grado de presencia soberana, se ejerce una jurisdicción efectiva que permite morigerar las amenazas, y de paso, controlar efectivamente que el Estado de Derecho se cumpla territorialmente. Sin embargo, ya no basta la presencia física, puesto que además hay una realidad cibernética mucho más difícil de rastrear y que tiene efectos concretos sobre la vida real de las personas. Estar presente en esta otra dimensión requiere un Estado que sea capaz de adaptarse y por lo tanto asumir la verdadera diversidad que existe de amenazas plausibles.

Por lo tanto, la ausencia del Estado es una de las bases que explican las amenazas tanto naturales como antrópicas. Existe una amplia literatura sobre catástrofes naturales y su impacto sobre la sobrevivencia del Estado. Sin embargo, en este trabajo nos enfocamos exclusivamente en las amenazas antrópicas, físicas y cibernéticas, además del impacto de actores no estatales que conviven de manera paralela con la comunidad internacional organizada. Este es

---

\* Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno por la Universidad de Georgetown, EE.UU. Académico de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Research Fellow (non-resident) Center for Latin American and Latino Studies (CLALS), American University, EE.UU. Exsubdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile.

ID ORCID: 0000-0001-8383-9773

\*\* Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown, EE.UU. Académica de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

ID ORCID: 0000-0002-4908-3500

un fenómeno del que no escapa ningún país del mundo, pero que tiene aún más connotación en los países donde el control territorial, por las razones que sean, es más difícil de lograr.

En este estudio utilizamos a Chile como caso de estudio porque representa el caso de un país con grandes cambios en los últimos años, tanto en el control de su territorio como así mismo en las amenazas que enfrenta. Se puede decir que Chile vive una crisis importante de control estatal y también una percepción de inseguridad interna que no conocía previamente en su historia. Lo anterior nos obliga a preguntarnos si ¿está en condiciones el Estado chileno de controlar todo su territorio?, ¿cuáles son las principales amenazas que tiene para ejercer poder jurisdiccional?, ¿tiene los instrumentos adecuados? El responder estas preguntas nos lleva a comprender la importancia de la acción física del Estado, incluso más allá del pretendido control que pueda tener sobre su territorio. En este trabajo analizamos las variables independientes que explican cómo Chile está controlando su territorio, sus amenazas y qué elementos cuenta para su defensa.

Nuestra hipótesis sostiene que Chile tiene una historia donde no avizó ni imagino el actual escenario, particularmente en las dos décadas previas a la actual, lo que redundaba en sus problemas de control territorial y el aumento en las amenazas externas que enfrenta a su seguridad. Parte del problema es la ausencia de una verdadera estrategia Nacional de Seguridad y Defensa que reemplace los libros de la Defensa. A su vez que no se pensó en nuevos escenarios superadas las hipótesis de conflicto vecinal. Las Fuerzas Armadas y de Orden están organizadas para un orden territorial que ya no tiene sentido en el actual panorama de amenazas y control territorial. A todo lo anterior, hay que sumar que la región sudamericana, y el Cono Sur en particular, se encuentra en su nivel más bajo de trabajo multilateral y diálogo político de varias décadas, incluso peor que en los momentos más álgidos de la Guerra Fría.

Chile es un país en extremo difícil de controlar por su geografía, con extensas zonas fronterizas de muy difícil acceso, particularmente en la zona andina hacia el este y por el desierto de Atacama hacia el norte. A su vez, el océano Pacífico es un desafío en sí mismo por la complejidad de su control en aguas territoriales, como también porque es un escaparate al Pacífico Sur, zona del mundo de alta complejidad en su control, sujeto a problemas de piratería, guerra fría de las grandes potencias y otras actividades anómalas que afectan su seguridad y tránsito. No debemos olvidar que es por donde transita la mayor parte del comercio mundial. A los desafíos anteriores debemos sumar los complejos escenarios antárticos que se vislumbran de cara a la revisión del Tratado de Washington en 2048. En este contexto, las necesidades de seguridad y defensa para Chile son extensas.

En las próximas páginas analizamos la territorialidad y el *state capacity* (capacidad del estado de ahora en adelante) como un concepto clave en materia de seguridad y defensa, su aplicación en Chile y por qué es importante entenderlo como factor clave para la futura estabilidad del país. En este sentido, muchos de los problemas asociados a la seguridad nacional que se discuten actualmente están asociados al control de la migración ilegal, a las zonas territoriales dominadas por el crimen organizado y la ausencia del Estado en vastos sectores del país. A lo anterior, debe agregarse una serie de amenazas territoriales que están más escondidas en el debate público, pero que son fuente importante de preocupación.

En este ámbito están la protección de los recursos naturales, infraestructura crítica y otras instalaciones fundamentales para la seguridad territorial. Para completar el análisis, debemos sumar estudiar los lugares específicos donde se generan las brechas, y desde donde el Estado y la literatura tratan de securitizar el problema porque son asuntos estratégicos definitorios para el país. En este caso se encuentran las costas del Pacífico, los recursos de agua en los campos de hielo, las fronteras terrestres, y últimamente con mucha importancia la Antártica. Para entender y aplicar en estas áreas miramos el concepto propiamente tal de Capacidad Estatal y como se inserta en el caso chileno. En lo que resta del artículo miramos la capacidad del estado como un escenario esencial de acción para las Fuerzas Armadas, analizamos posteriormente qué políticas de seguridad y defensa se implementan en Chile, para luego poner el foco en las amenazas actuales donde el territorio juega un papel fundamental.

## **2. Capacidad estatal como escenario de misión de las FFAA**

El eje basal de la capacidad estatal es su posibilidad de mantener la soberanía territorial frente a otros estados, pero también frente a otros grupos internos con poder que puedan desafiar el control monolítico del estado en un sentido militar, judicial y fiscal (Bäck y Hadenius, 2008). De acuerdo con los mismos autores, este mínimo a considerar para determinar si existe capacidad estatal o no, va acompañado de una segunda dimensión referida a la forma como los órganos del Estado cumplen con sus funciones, es decir, quien es eficiente y eficaz para satisfacer las tareas que se le encomiendan en distintas áreas importantes para la ciudadanía. Esto se denomina como capacidad administrativa. Esta capacidad se sostiene sobre una burocracia profesional y procedimientos de toma de decisiones imparcial e institucionalizados que permite proveer a la población de bienes y servicios, es decir, no depende tanto de la capacidad coercitiva del Estado como es el caso de la dimensión de soberanía efectiva señalada más arriba.

En un sentido similar, Luna y Soifer (2017, p. 2) definen la capacidad estatal como la habilidad del Estado de ejercer efectivamente autoridad, reflejado en

su habilidad de implementar políticas en todo el territorio que dice gobernar. Para estos autores hay tres elementos en el núcleo de esta definición: el alcance territorial del estado; la medida en que puede ejercer una presencia efectiva en un lugar determinado; y la manera efectiva de gobernar a las personas que viven allí. Este concepto es de naturaleza amplia y, en consecuencia, las debilidades del Estado pueden darse en distintas esferas con distinto impacto para la ciudadanía.

La literatura argumenta que el desarrollo es un gatillo de mayor capacidad administrativa toda vez que con él hay mayores posibilidades de fortalecer las instituciones. Sin embargo, en América Latina no parece haber evidencia de lo anterior. Dargent et al. (2017) argumentan que, en el caso de Perú, tras un largo periodo de crecimiento económico donde conscientemente se invirtió en capacidad estatal, los resultados no fueron auspiciosos. En este país, a nivel local, creció el conflicto social y los problemas de criminalidad. En consecuencia, el problema puede estribar en que los beneficios del crecimiento son capturados por unos pocos actores no estatales que se empoderan y son capaces de desafiar la autoridad estatal incluso ante el aumento de la capacidad coercitiva del Estado. En otras palabras, estos actores no estatales son muy exitosos en evitar los esfuerzos regulatorios y coercitivos de un estado en fortalecimiento en diversas localidades peruanas.

Probablemente el efecto del desarrollo y capacidad estatal está mediado por un problema de secuencia (Falleti y Mahomey, 2015). En las localidades donde la capacidad estatal es muy débil como para canalizar los recursos y fiscalizar su uso, con actores que actúan entre la institucionalidad formal e informal, los resultados de un aumento de ingresos pueden ser negativo para fortalecer la capacidad estatal. Es por lo tanto recomendable focalizar los recursos primero en algunas capacidades administrativas básicas que permitan lograr los objetivos propuestos. El caso que desarrollan Dargent et al. (2017) puede ser una realidad para muchos países de la región en que los recursos se desvían de su destino para terminar consiguiendo los efectos inversos.

En la misma línea, Giraudy y Luna (2017) condicionan el alcance del estado en el territorio a la interacción entre los actores estatales y los desafiantes no estatales en el territorio. Esta interacción se da de forma diferenciada en el territorio de un país justamente porque la fortaleza de los actores no estatales es distinta dependiendo de su ubicación. Estos actores son también de distinta naturaleza, los más tratados son grupos insurgentes, rebeldes armados, narcotraficantes y paramilitares. En el caso de América Latina, también hay que agregar algunos grupos étnicos que buscan distintos grados de autonomía frente al Estado. Sin perjuicio de la importancia de este tipo de estudios, el déficit de capacidad estatal puede estar determinada por una falta de desarrollo de las habilidades ad-

ministrativas específicas, sin que intervengan variables de agencia y esto estará más relacionado con la falta de recursos o la magnitud de la tarea a desempeñar (ej. la falta de personal especializado, dificultades geográficas de zonas aisladas o destrucción propia de desastres naturales).

Desde otro ángulo, la capacidad estatal parece no tener relación con el nivel de democratización del país, es decir, a mayor democratización mayor capacidad estatal. Bäck y Hadenius (2008), en un estudio comparado por región a nivel mundial, observa que, en el caso de América Latina, el patrón de relación entre capacidad estatal y democracia es opuesto al del resto del mundo. En el continente se han producido avances democráticos sustanciales. Sin embargo, en cuanto a la capacidad administrativa, el nivel sigue siendo bastante bajo. En suma, ni el desarrollo ni la democratización son factores que impregnen de optimismo la tendencia de capacidad estatal en la región.

Con todo, no es claro qué tipo de (in)capacidad estatal amerita llamar a los militares para que se hagan cargo o colaboren con la situación crítica de su país. Es posible establecer que la capacidad del estado relacionada con la intervención de los militares se produce en tres escenarios: a) una capacidad más bien coercitiva relacionada con la musculatura para mantener el estado de derecho y el orden interno; b) la capacidad que tiene el estado para proveer de bienes y servicios demandados por la ciudadanía como esenciales; y, c) la capacidad de responder frente a desastres. En el primer caso, se entiende más como una capacidad de proveer una soberanía efectiva (cercano a los trabajos de Dargent et al., 2017). El segundo se trata de una capacidad administrativa que puede o no tener elementos de la primera. La tercera, sigue la lógica de la segunda en el sentido que la colaboración se da en un contexto en el cual la capacidad administrativa puede estar sobrepasada y el orden público puede estar amenazado.

La literatura ha desarrollado la existencia de una relación entre capacidad estatal y utilización de las fuerzas militares para objetivos distintos de la defensa exterior, que pareciera ser directa. En este sentido, Ratchev y Tagarev (2018) revisan los roles domésticos de las Fuerzas Armadas en Europa como resultado de crisis provocadas por desastres naturales o de naturaleza humana. En este trabajo señala que la mayoría de los países incluye la misión de apoyar a las autoridades civiles y a la población en casos de emergencia lo cual debe hacerse bajo la solicitud de las autoridades civiles y bajo los procedimientos legales establecidos para ello. Específicamente se ha ampliado y complejizado el alcance de esta misión e involucra distintas áreas, tales como la mantención del estado de derecho en tareas de orden público, contraterrorismo, control fronterizo, lucha contra el narcotráfico, apoyo a grandes eventos públicos, seguridad de edificios y personal, recolección de inteligencia, etc. También ocurre en la asistencia en desastres y catástrofes, protección ambiental, búsqueda y rescate, investi-

gación científica y asistencia a la comunidad en forma más genérica. En suma, existe una amplia gama de posibilidades para su intervención. También llama la atención el caso español donde existe una Unidad de Emergencias Militares que están solamente para casos de desastres naturales y que no ha incidido en una mayor militarización de la agenda de seguridad (Martínez y Bueno, 2023).

La literatura apoya la idea de que los países que tienen menos capacidad estatal, y continuas deficiencias para responder a los desastres de distinta naturaleza, tienden a ver a sus FFAA como un recurso más que debe ser utilizado para superar las situaciones de crisis. En otras palabras, los militares pasan a ser una forma de responder a la falta específica de capacidad estatal (Ratchev y Tagarev, 2018, p. 143). Más aún, como señala Malešič (2015, p. 981) “La creciente frecuencia de desastres a menudo desborda la capacidad de las estructuras de gestión civil y exige la participación de los militares” (2015, p. 981). A contrario sensu, los países con más capacidad instalada tendrán una mejor respuesta ante las crisis y el involucramiento de las Fuerzas Armadas no será inmediata, más aún, no existirá la expectativa por parte de la ciudadanía que los militares sean una solución ante una crisis. Parece lógico pensar que el involucramiento castrense en misiones intrafronterizas también dependerá de la confianza que tenga la ciudadanía y el gobierno hacia las fuerzas (Mares, 2013), pero una vez que las autoridades civiles involucran al mundo militar y su tarea es llevada a cabo con éxito, las posibilidades de volver a convocarlas aumentan por efecto de un *path dependency*. Tal como sostiene Pierson (2004), la retroalimentación positiva refuerza la permanencia institucional a lo largo del tiempo y haciéndose resistente al cambio.

Una visión distinta, aunque relacionada, la desarrolla el trabajo de Erickson et al. (2023) sobre despliegue interno de las Fuerzas Armadas en caso de catástrofes, específicamente, frente a Covid-19. Estos autores, presentan evidencia de que hay un tema de securitización en el tratamiento de los desastres naturales, más que el empleo militar, como una respuesta a posibles deficiencias transitorias en la capacidad estatal. Es decir, el análisis estadístico realizado en esta investigación sugiere que la securitización de la respuesta a desastres desempeñó un papel más importante en determinar el despliegue interno de las de las instituciones armadas, más que cualquier factor particular relacionado con desastres, capacidad o contexto. Apoya esta evidencia el hecho de que hubo países que llamaron a sus militares para que colaborasen con la pandemia mucho antes que existieran casos significativos de contagio en sus respectivos países.

En consecuencia, es necesario tener en consideración que el involucramiento militar ante distintas amenazas en las cuales se percibe una deficiencia en la respuesta estatal puede terminar por inhibir el desarrollo de las capacidades

civiles en estas tareas, siempre a excusa de ser un evento transitorio y excepcional. Es necesario tener en consideración que dado que este tipo de misiones en los que se han desplegado en forma prolongada en el tiempo en el mundo en general y América Latina en particular, ha llevado una situación de securitización de ciertos temas relevantes para la ciudadanía, donde el rol del mundo castrense se ha vuelto habitual, más allá de la capacidad estatal.

El concepto de capacidad estatal y sus alcances es fundamental para entender la territorialidad de jurisdicción que define al Estado moderno. Lo anterior involucra que las decisiones del Estado tienen capacidad de imperio sobre un territorio determinado, a la vez que son capaces de establecer los límites de dónde el poder jurisdiccional se ejerce en la práctica. Esto incluye como principio fundamental la no injerencia en asuntos internos de otro país, a la vez que respetar las atribuciones de otros Estados en el ejercicio del poder soberano. En este sentido, el concepto de capacidad estatal es fundamental porque, como se ha señalado, alude a la habilidad de todas las agencias del estado para proveer los servicios que los ciudadanos requieren. En otras palabras, la capacidad estatal va mucho más allá de la seguridad o impartir justicia. Significa que la presencia del Estado en materia social o en la diversidad de actividades que se realizan son efectuadas a cambio del cobro de impuestos y el ejercicio de la estatalidad.

La crisis del concepto de Estado es analizada por varios autores en la literatura. Entre ellos, desde las Relaciones Internacionales está el trabajo de Haass (2018) quien cuestiona que la estatalidad tal como la conocemos se acabó desde que las Naciones Unidas modificó sustancialmente la jurisdicción territorial y la no intervención en asuntos de otros estados con la responsabilidad de proteger que tiene la comunidad internacional, lo que en inglés es conocido R2P (*responsability to protect*). Sin hacer un juicio de valor, el autor constata cómo la comunidad internacional organizada puede intervenir en los asuntos de otro estado sin que el respeto del derecho humanitario o los derechos humanos esté ampliamente violado por este tercer estado. En este contexto, da lo mismo la jurisdicción nacional y lo que vale es la aplicación del derecho internacional público para suplir una falta de capacidad estatal. En ese contexto, el autor norteamericano proclama que esto es más complejo que hablar del estado poswestfaliano o acabar con el orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial. Es así que podemos sostener que los conceptos clásicos realistas o neorealistas sobre un orden internacional anárquico están siendo reemplazados por la idea más propia de la Escuela Inglesa sobre la comunidad internacional con una identidad propia, en línea con los trabajos de Bull (1977) o Buzan y Waever (2004). Lo anterior de alguna manera excluye Sudamérica como región que pareciera vivir una involución contraria al resto del mundo, pues experimenta nulo multilateralismo y una creciente lista de conflictos bilaterales.

Analizando el concepto de capacidad estatal como un asunto relativo al resto de la comunidad internacional, es claro que la sola presencia de los agentes del Estado no es suficiente para garantizar esa seguridad. En este sentido, parte del problema es que la seguridad depende de otro estado que está también en condiciones incompletas de asegurar el control territorial. En este sentido, relevante es la idea de comunidad de seguridad, que deviene de autores como Adler y Barnett (1997), donde es la acción colectiva de los Estados la que entrega la posibilidad de mejorar los indicadores. Sin embargo, Sudamérica enfrenta la crisis de multilateralismo más grave de las últimas décadas, por lo tanto, los niveles de cooperación, que se mantienen muchas veces a nivel de agencias, están prácticamente desaparecidas en el terreno político.

Es decir, la ausencia de diálogo es peligrosa para el futuro regional y amenaza la estabilidad de cada país en específico. En este contexto de baja capacidad de articulación regional podemos apreciar la desarticulación de UNASUR como organismo (sobre todo en el ámbito de la Seguridad y Defensa) (Dasso, 2024), como la ausencia de reuniones de alto nivel en la región. Los constantes roces entre la nueva administración de Javier Milei en Argentina y el presidente Lula da Silva en Brasil son otro ejemplo, al punto de desistir el mandatario argentino de ir a una cumbre del Mercosur para no toparse con su par carioca (Europa Press, 1 de julio de 2024). A lo anteriores, incidentes como la entrada de agentes del estado ecuatoriano en la embajada de México en Quito solamente agravan esta sensación de crisis regional (Yoon y Kwai, 6 de abril de 2024).

### **3. Política de Defensa chilena y alcance en la acción de las Fuerzas Armadas**

Chile tiene una política de Defensa que no se condice con todas las actuales amenazas que se posan sobre su territorio y para lo cual no se ha desarrollado una institucionalidad que las resuelva en forma eficiente y eficaz. Estas nuevas amenazas son principalmente migración ilegal, crimen organizado, protección de infraestructura y control de zonas fronterizas. Para estas amenazas ha existido problemas objetivos de capacidad estatal y particularmente una falta de definición sobre el rol de las Fuerzas Armadas y cuáles son las áreas de misión que deben ampliarse para hacerles frente en caso de que se solicite su colaboración para resolver estos desafíos.

La discusión sobre las áreas de misión de las Fuerzas Armadas se ha sostenido por al menos una década y son en la actualidad particularmente genéricas: defensa, cooperación internacional, emergencia nacional y protección civil, contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, además de seguridad e intereses territoriales (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017). En este contexto, la idea de proveer la seguridad exterior del país como misión principal es difícil de definir, porque los actores externos que desafían la defensa no operan como fuerzas armadas ni representan a ninguno de los Estados de la

región. En otras palabras, no existen actores estatales externos que desafíen la seguridad nacional, con excepción de Venezuela que es una exportadora neta de inseguridad a la región, lo que además afecta a Chile en varios frentes, ya sea por la corrupción que les hace negociar el régimen con mafias o que les abren las puertas de la frontera para salir (Feldmann y Luna, 2017; InSight Crime, 11 de julio de 2023).

Más allá de prepararse para un conflicto, el problema territorial, incluyendo la capacidad estatal, está expresado tanto en el Libro de la Defensa 2017 y en la Política de Defensa de 2020. Por varios años, se consideró que, al superarse las amenazas tradicionales, tales como las antiguas hipótesis de conflicto vecinal, o la batalla ideológica durante la guerra fría, tal como lo señala el Libro de la Defensa de 2017 y lo había señalado la edición previa de 2010. Pese a que existen documentos de filtraciones por el hackeo del 2023 que señalan que el Ejército siguiera considerándolas y de lo que no hay más constancia que la presentada (Núñez, 1 de julio de 2023), esto es un tema táctico y nadie en la esfera política siquiera lo está pensando. En este contexto, pareciera ser que las amenazas que enfrenta el territorio tienen que ver con situaciones para las cuales la institucionalidad actual no está completamente preparada, o más bien, hay un desfase entre la capacidad de respuesta del Estado y la situación particular en los territorios, tanto en lo que respecta a la soberanía territorial como la llamada capacidad administrativa o una combinación de ambos. En otras palabras, hay una zona gris de nuevas amenazas a la soberanía territorial que tiene elementos de Defensa y elementos de seguridad interior propias de las policías o de otras agencias del Estado que han dificultado el tratamiento de soluciones. Es el caso del tema fronterizo o de conflicto en la Araucanía.

Por ejemplo, la capacidad de responder frente al conflicto en la Araucanía ha sido lenta en los últimos años, considerando que existe inteligencia desde hace tiempo sobre el giro de las demandas indigenistas hacia la realidad del crimen organizado (Gobierno de Chile, 2019). Se trata de un territorio donde el Estado no ha podido asegurar su soberanía, lo que se refleja en garantizar seguridad en general y el normal desenvolvimiento del estado de derecho. Este es un indicador central del cambio de naturaleza que ha tenido el tema de seguridad nacional en Chile. Un informe, realizado poco antes del estallido social de 2019 por un equipo de trabajo nombrado por el presidente Sebastián Piñera para impulsar el desarrollo de la región de la Araucanía, daba cuenta de las víctimas de la violencia en la región. Tras casi seis años de ese informe, la zona está bajo estado de excepción constitucional, sin que se haya controlado la situación. Una clara llamada de alerta representó el asesinato de tres policías en la zona caliente del sur de Chile durante abril de 2024. El modus operandi de los criminales y la crueldad de los ataques llevó a todos los actores a extremar

posiciones, mientras la sociedad civil nacional mostró indignación y compañía a la policía uniformada (De La Fuente, 29 de abril de 2024).

En la actualidad la institucionalidad chilena frente a la política de Defensa puede dividirse en dos. Por un lado, están las decisiones que se toman desde la Defensa Nacional, lo que significa tomar en consideración lo resuelto por el Libro de la Defensa y la política de defensa presentado en el Ministerio durante el segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera. Por otro lado, se debe considerar lo actuado durante el gobierno del presidente Gabriel Boric desde 2022. En este periodo se han tomado decisiones que han alterado la política de defensa tradicional dada la naturaleza de los acontecimientos, pero no se ha variado formalmente dicha política. En este respecto, solo se han realizado reuniones para analizar la actual situación, pero no se espera ningún resultado hasta el final de su gestión o incluso, que dichos resultados se concreten en un próximo gobierno independiente de su signo político. Es por lo mismo que frente al uso del territorio, la aplicación de los instrumentos de la defensa son los que vienen desde principios de la década. En este contexto, solamente cabe analizar los avances en esta materia, a través del comportamiento práctico que han tenido las autoridades en el último tiempo (sobre todo el gobierno del presidente Gabriel Boric).

El último libro de la Defensa fue elaborado por Chile en 2017 (último realizado antes de cambiar a políticas y aún vigente). El interés fue dejar en claro que la protección del territorio es parte integral de la acción del sector y, por cierto, de las Fuerzas Armadas, además de hacer exclusiva la jurisdicción del Estado en dichos lugares (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017). Lo anterior está muy en consonancia con la idea de capacidad del Estado, desarrollada en la sección anterior sobre todo en lo que se refiere a soberanía territorial y que complementan las premisas que incluye Geddes (1994) como definición, en tanto junto con la acción jurisdiccional (coercitiva), deben agregarse la capacidad de generar incentivos para que haya actividad económica e inversión, además de un buen desempeño burocrático del Estado. Estos últimos elementos de la capacidad estatal, no se encuentran tratados en el Libro de la Defensa y podrían vincularse a repoblamiento en sectores extremos con ayudas de subsidios para la instalación de empresas y la llegada de agencias de los servicios del Estado. Todo se suma en un tema que emerge con fuerza un poco después de publicado el libro, como es el tema fronterizo. Este no se percibía aún como un problema, y, por lo tanto, el libro de la Defensa solamente hace mención de facilitar la actividad transfronteriza, pero sin entregarle una idea de falta de capacidad estatal ni menos de connotación securitizable, y aún menos como una amenaza a la seguridad nacional (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 61). Sin embargo, el texto reconoce la existencia de amenazas asociadas al territorio en las áreas de misión, sobre todo al reconocer la necesidad

de una política para zonas extremas (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 263).

Otro elemento importante en el Libro de la Defensa de 2017 es el uso del concepto soberanía territorial. Dicho concepto está sólo referido al control físico. Posteriormente se evolucionará de acuerdo a una idea que viene particularmente del Ejército, sobre una Soberanía Efectiva, la que está presente en la política 2020 y en otros textos posteriores. La idea de soberanía estatal efectiva es más cercana a la capacidad estatal administrativa, porque importa una presencia de todas las agencias del Estado, independiente de la eficiencia en los costos en el despliegue del aparato estatal. Consecuentemente, la soberanía efectiva deviene de la función primordial de la Defensa que es el resguardo físico y la integridad territorial del país, que se complementa con el área de misión Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado, como una consecuencia de la Defensa

En cuanto a la Política de Defensa del año 2020, esta señala que debe entenderse integralmente a Chile como un país tricontinental —América, Oceanía (Isla de Pascua) y la Antártica—, donde la Antártica se considera como parte integral del territorio chileno (pese a ser solamente una reclamación territorial). Esta política de Defensa, que descansa sobre la dimensión de soberanía territorial, está bien definida en sus elementos, en especial respecto del rol de las Fuerzas Armadas, a diferencia de lo que ocurre con las nuevas amenazas. Adicionalmente, existe una visión de que, a pesar de que Chile está en un lugar periférico del planeta, lo que pasa en el mundo le afecta por ser un país abierto al mundo a través del comercio. En este sentido también reconocen la importancia del multilateralismo para que en conjunto con la Política Exterior se protejan los intereses nacionales

Reconociendo que los documentos oficiales no tienen contempladas las amenazas de más reciente data, podemos igual inferir el desarrollo de la toma de decisiones, la existencia de excepciones constitucionales repetidas a lo largo de vastos territorios del país por tiempos prolongados, más la política pública de defensa, que parte de las amenazas más relevantes que se perciben por parte del Estado en el control del territorio guardan relación con la migración ilegal masiva, la protección de infraestructura crítica, el crimen organizado y la situación en la Región de la Araucanía que es extremadamente difusa entre movimiento indigenista, crimen organizado y narcotráfico. Otras de las áreas donde se percibe preocupación en términos de amenaza territorial (y también de los intereses del país) tienen relación fundamentalmente con la presencia antártica nacional y con el despliegue en el Pacífico Sur. El tema del continente antártico es de particular relevancia en el último tiempo, incluyendo algunos evidentes roces con el gobierno del presidente Javier Milei en Argentina (El Mostrador, 9

de abril de 2024), lo que incluyó la idea de una base conjunta entre Argentina y Estados Unidos en el continente helado. Es decir, debemos detenernos en la evidencia que proporcionan cada una de estas amenazas a la capacidad del estado para controlar su territorio.

Dado lo señalado, cabe constatar que uno de los conceptos claves para entender la política nacional de defensa en Chile es que la seguridad pública está separada de la defensa nacional. Incluso a nivel constitucional está consagrada la separación de funciones. Los artículos 101 y 102 de la Constitución Política de la República (2005) consagran que los únicos encargados del control público son la Policía de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, mientras que la defensa exterior de Chile está en manos de las Fuerzas Armadas. Para que estas últimas puedan operar dentro del territorio nacional debe haber un Estado de Excepción Constitucional. Es decir, no intervienen más que en ocasiones especiales. Sin embargo, en varias partes del territorio nacional ese estado de excepcionalidad está decretado por el gobierno con apoyo del Congreso desde el inicio de la actual década. Es decir, existe un fuerte desfase entre la realidad que el país experimenta y un diseño institucional que fue hecho previo a este período. En este contexto, la crisis provocada por el estallido social en 2019 no termina aún de generar efectos en la seguridad y defensa nacional, a la vez que cuestiona cuáles son los instrumentos para mejor asegurar la continuidad de un estado que de por sí está en crisis. Lo anterior se ve profundizado por una crisis del Estado como concepto a nivel global

#### **4. Amenazas a la Seguridad y respuesta del Estado**

Las amenazas tradicionales a la Defensa Nacional como la posibilidad de una guerra interestatal o la protección de los intereses de Chile en el comercio internacional han sido largamente tratados por la literatura, a la vez que es una de las funciones primordiales de la Defensa. Pese a no existir ninguna hipótesis de conflicto, tal como lo señala la actual Política del año 2020, las Fuerzas Armadas siguen entrenando para este rol tradicional. Sin embargo, como nunca en muchas décadas, han estado en una multiplicidad de despliegues en todo el territorio nacional, desde antes, durante y después de la pandemia de Covid-19. En este contexto, debe tomarse como antecedente la conmoción social producida tras el estallido social de octubre de 2019. Los eventos de conmoción en Santiago y principales ciudades significaron la primera vez que las Fuerzas Armadas intervenían en una acción interna distintas a las catástrofes naturales desde el golpe militar de 1973. Es decir, como sostienen Avendaño y Escudero (2020, p. 140), el presidente Sebastián Piñera tuvo que sacar a las Fuerzas Armadas, pero no con eso logró frenar ni las protestas ni la movilización. El costo lo pagó el Cuerpo de Carabineros con decenas de demandas penales y civiles, que cinco años después continúan.

Es decir, si bien previamente los militares habían realizado patrullajes en zonas cercanas a las fronteras, eran acciones de reconocimiento sin que tuvieran realmente capacidad de imperio para poder actuar. Todas las demás intervenciones siempre estuvieron asociadas a las crisis provocadas por desastres naturales, con particular interés a lo que ocurre posterior al terremoto de 2010 (Micco, 2010). En el contexto de catástrofes, la intervención de los militares en la vida diaria se ha ido naturalizando. Su intervención se ha justificado tanto en la línea de restablecimiento del orden público y respeto del estado de derecho, pero también en reconocimiento a las capacidades estatales poco desarrolladas para hacer frente a las consecuencias de estos desastres, como la provisión de salud, provisión de suministros, entre otros.

La reticencia a usar a las Fuerzas Armadas se modificó en los últimos años. De hecho, para varias de las amenazas que analizamos en este texto, existen provisiones específicas dadas por Estados de Excepción Constitucional que les permite actuar en el territorio con operaciones de control interno. Además, debe cuestionarse si todas estas operaciones son efectivamente meramente policiales o si tienen un componente de defensa exterior del Estado. Por lo tanto, cabe preguntarse si en temas como el control migratorio, hoy entregado a Carabineros de Chile en los puestos fronterizos, no cabe también una participación de las Fuerzas Armadas pues el ingreso ilegal de personas estaría afectando la seguridad exterior del país, particularmente en términos del ingreso de bandas de crimen organizado o narcotráfico. Esta es una reflexión particularmente importante, dada la tradicional separación entre el orden interno y externo para la acción castrense o policial. Esta es una cuestión muy propia de la lógica cómo se enfrentó en el Cono Sur las transiciones a la democracia en los años noventa y los roles institucionales que cada uno tendría.

En este sentido, el problema de la diferenciación también llama a un proceso de remilitarización de la seguridad, pero en esta oportunidad no producido por los propios uniformados, sino más bien como un producto de una invitación de los propios gobiernos civiles, incluyendo particularmente los gobiernos de izquierda. En este sentido, autores como Robledo (2023) y otros en América Latina, sostienen que existe un proceso de remilitarización, en virtud de lo cual las Fuerzas Armadas se sienten lejos de la política y con clara vocación de permanecer fuera. Sin embargo, son las propias autoridades civiles las que invitan a los militares a participar. Por lo tanto, la participación en actividades policiales o la institución de varios Estados de Excepción para su despliegue provienen desde el mundo político, muy distinto a las épocas de nuevo profesionalismo (Stepan, 1971) y de las dictaduras militares.

En este cuadro, el propio gobierno de izquierda del presidente Gabriel Boric tuvo una evolución desde que asumió el mando de la Nación y hasta avanzada

su administración. Si bien al principio no quiso necesariamente comprometer a las Fuerzas Armadas en períodos extensos de excepción constitucional, hoy es la norma en zonas complejas de la Araucanía, en el sur de Chile (Montes, 17 de mayo de 2022). Además, si bien no se prorrogó el Estado de Excepción para las zonas fronterizas que venían de la época del presidente Piñera, si se mantuvo el despliegue militar en el norte, tan solo que no en los puestos de frontera (en manos de Carabineros), sino algunos cientos de metros más atrás.

Es decir, la administración del presidente Boric considera a los militares como parte integral de la política de control migratorio fronterizo y son utilizadas como un recurso dentro de la administración del Estado. En ese sentido, este es un gobierno que modificó su curso y está completamente inserto en el fenómeno remilitarizante. Lo anterior, no tiene particular connotación normativa. Este es un punto central de diferenciación con estudios previos en la región donde se analizaba siempre como negativa la presencia militar en estas operaciones distintas a las tradicionales. Más bien, esta es una constatación de un hecho. En el resto del artículo, analizaremos las implicancias en cada una de las amenazas en particular.

#### **4.1. Migración irregular e ilegal**

En primer término, estudiamos cómo se enfrenta la amenaza concreta de la migración irregular por pasos fronterizos no autorizados. Históricamente, Chile fue un país con pocos problemas de migración fronteriza, bajo interés para el crimen internacional. Por el contrario, los números indican que hubo momentos de emigración masiva. En la dictadura militar alrededor de 200 mil chilenos salieron al exilio político (Archivo Nacional de Chile, 2024), mientras que hoy se estima 1.037.346 personas (cerca del 4,5% de la población nacional) se encuentran residiendo fuera del país (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2018). El último dato es antiguo y se espera un nuevo censo en la materia. Lo cierto es que miles de quienes salieron nunca más volvieron a Chile. Muchos de ellos están hoy fundamentalmente en Argentina, Suecia, Estados Unidos, Australia, entre otros destinos. Esta historia se modifica en los últimos 15 años, en que el territorio chileno se convierte en un receptor neto de migración y se constituye en un problema de seguridad, lo que era impensable hasta hace una década, donde siempre los problemas tenían correlato con climas de agitación política y desestabilización institucional.

Es decir, la migración ilegal como un factor de tensión y amenaza constante en Chile se establece en el ideario político. Encuestas de opinión pública demuestran que la percepción sobre quienes llegan al país empeora de manera dramática. En una encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos a finales de 2023, un 74% de los encuestados señalaba que la opinión que tenía sobre los migrantes era peor que cinco años antes (CEP, 2023). Es decir, ya no solamente

es un tema objetivo de seguridad fronteriza y control territorial, sino también un fenómeno muy complejo de opinión pública. Sin embargo, en el contexto chileno debemos considerar que la migración como un problema de seguridad y defensa es muy nuevo entre los tomadores de decisión, e incluso dentro de la población en general.

La prensa especializada y también la nacional están desde mediados de 2023 mostrando las distintas instancias en que las autoridades del Ministerio de Defensa y los altos mandos militares realizan visitas de inspección a unidades fronterizas y a despliegues militares muy cerca de la frontera. Por ejemplo, notoria fue la presencia de la ministra de Defensa, Maya Fernández, en enero de 2024 con su visita a las unidades que estaban apostadas en la zona fronteriza de Arica (García, 15 de enero de 2024). Si bien fue una bullada visita, otras autoridades tanto del Ministerio del Interior como de las policías y militares suelen hacer conferencias de prensa desde la frontera con imágenes de militares desplegados. Si bien los incidentes que se producen en la frontera no son reportados por la prensa cuando ocurren, algunos de ellos alcanzan notoriedad como los ocurridos en mayo de 2024, donde se repelió un grupo de delincuentes provenientes de Bolivia (García, 21 de mayo de 2024). De alguna manera, el problema migratorio se cruza con otras de las amenazas que analizaremos más adelante, como es el crimen organizado, con un importante componente de narcotráfico.

La migración ilegal fue un tema lo suficientemente álgido para que durante el segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera hubiera un Estado de Excepción Constitucional que permitió operar a los militares en el tema fronterizo. Este estado fue renovado en la administración del presidente Boric solamente por dos veces al principio de su Gobierno (Decreto N° 138 de 16 de marzo de 2022 y Decreto N° 141 de 31 de marzo de 2022), pero no significa que desaparecieran las funciones militares en formas más o menos similares a las que existieron durante ese período especial. Hoy siguen recolectando información y reaccionan ante la flagrancia, terminando su ámbito de competencia con la entrega de posibles sospechosos a la policía de Carabineros. Sin embargo, también existe toda una dimensión humanitaria y de control fronterizo de quienes migran de manera ilegal, pero que no constituyen un peligro para la Seguridad Nacional.

De lo anterior, queda claro que hay un problema central de cómo absorber territorialmente el flujo migratorio. En este contexto, la sospecha en la correlación entre el aumento de la migración ilegal y el crimen organizado aumenta el rechazo ciudadano como variable explicativa del rechazo de la presencia de extranjeros en Chile. Todas las encuestas de opinión pública revelan que este es uno de los principales problemas que perciben los chilenos que está afectando su calidad de vida: el deterioro de la seguridad. En este contexto, llama la

atención un estudio de IPSOS sobre las preocupaciones globales (2024). Entre sus resultados se revela que Chile es el país más preocupado del mundo por la relación entre crimen, violencia y el control de la inmigración, con un 69% de los encuestados sosteniendo sus temores, lo que es el récord. Extrañamente, el rechazo al migrante no tiene un componente económico, pero sí está ligado estrictamente al tema de seguridad. Esto es interesante en términos de la propia literatura sobre populismo (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2018). Los autores nos recuerdan que la necesidad de un otro para oponerse es clave en la autoafirmación. Por lo tanto, el problema es político y no económico. Tiene componentes claves como es seguridad e identidad.

El control migratorio ha mostrado una clara deficiencia en la capacidad estatal, particularmente en la frontera norte del país. A medida que se mostró más sobrepasado por la realidad fronteriza, se hizo más frecuente la utilización de la Fuerzas Armadas para auxiliar en la situación. El llamado de las autoridades es permanente hacia el ejecutivo para que haga permanente la presencia militar en la zona. Ad portas del discurso del 1 de junio, el gobernador de Arica enfatizó en un medio local que “El reconocimiento de que Arica y Parinacota [...] tiene una condición geopolítica especial para Chile y, por tanto, se hace imperioso incorporar la vigilancia del límite internacional como una tarea permanente de las Fuerzas Armadas [...]. En ausencia de lo anterior, indicó que la otra solución a este problema pasa por la creación de una policía de fronteras” (El Morrocotudo, 31 de mayo de 2024). Con estas palabras el gobernador reconoce que hay un vacío en la institucionalidad estatal que la falta de mejor solución debe ser suplida por los militares.

#### **4.2. Aparición del crimen organizado**

La combinación entre migración y control del crimen organizado produce un fenómeno de confusión muy complicado, que incide también en decidir quiénes son los que se hacen cargo operacionalmente de las soluciones. Por mandato constitucional son los Carabineros, la policía militarizada, la que tiene potestad fronteriza, con excepción del mar donde opera la especialidad de Litoral de la Armada de Chile. En cuanto a lo específicamente naval, el gobierno chileno logró aprobar durante 2024 una reforma a la ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas para aumentar la dotación de los oficiales del Litoral. Con ello se busca hacer frente a dos crisis: en los puertos y espacios marítimos. De hecho, una comisión investigadora especial de la Cámara de Diputados de Chile concluyó a finales de 2023, que existía un problema de narcotráfico severo en los puertos, a la vez que sostuvo que un 80% de ese tráfico es producido por bandas de crimen organizado, agregando que todo lo anterior genera desconfianza en los mercados y puertos extranjeros que debe ser solucionado (Portal Portuario, 25 de enero de 2024). Es decir, está la necesidad de mejorar las condiciones y cobertura de la policía marítima a lo largo del territorio.

Otra de las amenazas es la presencia de bandas criminales internacionales en Chile. Algunas de estas bandas están vinculadas también al crimen organizado, con la presencia irregular de ciudadanos de otros países (incluyendo potencias) en territorio nacional. Buena parte de la discusión se centró hacia finales de 2023 y el primer semestre de 2024, asociado con la presencia de bandas criminales en Chile, la mayoría vinculada a narcotráfico, pero también otro tipo de mafias. En particular mucho se discute sobre el Tren de Aragua, una organización criminal de origen venezolano y altamente violenta que estaría operando dentro de Chile, y con resultados negativos para la seguridad. Según una reciente investigación periodística por el reputado portal chileno CIPER, habría a finales de mayo de 2024 alrededor de 350 miembros activos de este grupo criminal operando en el país (Olate, Mora y Sepúlveda, 24 de mayo de 2024). A lo anterior se debe sumar la presencia operativa de miembros de los aparatos de seguridad represiva de la dictadura de Venezuela. El mejor ejemplo de lo anterior es el asesinato en febrero pasado del teniente disidente del Ejército bolivariano, Ronald Ojeda (BBC News Mundo, 2 de marzo de 2024). Las sospechas cada vez más se acercan al régimen de Maduro. A tal punto llega la desconfianza hacia el gobierno de Caracas, que la fiscalía nacional le negó documentación y datos a una misión de fiscales venezolanos que vinieron en mayo de 2024 a Chile (Herrera, 30 de mayo de 2024).

También existe mucha prensa sobre la presencia del grupo terrorista Hezbo-llah en el territorio nacional. La organización extremista, que es financiada por Irán, habría tenido elementos operativos desde hace muchos años en el territorio nacional. Todo lo anterior influido por la presencia directa de Irán en Bolivia. Si bien existen indicios creíbles, avalado por la ministra del Interior argentina Patricia Bullrich (La Nación, 16 de abril de 2024), la evidencia sigue siendo cuestionable. De hecho, de ser cierta esta presencia no significaría un peligro inmediato sobre el territorio chileno, pero más bien un potencial problema futuro, particularmente de que el terrorismo islámico se expanda el conflicto en la región.

La presencia del crimen organizado representa lo más profundo del cambio en la estructura del delito nacional. Al problema anterior podríamos agregar la presencia de mafias chinas en territorio nacional, cuestión que estaría muy bien documentado. Ciertamente es muy complicado, al igual que en el caso venezolano, estigmatizar una comunidad particular de residentes en el país. Sin embargo, existe evidencia importante sobre mafias provenientes de la Provincia de Fujian, conocidos por insertar negocios ilegales a partir de casinos semi clandestinos de juegos. De hecho, se dice que son los principales cultivadores y proveedores de marihuana en Chile (Dalby, 14 de setiembre de 2023; Pinochet, 14 de mayo de 2023) Este fenómeno, que va en conjunto con la aparición de otras bandas criminales internacionales, pone una alerta muy compleja para el

sistema políticos, los mecanismos de seguridad y defensa, y también para las autoridades jurisdiccionales tales como jueces y fiscales. Se trata de una capacidad estatal difícil de obtener en el corto plazo y para lo cual, incluso las Fuerzas Armadas requieren de preparación.

#### **4.3. Protección de infraestructura crítica (incluyendo ciberseguridad)**

El tercer eje de análisis es sobre la protección de infraestructura crítica, para lo que se aprobó en el Congreso Nacional la ley N° 21542 del año 2023. Esta norma fue controversial, porque muchos de la propia izquierda la habían rechazado por años antes de ser gobierno. Sin embargo, es aprobada y promulgada durante el gobierno del presidente Gabriel Boric. En concreto, la ley define qué es una infraestructura crítica que puede estar sujeta, en virtud de esta reforma constitucional, a ser protegida de manera permanente y sin necesidad de un Estado de Excepción por parte de las Fuerzas Armadas. El legislador fue preciso y taxativo al señalar:

Se entiende por este concepto la infraestructura indispensable para la generación, transmisión, transporte, producción, almacenamiento y distribución de los servicios e insumos básicos para la población, tales como energía, gas, agua o telecomunicaciones; la relativa a la conexión vial, aérea, terrestre, marítima, portuaria o ferroviaria, y la correspondiente a servicios de utilidad pública, como los sistemas de asistencia sanitaria o de salud. (Incorporado por efecto de la Ley, al Artículo 32 de la Constitución Política de la República)

En este cuadro, el número e importancia de los bienes públicos donde pueden estar las Fuerzas Armadas aumentó de manera considerable, lo que incluye de manera relevante las conexiones viales y caminos. Se han levantado críticas respecto de la militarización de la seguridad pública y la indebida constitucionalización de la intervención militar en labores distintas a las tradicionales fuera del marco de acción de un Estado de Excepción. La crítica se sustenta en que la capacidad estatal para esta protección debiese cultivarse mediante otros medios y que el auxilio del mundo castrense debiese ser siempre transitoria y excepcional.

Particular preocupación existe desde hace más de una década sobre el control de la llamada macrozona sur (Araucanía) porque independientemente de la labor del Estado —y como ya se ha explicado—, el crimen organizado está muy presente y ha significado profundas heridas sociales y problemas de seguridad. Lo anterior se liga a otro de los recurrentes problemas que enfrenta Chile en materia de Seguridad y Defensa, pero que no es objeto de este estudio. Nos referimos específicamente a la menguada capacidad de generar inteligencia para enfrentar este tipo de amenazas, cuestión que es reconocida ampliamente por sectores del estado, independiente de los gobiernos, moti-

vados fundamentalmente por traumas derivados de los períodos dictatoriales en Chile. En el contexto de la infraestructura crítica se incluyen las amenazas que devienen del mundo cibernético. Es así que la afectación de instalaciones físicas, como así mismo del manejo de la información crítica está contemplada en la ley. Así mismo existen políticas específicas sobre la materia en Ministerios e instituciones armadas.

#### **4.4. Control antártico**

En cuarto término, el control antártico, es una amenaza para la cual el Estado se prepara hace décadas, con relativo éxito. La Antártica representa otra fuente de potenciales conflictos. Durante el 2024 mucha discusión transcurre entre la prensa y decisores políticos sobre la actividad que realiza el Reino Unido y Argentina en zonas que Chile considera como parte integral del territorio nacional. En este sentido, uno de los problemas fundamentales que se avistan al mediano plazo es el proceso político que se dará en las próximas dos décadas de cara a la apertura para revisión del tratado de Washington de 1959, el cual regula desde el año 1961 las actividades en el continente helado. En ese cuadro, las relaciones con Argentina han tenido un carácter bastante distinto a los que se dieron desde el tratado de Paz y Amistad entre ambos países en 1984.

La actitud de una presencia activa argentina, más la posibilidad de una base conjunta antártica con los Estados Unidos, encendieron más de una alerta en Santiago. Si bien las relaciones entre ambos países pueden considerarse como cordiales y cercanas, la llegada del presidente Javier Milei trae un elemento desestabilizador que es nuevo, y hasta cierto punto impredecible (El Mostrador, 9 de abril de 2024).

Como podemos apreciar la capacidad estatal de Chile debe ser ejercida en una multiplicidad de escenarios y con panoramas muy heterogéneos para su ordenamiento. En ese sentido, podemos concluir que el país necesita una nueva discusión sin prejuicios sobre el rol de las Fuerzas Armadas, las policías y la presencia territorial del Estado. En ningún caso se pretende revertir o modificar la Constitución en términos de involucramiento permanente de los militares en la seguridad interior del país, y, por el contrario, se debe buscar la participación y fortalecimiento de las policías y otras agencias. El problema se encuentra en estas áreas grises, donde la seguridad exterior e interior del país se topan de tal manera que obligan a un diálogo interagencial sobre cómo seguir en el futuro.

#### **5. Conclusiones**

Una de las funciones del Estado es inevitablemente el control de sus fronteras y de sus territorios interiores. Esta definición deviene de la categoría de *State Capacity*. Para efectos de esta investigación utilizamos un proxy en castellano denominado Capacidad Estatal, en el entendido que es la presencia del Esta-

do con todas sus agencias en el territorio que geográficamente ocupa un país determinado. Para que funcione debe haber un interés por el Estado de cubrir jurisdiccionalmente todo el territorio de Chile, a la vez que no existan interferencias por parte de otros estados, más allá de la cooperación que acuerden. Al respecto, la ausencia agencial hace lo que Foweraker (2016, p. 13) observa, como una inhabilidad general del Estado en la región para alcanzar a todos con las políticas públicas. Es decir, el problema tiene una bajada concreta a soluciones específicas para los ciudadanos. En este caso, los problemas de seguridad que enfrenta Chile son de relativa nueva data, pero donde la política ni la generación de respuestas está a la misma velocidad que los cambios produciéndose un problema de capacidad estatal que en muchas ocasiones se ha suplido con el auxilio de los militares.

En esto hay dos niveles de control territorial. Por un lado, está el problema de acceso del Estado, pero por otro también la ausencia del sector público en sectores urbanos, hoy dominados por bandas criminales y particularmente el narcotráfico. El problema es particularmente acuciante en sectores marginales de las grandes ciudades del país, particularmente en poblaciones marginales de la Región Metropolitana.

Por lo mismo en este trabajo hemos analizado el concepto de capacidad estatal de manera dinámica, en tanto significa un Estado presente en todo el territorio. Posteriormente se analiza la política de defensa establecida por Chile en materia de control territorial. En ese sentido, las Fuerzas Armadas y el sector defensa, para finalmente analizar los casos particulares en que hay brechas y cómo mejorarlas.

Reflexión para las conclusiones: hay dos tipos de respuesta, una para la cual el estado está preparado y recurre a las Fuerzas Armadas porque se considera parte de sus funciones tradicionales, como es el hecho de la soberanía territorial de la Antártica. Con todo, hay amenazas para el reclamo jurisdiccional que dependerán en el futuro de acciones políticas, con el apoyo castrense que tiene todo el *know how* en la materia. Por otra parte, están las nuevas amenazas a la seguridad, donde el estado muestra deficiencia y zonas grises de colaboración entre las agencias del estado encargadas de proveer bienes y servicios, incluida la seguridad y, el auxilio de las Fuerzas Armadas que cuentan con tecnología y equipamiento especializado para ciertas tareas (y que están ausentes en el resto de las agencias del estado. Es en esta última necesidad de coordinación donde falta profundizar las soluciones que puede proponer Chile a sus desafíos futuros.

## Referencias bibliográficas

- Adler, E. y Barnett, M. (1997). *Security Communities*. Cambridge University Press.
- Archivo Nacional de Chile (2024). Exilio chileno durante la dictadura civil-militar: archivos de la represión y de la resistencia. <https://www.archivonacional.gob.cl/galeria/exilio-chileno-durante-la-dictadura-civil-militar-archivos-de-la-represion-y-de-la#:~:text=Seg%C3%BAn%20cifras%20entregadas%20por%20organismos%20como%20la%20Comisi%C3%B3n,militar%20ascendi%C3%B3%20a%20m%C3%A1s%20de%20200%20mil%20personas.>
- Avendaño, O. y Escudero, M. C. (2020). Estallido social, crisis política y solución constitucional en Chile. Lecciones a partir de los acontecimientos del 18 de octubre de 2019. *Ecuador Debate*, (109), 139-156. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17096/1/REXTN-ED109-10-Avendano.pdf>
- Bäck, H. y Hadenius, A. (2008). Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship. *Governance*, 21(1), 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00383.x>
- BBC News Mundo. (2024, 2 de marzo). El gobierno de Chile promete que el crimen del exmilitar venezolano Ronald Ojeda será “castigado con la mayor dureza”. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c84dldzn7n8o>
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press.
- Buzan, B. y Waever, O. (2004). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Centro de Estudios Públicos – CEP. (2023). *Encuesta CEP N° 90, setiembre-octubre 2023*. <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-90/>
- Dalby, C. (2023, 14 de setiembre) ¿Por qué las mafias chinas están asentándose en Chile? *Insight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/mafias-chinas-asentandose-chile/>
- Dasso, A. (2024). Perdidos en la desintegración: militarización e ideología en la sociedad regional sudamericana (2010-2020). *Revista de Estudios Internacionales*, 56 (207), 9-52.
- Dargent, E., Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2017). Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329216683164>
- De La Fuente, A. (2024, 29 de abril). Atentados y violencia: así es la peligrosa carretera P-72, donde fueron asesinados tres carabineros en Chile. *El País*. <https://elpais.com/chile/2024-04-30/asaltos-y-violencia-la-peligrosa-carretera-p-72-donde-fueron-asesinados-tres-carabineros-en-chile.html>

- Erickson, P., Kljajić, M. y Shelef, N. (2023). Domestic Military Deployments in Response to COVID-19. *Armed Forces & Society*, 49(2), 350-371. <https://doi.org/10.1177/0095327X211072890>
- El Mostrador. (2024, 9 de abril). Cancillería de Chile le responde a Milei: “El Tratado Antártico congela reclamaciones” en la zona. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/04/09/cancilleria-de-chile-le-responde-a-milei-el-tratado-antartico-congela-reclamaciones-en-la-zona/>
- El Morrocotudo. (2014, 31 de mayo). Las 7 expectativas del Gobernador de Arica para la Cuenta Pública del Presidente Boric. <https://www.elmorrocotudo.cl/noticia/politica/las-7-expectativas-del-gobernador-de-arica-para-la-cuenta-publica-del-presidente-bo>
- Europa Press. (2024, 1 de julio). Milei no acudirá a la cumbre de MERCOSUR en plenas tensiones con Lula da Silva <https://www.europapress.es/internacional/noticia-milei-no-acudira-cumbre-mercosur-plenas-tensiones-lula-da-silva-20240701165746.html>
- Falleti, T. y Mahoney, J. (2015). The Comparative Sequential Method. En J. Mahoney y K. Thelen. *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 211-239). Cambridge University Press.
- Feldman, A. y J. P. Luna. (2017). *Criminal Politics and Botched Development Contemporary Latin American*. Cambridge University Press.
- Fowewaker, J. (2016). Democracy and its Discontents in Latin America. En J. Fowewaker y D. Treviso. (Eds.), *Democracy and its Discontents in Latin America*. Lynne Rienner.
- Giraudy, A. y Luna, J. P. (2017). Unpacking the state’s uneven territorial reach: Evidence from Latin America. En M. A. Centeno, A. Kohli y D. J. Yashar. (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 93- 120). Cambridge University Press.
- Gobierno de Chile. (2019). *Plan Impulso Araucanía*. [https://planimpulso.cl/wp-content/uploads/2019/12/Plan\\_impulso\\_araucania.pdf](https://planimpulso.cl/wp-content/uploads/2019/12/Plan_impulso_araucania.pdf)
- Haass, R. (2018). *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Penguin Press.
- Herrera, P. (2024, 30 de mayo). Caso Ojeda: Las claves del desencuentro entre los fiscales chilenos y la delegación venezolana. *CNN Chile*. [https://www.cnnchile.com/pais/chile-venezuela-fiscales-ronald-ojeda\\_20240530/](https://www.cnnchile.com/pais/chile-venezuela-fiscales-ronald-ojeda_20240530/)
- García, N. (2024, 15 de enero). El Ejército y la Armada de Chile presentan las capacidades desplegadas en la frontera de Arica. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4681225/ejercito-armada-chile-presentan-capacidades-desplegadas-frontera-arica>
- García, N. (2024, 21 de mayo). Patrulla del Ejército y Carabineros de Chile repele ataque y recupera camionetas robadas en frontera con Bolivia. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4839389/patrulla-ejercito-carabineros-chile-repele-ataque-recupera-camionetas-robadas-frontera-bolivia>

- InSight Crime. (2023, 11 de julio). Why InSight Crime is Calling Venezuela a “Criminal Hybrid State”. <https://www.linkedin.com/pulse/why-insight-crime-calling-venezuela-criminal-hybrid-state/>
- Ipsos. (2024). Chile es el país más preocupado del mundo por el crimen, la violencia y el control de la inmigración. <https://www.ipsos.com/es-cl/chile-es-el-pais-mas-preocupado-del-mundo-por-el-crimen-la-violencia-y-el-control-de-la-inmigracion>
- La Nación. (2024, 16 de abril). Gabriel Boric enviará una nota de protesta a la Argentina por las dichos de Bullrich sobre la presencia de Hezbollah en Chile. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-gobierno-de-boric-le-respondio-a-patricia-bullrich-chile-no-tiene-amenazas-de-ataques-de-nid16042024/>
- Luna, J. P. y Soifer, H. (2017). Capturing Sub National Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 887-907. <https://doi.org/10.1177/0002764217720964>
- Malešič, M. (2015). Impact of military engagement in disaster management on civil-military relations. *Current Sociology*, 63(7) <https://doi.org/10.1177/0011392115577839>
- Mares, D. R. (2013). Citizen security, democracy and the civil-military relationship. En D. R. Mares y R. Martínez. (Eds.), *Debating civil-military relations in Latin America* (pp. 81-100). Academic Press.
- Martínez, R. y Bueno A. (2023). The Militarization of Emergencies: Is the Spanish Model an Example to Be Followed by the Multitasking Armies of Latin America? *Alternatives: Global, Local, Political*, 0(0), 1-15. <https://doi.org/10.1177/03043754231176614>
- Micco, S. (2010). El Terremoto del Bicentenario. Virtudes Republicanas e Instituciones Públicas. Una Reflexión desde la Historia de la Ciudad de Concepción. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, (15), 19-38.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). *Libro de la Defensa 2017*. <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2020). *Política de Defensa Nacional de Chile*. <https://163.247.42.118/transparencia/POLDEF/POLDEF2020/POLDEF2020.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2018). *Segundo Registro de Chilenos en el Exterior*. <https://www.chile.gob.cl/chile/revisa-los-resultados-del-segundo-registro-de-chilenos-en-el-exterior>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2022, 16 de marzo). *Decreto N° 138*. Subsecretaría del Interior. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173783>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2022, 31 de marzo). *Decreto N° 141*. Subsecretaría del Interior. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1174223>

- Montes, R. (2022, 17 de mayo). Gabriel Boric da un giro político y echa mano a los militares en una zona de reclamo mapuche. *El País*. <https://elpais.com/chile/2022-05-18/gabriel-boric-da-un-giro-politico-y-echa-mano-a-los-militares-en-una-zona-de-reclamo-mapuche.html>
- Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. (2018). Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda. *Comparative Political Studies*, 51(13), 1667–1693. <https://doi.org/10.1177/0010414018789490>
- Núñez, F. (2023, 1 de julio). El hackeo al Ejército de Chile expuso documentos confidenciales e hipótesis de conflicto con Argentina y Perú. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/07/01/el-hackeo-al-ejercito-de-chile-expuso-documentos-confidenciales-e-hipotesis-de-conflicto-con-argentina-y-peru/>
- Pinochet, J. (2023, 14 de mayo). Los tentáculos narcos de la mafia china en Chile. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/los-tentaculos-narcos-de-la-mafia-china-en-chile/N52XS5DVHRBQVLZROIESM52F3E/>
- Olate, C., Mora, A. y Sepúlveda N. (2024, 24 de mayo). Identifican a 350 miembros del Tren de Aragua en Chile: videos y testimonios revelan las espeluznantes torturas a sus víctimas. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2023/05/24/identifican-a-350-miembros-del-tren-de-aragua-en-chile-videos-y-testimonios-revelan-las-espeluznantes-torturas-a-sus-victimas/>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.
- Portal Portuario. (2024, 25 de enero). Cámara de Diputados aprueba informe de comisión investigadora sobre seguridad portuaria. <https://portalportuario.cl/camara-de-diputados-aprueba-informe-de-comision-investigadora-sobre-seguridad-portuaria/>
- Ratchev, V. y Todor T. (2018). Policy and Legal Frameworks of Using Armed Forces for Domestic Disaster Response and Relief. *Information & Security: An International Journal*, 40(2), 137-166. <https://doi.org/10.11610/isij.4011>
- Robledo, M. (2023). Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina. En M. Robledo y F. Verdes-Montenegro. (Eds.), *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* (pp. 21-62). Fundación Carolina. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=934127>
- Soifer, H. D. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Stepan, A. (1971). *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton University Press.
- Yoon, J. y Kwai, I. (2024, 6 de abril). México rompe relaciones diplomáticas con Ecuador tras la detención de Jorge Glas en su embajada. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2024/04/06/espanol/mexico-ecuador-embajada-glas.html>

# Disfuncionalidad del Estado para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa del país. El caso de Bolivia

Pablo Montenegro\*

Pero hoy, ese proceso del bloque social y popular está resquebrajado, agrietado, hendido [...]. Entonces la respuesta a la pregunta inicial es sí, el Proceso de Cambio agoniza<sup>1</sup>. (Richter<sup>2</sup>, 22 de abril de 2024)

---

## 1. Introducción

En las ciencias sociales bolivianas es ya casi un cliché la caracterización del país como un Estado débil con una sociedad civil fuerte y bien organizada en diferentes formatos corporativos. De esta manera, las reiteradas crisis políticas bolivianas serían, en parte, resultado de este desequilibrio Estado-sociedad, así como de las graves dificultades del Estado boliviano para completar sus tareas fundamentales de “consolidación nacional” (*nation building*)<sup>3</sup>, entre las cuales se encuentra la de representar adecuadamente a todos sus ciudadanos.

Así, y como lo describen varios clásicos del pensamiento social boliviano, al menos durante los primeros 127 años de vida republicana (1825-1952), la población indígena del país estuvo marginada (Albo, 1984; Rivera Cusicanqui, 1983). Esa tarea pendiente fue resuelta en cierta medida con la reforma agraria y el voto universal en 1952-1953 y, posteriormente, con la reforma constitucional de 1994, que oficializó a Bolivia como un país multiétnico y pluricultural. Finalmente, la Constitución de 2009 dio paso a la materializa-

---

\* Investigador y exdiplomático. Sociólogo con maestría en la Universidad de Londres. Cursó posgrado en Seguridad y Defensa. Es egresado de la Academia Diplomática de Brasil.

ID orcid: 0000-0002-9300-7193

<sup>1</sup> *Proceso de Cambio* es el nombre que dio el Movimiento al Socialismo (MAS) al ciclo político iniciado en 2006, con la primera presidencia de Evo Morales.

<sup>2</sup> Jorge Richter, vocero presidencial de Bolivia (bajo el mandato de Luis Arce) de diciembre de 2020 al 6 de junio de 2024.

<sup>3</sup> Para los fines de este trabajo, estas podrían resumirse en los siguientes aspectos básicos: i) vertebración nacional; ii) establecimiento de un sistema nacional de salud y de educación primaria, secundaria y terciaria; iii) Fuerzas Armadas y policiales profesionales y autónomas; iv) un sistema de justicia eficiente e independiente; y, v) un sistema político que represente adecuadamente al universo social.

ción de la plurinacionalidad en el país (Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2020).

Con el telón de fondo de un estado históricamente débil y con una población pequeña, heterogénea y dispersa en un vasto territorio<sup>4</sup>, los sucesivos gobiernos bolivianos tuvieron, desde la fundación de la república en 1825, enormes dificultades para tener un control efectivo sobre el extendido territorio con el que nació el país, sobre todo de las tierras bajas —fronterizas con Brasil, Paraguay y Perú—, que comprenden el 53% de su territorio. Hasta el día de hoy, la región tropical de Bolivia sigue siendo el área menos densamente poblada, a pesar de contar con la ciudad más populosa del país: Santa Cruz de la Sierra. Sin embargo, fue el centralismo andino el que gobernó históricamente a Bolivia desde las tierras altas, primero desde Sucre (1825-1899) y luego, desde La Paz (1899 hasta la fecha).

La abigarrada geografía boliviana forma parte de tres grandes cuencas hidro-lógicas (Amazónica, del Plata y del altiplano) y dos gigantes brazos cordilleros andinos (el Occidental y el Central) cruzan por la mitad altiplánica de su territorio. Y como si hubiera un conjuro de la historia para hacer aún más difícil el control territorial de Bolivia, el país tiene casi siete mil kilómetros de agrestes fronteras, con cinco vecinos: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.

De esta manera, transitar de una región a otra del país era toda una odisea, al menos hasta mediados del siglo pasado, cuando se construyó la carretera La Paz – Santa Cruz, que logró unir la región occidental con la oriental, aunque sigue habiendo vastas extensiones del territorio boliviano, sobre todo en las inhóspitas regiones del país, pobremente vinculadas con el resto de Bolivia.

En este contexto, hace sentido la reflexión de científicos políticos como Guillermo O'Donnell, quien afirma que en América Latina hay espacios territoriales de alta discontinuidad, donde el alcance territorial y funcional del Estado, en sus dimensiones legales, burocráticas e ideológicas, es tenue. Esto, para O'Donnell (1993) es un “Estado con huecos”.

Esta concepción [el Estado con “huecos”] no muestra necesariamente un Estado disfuncional o fallido, sino más bien un Estado que fue construido en etapas y fragmentos. No son Estados nacidos de una gran construcción nacional/estatal sino de procesos de descolonización, liberación republicana u otros mecanismos externos de conformación. Para estas sociedades y Estados el imperativo de

---

<sup>4</sup> Después de perder territorio con todos sus vecinos, Bolivia tuvo que ceder más de la mitad de su extensión original. El territorio actual de Bolivia es de 1.098.581 kilómetros cuadrados.

construir “nación” no es trivial, porque sus bases culturales, sociales e históricas no son homogéneas. (PNUD, 2007, pp. 99-100)

En ese entendido,

[...] los huecos son lugares donde rige el particularismo, el clientelismo, el cacicazgo y otras formas patrimoniales de política. Son espacios de “autogobierno”, pero que no operan bajo las reglas del Estado de derecho y de la libre organización y expresión política, sino bajo las del particularismo —el orden del más fuerte—. (PNUD, 2007, p. 100)<sup>5</sup>

Si bien es cierto que algunos de estos “huecos territoriales” a los que hace referencia O’Donnell, están todavía ocupados por comunidades indígenas tradicionales, ONG, iglesias y sindicatos agrarios, estructurados con códigos propios, el avance brutal de las actividades extractivas ilegales en las últimas décadas, así como del crimen organizado, están convirtiendo rápidamente a dichos huecos territoriales —dominados por la ley del más fuerte—, en una realidad aterradora y en un riesgo existencial para el Estado.

Paralelamente a los grandes contrastes geográficos que caracterizan a Bolivia, el país también tiene acentuados contrastes sociales, característicos de un país postcolonial<sup>6</sup>, no solo en lo que se refiere un importante porcentaje de su población, (en su gran mayoría de origen indígena), que vive en la pobreza moderada y extrema<sup>7</sup>, sino en cuanto a una gran heterogeneidad étnica que, recién a partir de las reformas constitucionales de 1994 y de la Constitución de 2009, ha sido plenamente visibilizada. En ese marco, la nueva Constitución del 2009 reconoce a 36 nacionalidades en el país, aunque algunas de ellas son casi ínfimas en términos poblacionales (Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2020).

Aunque los índices de pobreza moderada y extrema han mejorado desde 2005, los contrastes sociales que aún persisten han generado el caldo de cultivo para

---

<sup>5</sup> Para mayor profundización, véase: O’Donnell, 1993.

<sup>6</sup> Hay varios científicos sociales bolivianos que han hallado útil el concepto de “colonialismo interno” (González Casanova, 1978), para describir las relaciones sociales en el país.

<sup>7</sup> El 1% de la población boliviana controla el 27,9 % de la riqueza total del país, un porcentaje similar al de Guatemala, Paraguay, Surinam, Honduras y Nicaragua (Chile, México y Brasil están cerca del 50% de la riqueza total controlada por el 1% de la población) (Fundación Sol, 2024). En este marco, Bolivia tuvo, en 2021, un 36,3% de pobreza moderada y un 11,1% de pobreza extrema (Bitácora Económica, febrero de 2022). Por su parte, el índice Gini en Bolivia experimentó una disminución significativa desde 2005, pasando de 0.602 a 0.426 en 2022 (Universidad Católica Boliviana, 2022).

ser una fuente permanente de tensiones sociales, regionales y étnicas. Asimismo, la inexistencia de vasos comunicantes entre las élites de cada uno de estos nichos de identidad social, étnica y territorial es clave para que la polarización política sea la moneda corriente de la política boliviana.

En consecuencia, la disfuncionalidad estructural de un Estado fuertemente centralista, se expresó también en la debilidad institucional<sup>8</sup> que siempre caracterizó a Bolivia, la cual se retroalimentó históricamente con su ya conocida inestabilidad política.

Así, las instituciones vinculadas a garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa del país no solo fueron históricamente débiles y sufrieron de una casi crónica carencia de fondos, sino que, durante importantes periodos de la historia de Bolivia, estuvieron al servicio del poder político. Los últimos dieciocho años no fueron una excepción a esta regla, ya que esas instituciones fueron víctimas de un intenso y sistemático proceso de desinstitucionalización y cooptación política por parte de los sucesivos gobiernos del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS – IPSP), que es el nombre completo del partido de Evo Morales (Bersatti, 2020).

En este contexto histórico, la actual crisis del modelo político y económico instaurado por el MAS en 2006, ya se había echado a andar bastante antes de la renuncia del entonces presidente Evo Morales en 2019, debido a las masivas protestas ciudadanas en todo el país, ocasionadas por las gravísimas denuncias de fraude electoral en las elecciones nacionales de ese mismo año (OEA, 2019; Unión Europea, 2019).

De esta manera, los eventos que le hicieron perder la hegemonía política al Proceso de Cambio se iniciaron en 2016, con el desconocimiento de los resultados del referéndum vinculante que le prohibió a Evo Morales repostularse por cuarta vez consecutiva a la presidencia de Bolivia, y estallaron finalmente en 2019, con la renuncia y fuga a México de Evo Morales y de su vicepresidente, Álvaro García Linera.

No obstante, la crisis política de 2019 se resolvió temporalmente en 2020, después de los once meses del caótico gobierno interino de Jeanine Añez, cuando el candidato del Movimiento al Socialismo, Luis Arce, ganó las elecciones ge-

---

<sup>8</sup> Para los fines de este trabajo se entenderá *debilidad institucional* como la dificultad que tienen las instituciones para “cumplir con sus mandatos legales, mantener elevados parámetros de calidad, y profesionalismo en el tiempo, desarrollar burocracias solidas en la definición weberiana, es decir basadas en la meritocracia, impersonales, perdurables, previsibles” (Romero Ballivián, 2015).

nerales de ese año con el 55% de los votos, aunque para entonces las semillas de la crisis del modelo político-económico del MAS estaban ya germinando.

Pero, ¿por qué es importante retroceder casi veinte años para entender la actual disfuncionalidad del Estado boliviano para garantizar un adecuado control territorial, así como la seguridad y la defensa del país? La respuesta radica en que, como se irá viendo más adelante, los mencionados retos estructurales de Bolivia —históricos, geográficos, económicos y sociales— que le impiden lograr dichos objetivos de control territorial, seguridad y defensa, han sido acentuadas por la crisis del modelo político-económico del Movimiento al Socialismo, partido en función de gobierno desde 2006 (con una interrupción de once meses entre 2019 y 2020, correspondiente al interinato de Jeanine Añez)

Si bien es cierto que las dificultades del Estado boliviano para garantizar el control territorial, la seguridad y la defensa del país representan un problema multidimensional de larga data, para fines didácticos se ha decidido subdividir el tema de investigación que nos ocupa en los siguientes componentes:

## **2. El modelo político del MAS**

A grandes rasgos, el modelo político instaurado en 2006, con el ascenso al poder de Evo Morales y el MAS, podría ser caracterizado como un régimen híbrido o *autoritario competitivo*, según la clasificación de los profesores Levitsky y Way (2010).

Un régimen *híbrido* o *autoritario competitivo* se refiere a gobiernos que a pesar de celebrar elecciones periódicas y mantener algunas de las formalidades de la democracia representativa, no cumplen a plenitud uno o más de los cinco requisitos básicos detallados por Levitsky y Way para que exista una democracia plena: i) elecciones abiertas, libres y justas; ii) derecho a votar para todos los adultos; iii) los derechos políticos y las libertades civiles, incluida la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al gobierno sin represalias, son protegidos; iv) las autoridades electas tienen autoridad real para gobernar y no están sujetas al control tutelar del ejército o de líderes religiosos; v) igualdad de condiciones entre oficialismo y oposición.

Ya en 2010, ambos autores definieron al segundo gobierno de Evo Morales como autoritario-competitivo “moderado”, pero los eventos posteriores al momento en que escribieron el libro, llevaron al profesor Levitsky a ser más severo con respecto a las credenciales democráticas de Evo Morales y el MAS.

En todo caso, hay especificidades en el caso boliviano que resultan importantes para el tema que nos compete en este trabajo, y que por razones obvias escaparon al análisis del profesor Levitsky (2010).

La más importante de estas especificidades es la naturaleza corporativa del Movimiento al Socialismo, que no es un partido político a la usanza tradicional, sino un conglomerado de sindicatos que representan una alianza flexible de varias organizaciones sociales<sup>9</sup>, la mayor parte de origen rural (por este motivo es que la irrupción del MAS en la política boliviana fue considerada, en sus inicios, como la *ruralización* de la política boliviana).

Consecuentemente, el MAS viene a ser el *instrumento político* de aquellas organizaciones sociales, que son las que toman muchas de las decisiones relevantes dentro del MAS<sup>10</sup>. Esta es la novedad del Movimiento al Socialismo (y lo que le da su gran fuerza dentro del mundo popular boliviano), y también lo que lo diferencia de los partidos de izquierda con estructuras más convencionales.

Dada esta estructura, los líderes de las citadas organizaciones sociales aliadas, de acuerdo con el esquema de poder altamente prebendal del MAS, pasan casi automáticamente a ejercer funciones en los tres poderes del Estado. De esta manera estos jefes sindicales acaban controlando una infinidad de fuentes de empleos públicos, recursos económicos y prebendas estatales para sus afiliados.

Esa es, al mismo tiempo, la fortaleza y la debilidad del MAS-ISPS, pues si bien aseguran la lealtad de las organizaciones sociales, dichos sindicatos, una vez en el poder, *lotearon* prácticamente todas las instituciones del Estado boliviano entre las diferentes organizaciones sociales que componen el *Pacto de Unidad*, echando por tierra todo lo que se había logrado durante el periodo de lo que se denominó “democracia pactada” (1985-2005)<sup>11</sup>, en cuanto a la construcción de una institucionalidad estatal meritocrática y autónoma respecto a los vaivenes políticos.

Por otra parte, al estar constituidos de esta manera, los sucesivos gobiernos del MAS perdieron parte del control que debería tener cualquier partido en función de gobierno sobre las instituciones del Estado (ahora en manos de líderes sindicales afines al MAS), a fin de poder defender el bien común y los intereses colectivos.

---

<sup>9</sup> Para los fines de este trabajo se va a usar sindicatos y organizaciones sociales de manera indistinta.

<sup>10</sup> Aunque suele suceder que Evo Morales, el presidente del MAS-IPSP, toma decisiones políticas y organizativas de manera unilateral, sin tomar en cuenta las resoluciones orgánicas de las organizaciones sociales, causando profundo malestar entre los afiliados a estas y desembocando a veces en batallas campales en los encuentros sindicales.

<sup>11</sup> Este periodo estuvo caracterizado por políticas de descentralización administrativa, multiculturalismo, acuerdos entre los tres principales partidos de entonces (MNR, ADN y MIR) y por políticas de libre mercado.

En este modelo político autoritario-competitivo-corporativo<sup>12</sup> cada entidad estatal “tomada” por una organización social, se convirtió en una especie de feudo de esta y, lo que es peor, a su servicio. Entonces, no es casualidad que actualmente, por ejemplo, el Ministerio de Minería, esté controlado justamente por los cooperativistas mineros que apoyan al MAS. Ese es el patrón que se repite actualmente a lo largo y ancho del Estado boliviano.

De tal suerte, la naturaleza corporativa del MAS ha sido trasladada al Gobierno y al Estado bolivianos, debilitando no solo la meritocracia, sino también la institucionalidad y la eficiencia de los organismos públicos.

Como resultado de esta visión corporativa de la política y del Estado, el Movimiento al Socialismo se ha dedicado, desde un principio, a cooptar todas las instituciones del Estado, incluyendo a aquellas llamadas por ley a conservar su autonomía y su carácter apolítico, como son el Poder Judicial, la Policía, las Fuerzas Armadas, la Aduana y el servicio diplomático de carrera, el cual, por su reducido tamaño, fue siendo eliminado, lenta pero inexorablemente, a partir de 2006, hasta su completa desaparición en 2021.

En esa perspectiva, el modelo autoritario-competitivo-corporativo que caracterizó a los sucesivos gobiernos del MAS sería opuesto —no complementario— al de una democracia representativa ya que en esta se priorizan la división de poderes, la autonomía de instituciones como la Policía y las Fuerzas Armadas, la existencia de una justicia independiente.

Esta debilidad de la democracia representativa en Bolivia (entendida como Estado de derecho), se explica también porque hay una poderosa veta cultural e ideológica en el país, que se remonta al siglo XIX, que entiende más bien a la democracia como el ejercicio de la soberanía popular. Es justamente en esa concepción de democracia (también llamada *democracia censitaria* por algunos autores) donde se inscribe el MAS, y de ahí deriva, en buena medida, su visión tan poco institucionalista de la política. Estas dos concepciones de democracia nos remiten al viejo debate entre las nociones “procedimentales” y las “sustantivas”.

En el esfuerzo de buscar ampliar el horizonte de la democracia representativa, el MAS logró que se incorporen, en igualdad de condiciones, otros dos tipos de democracia en el texto constitucional de 2009 (artículo 11): la *democracia directa* (o participativa) y la *democracia comunitaria*, debiendo los tres tipos

---

<sup>12</sup> El modelo autoritario-competitivo-corporativo es básicamente el mismo modelo explicado por Levitsky y Way, solo que con el aditamento de que el partido de gobierno está conformado por corporaciones sindicales, las cuales, a su vez, han tomado control del aparato estatal

de democracia convivir en armonía para elevar la calidad de la democracia boliviana<sup>13</sup>.

Al respecto, de acuerdo con un estudio realizado en 2023 por la fundación World Justice Project que analizó la situación del Estado de derecho en 142 países, Bolivia ocupó el puesto número 131 en el mundo, en tanto que en el espacio latinoamericano se situó en el puesto 29 de 32 países, solo por encima de Nicaragua (puesto 137), Haití (puesto 139) y Venezuela (puesto 141)<sup>14</sup>. En el contexto de los países de ingresos medio-bajos, donde Bolivia se ubica, el país ocupó el puesto 30 de 37 (World Justice Project, 23 de octubre de 2023).

De manera coincidente con la clasificación de esta fundación, la *Economist Intelligence Unit* (EIU) del semanario británico *The Economist*, clasificó a Bolivia como un régimen híbrido “duro”, fronterizo con los regímenes abiertamente autoritarios.

---

<sup>13</sup> Según la Constitución Política del Estado de 2009, artículo 11, la democracia directa y participativa se ejerce por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. La democracia representativa se ejerce por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto; y la democracia comunitaria por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas.

<sup>14</sup> Dicho estudio tomó en cuenta ocho parámetros para evaluar el Estado de derecho en 141 países: i) restricciones al poder gubernamental; ii) ausencia de corrupción; iii) gobierno abierto; iv) respeto a los derechos fundamentales; v) orden y seguridad; vi) cumplimiento regulatorio; vii) justicia civil; y, viii) justicia penal.

**Gráfico N° 1**  
**Índice basado en cinco categorías:**  
**procesos electorales, pluralismo, funcionamiento del gobierno,**  
**participación política y libertades civiles**



Datos: The Economist Intelligence Unit.

Fuente y elaboración: Melo, 25 de marzo de 2024.

Se destaca que si bien los otros dos tipos de democracia reconocidos por la Constitución de 2009 (*directa y comunitaria*) no son necesariamente incompatibles con la democracia representativa, hacia el final del ciclo político del MAS se puede ver que la aspiración a que la interacción de dichos tres modelos hubiera podido mejorar la calidad de la democracia boliviana, no funcionó. Lo que se impuso, por el contrario, es un modelo autoritario-competitivo-corporativo, que acabó empeorando la calidad de la democracia en el país.

### 3. El modelo económico del MAS

El 2014 fue el año en el que el superciclo de las materias primas comenzó a declinar, y con ello los ingresos extraordinarios que Bolivia había percibido desde 2006, cuando se inició el modelo estatista del MAS, el cual fue sostenido por el auge de los precios de varias materias primas que Bolivia exporta, como la soya, minerales y, sobre todo, gas natural.

Así, los recursos con los cuales el *evismo* sostuvo su modelo prebendal y de cooptación política de sindicatos y organizaciones sociales también comenzaron a menguar, factor que fue debilitando la hegemonía con la cual gobernó a Bolivia, sin mayor oposición, entre 2006 y 2016<sup>15</sup>.

Las características de este modelo económico altamente prebendal pueden resumirse señalando que los sucesivos gobiernos del MAS fomentaron un modelo económico estatista y fuertemente extractivista, con un altísimo impacto en el medio ambiente, basado en la exportación de recursos naturales no renovables que poco a poco se están agotando, como es el caso del gas natural que, desde los años setenta del siglo pasado, fue el principal rubro de exportación del país<sup>16</sup>.

Sin embargo, al estar la economía boliviana enfocada fundamentalmente en la extracción de recursos naturales, es altamente dependiente de las fluctuaciones de los precios internacionales. Actualmente, solo el oro —uno de los principales productos de exportación del país— ha mantenido sus precios en el mercado internacional, aunque los impuestos que pagan las cooperativas mineras auríferas en Bolivia, aliadas del gobierno, es ínfimo (4,8% sobre la venta bruta de oro) (CEDIB, 2024).

En este sentido, desde 2006, cuando asumió la presidencia Evo Morales, el Estado asumió un rol preponderante en la economía, a través de la nacionalización de varias empresas estratégicas, pero sus inversiones en megaproyectos se realizaron sin planificación ni transparencia y muchos de ellos tuvieron resultados negativos, y lo que es más grave, vulnerando reiteradamente los derechos constitucionales de los pueblos indígenas a la consulta previa, sobre todo en lo que se refiere a la prospección y explotación de hidrocarburos (CEDIB, 2024).

---

<sup>15</sup> Aquel año (2016) —y contra todos los pronósticos— Evo Morales y Álvaro García Linera perdieron un referéndum vinculante que les prohibía volver a postularse a la presidencia y vicepresidencia por cuarta vez consecutiva, en concordancia con lo que señala el artículo 168 de la Constitución Política del Estado de 2009, que solo permite la reelección por una vez de manera continua. Hacia el año 2019, Evo Morales y Álvaro García Linera ya habían gobernado tres periodos de manera continua, aprovechando el control total que tenía el MAS sobre el Tribunal Constitucional Plurinacional.

<sup>16</sup> Desde la llamada nacionalización de los hidrocarburos en 2006 (que en realidad fue un cambio forzoso de contratos a los que fueron obligadas las empresas petroleras que operaban en Bolivia), las trasnacionales que siguen operando en Bolivia prácticamente no han realizado labores de prospección debido a la falta de incentivos económicos por parte del gobierno boliviano. El resultado de esta política fue una caída vertiginosa de las reservas de gas natural, cuyas regalías fueron la base de sustentación del modelo político-económico del MAS.

Consecuentemente, desde 2014 los gastos del Estado comenzaron a ser mayores que los ingresos (a pesar de los altos precios de los *commodities* bolivianos), y el déficit público por encima del 8% anualmente se volvió moneda corriente. Asimismo, y como resultado de este descontrol en el gasto público, incrementó enormemente la deuda pública (externa e interna), y hubo una vertiginosa caída de las reservas internacionales<sup>17</sup>, ya que los sucesivos gobiernos del MAS comenzaron a usar las reservas para mantener los subsidios (sobre todo a los hidrocarburos) y un tipo de cambio fijo, con relación al dólar, desfasado de la realidad económica. Actualmente, como resultado de los problemas mencionados, existe una fuerte desaceleración económica y una aguda carencia de dólares, incluso para importaciones esenciales como medicinas, gasolina y diésel, todo lo cual es muestra del inicio de una grave crisis económica.

La respuesta del gobierno al inicio de una crisis económica fue, en primera instancia, negarla sistemáticamente con base en sus propias estadísticas, y paralelamente, continuar con la creación de más empresas estatales, como parte de una anticuada estrategia de *sustitución de importaciones*. Además, tomó otras medidas paliativas (como el aumento del salario mínimo) que no resolvieron el trasfondo de la crisis, e incentivaron aún más las políticas extractivistas, que amenazan arrasar selvas, bosques y ríos (CEDIB, s.f.).

Otra de las políticas gubernamentales destinada a paliar la crisis económica — que se remonta a las épocas de Evo Morales—, fue el fomento de la agroindustria en la región amazónica (orientada, en parte, a producir biodiésel y etanol para reducir las importaciones de gasolina), se prevé que estas medidas incrementarán aún más la deforestación de la Amazonia y del bosque seco del departamento de Santa Cruz. (CEDIB, s.f.)

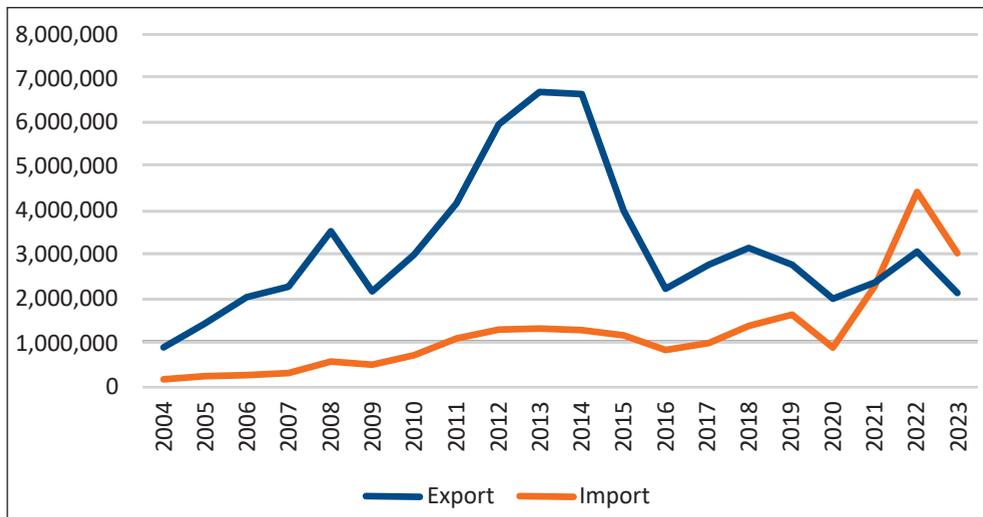
Queda claro que las raíces de la crisis económica actual comenzaron con el fin del superciclo de las materias primas en 2015, (el cual les dio a los tres gobiernos de Evo Morales un inédito caudal de recursos, nunca antes vistos en la historia de Bolivia<sup>18</sup>), lo que se está devalando ahora es el agotamiento del modelo económico estatista, rentista y extractivista que privilegiaron los sucesivos gobiernos del MAS.

---

<sup>17</sup> La deuda externa subió de 2.700 millones de dólares en 2006, cuando asumió la presidencia Evo Morales, a más de 11 mil millones de dólares en 2019 (ERBOL, 19 de mayo de 2024). Las reservas internacionales de Bolivia descendieron de 15 mil millones de dólares en 2014, a poco más de mil millones de dólares en la actualidad.

<sup>18</sup> Se calcula que aproximadamente 60 mil millones de dólares entraron a las arcas nacionales entre 2006 y 2015, los años que duró el superciclo de las materias primas.

**Gráfico N° 2**  
**Bolivia: evolución de la exportación de gas natural**  
**2003-2023**  
**(en dólares)**



Fuente: Fundación Milenio, 25 de setiembre de 2023.

#### 4. Las bases sociales del MAS

El *Pacto de Unidad*, uno de los dos principales bastiones de sustento social del MAS, fue creado en septiembre de 2004, dieciséis meses antes del ascenso del MAS al poder, con el objetivo de ser un espacio de articulación de las organizaciones sociales campesinas e indígenas de Bolivia. En un principio, el *Pacto de Unidad* se dedicaba a canalizar las reivindicaciones sociales de sus afiliados, pero en menos de dos años ya estaba proponiendo una agenda política en la Asamblea Constituyente (2006-2007), lo cual muestra el salto cualitativo que dio este pacto aprovechando un periodo de alta movilización social<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> El *Pacto de Unidad* es un conglomerado de sindicatos integrado por las siguientes organizaciones sociales: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB); Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB); Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia – Bartolina Sisa (CNMIOB-BS); Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC); Movimiento de Trabajadores Campesinos Sin Tierra de Bolivia (MST-B); Asamblea del Pueblo Guaraní (APG); la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEMB); Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento (ANARESCAPYS); Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ).

Dos años después del nacimiento del *Pacto de Unidad*, el 22 de enero de 2007 fue creada la *Coordinadora Nacional por el Cambio* (CONALCAM). Su creación, promovida por el gobierno del MAS, fue anunciada públicamente por el entonces presidente Evo Morales, en un acto conmemorativo del primer año de gobierno de este partido, como una instancia de coordinación, conformada por sindicatos y organizaciones sociales, así como por los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La creación de la CONALCAM fue parte de una doble estrategia gubernamental: por un lado, apuntó a enfrentar a la oposición, pues estableció la posibilidad de reeditar los momentos más altos del proceso de ascenso y empoderamiento social en Bolivia (2002-2003), aunque esta vez bajo dirección gubernamental. Por otro lado, fue una estrategia para dar contenido a la idea de “gobierno de los movimientos sociales”, ya que estableció la forma de acción de las organizaciones sociales como parte del gobierno. (Zuazo, 2010)

Así, entre 2007 y 2008, la CONALCAM pasó a estar conformada por las organizaciones sociales que integraban el *Pacto de Unidad* (más unas pocas organizaciones urbanas), a tener muchas más organizaciones de origen urbano. Esto refleja la necesidad del MAS de pasar de ser un proyecto político de naturaleza rural a ser uno de carácter urbano-rural, siguiendo las tendencias demográficas del país, donde más del 70% de sus habitantes viven en áreas urbanas. Por otra parte, también refleja las crecientes necesidades de movilización callejera que tenía el MAS para contener y enfrentar las acciones opositoras, no siempre pacíficas.

De esta manera, el *Pacto de Unidad* conforma una buena parte de la base social y organizativa sobre la cual se apoya la CONALCAM, ya que muchas de las organizaciones que lo integran, también son parte de la mencionada coordinadora.

Aunque el *Pacto de Unidad* sigue existiendo como tal, este fue superado en un sentido político y organizativo por la creación de la CONALCAM. De esta manera, “la evolución del *Pacto de Unidad* a la CONALCAM es el paso de la coordinación del MAS con las organizaciones sociales rurales, al liderazgo gubernamental en la dirección de las organizaciones rurales y urbanas, a fin de impulsar el Proceso de Cambio desde las calles” (Zuazo, 2010).

Y aunque la CONALCAM actúa como una plataforma política más amplia, que incluye no solo a organizaciones indígenas y campesinas, sino también a sindicatos obreros, grupos vecinales urbanos y otros movimientos sociales que apoyan al MAS, ambas instancias (el *Pacto de Unidad* y la CONALCAM) trabajan en conjunto para promover las políticas y programas del gobierno del MAS, así como para movilizar apoyo popular en momentos clave, como elecciones o protestas sociales.

Además de esta ya frondosa estructura corporativa controlada desde el Estado, poco después de la aprobación de la nueva Constitución (2009), el gobierno del MAS creó el Mecanismo Nacional de Participación y Control Social, dependiente del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, como la instancia gubernamental encargada de cooptar, de una manera más institucionalizada, a las organizaciones sociales afines al nuevo Estado.

Así, el derecho de participación se restringe a los sectores organizados, que para ser tales deben estar reconocidos [legalmente] por el Estado. ¿Cómo funciona la participación? Cada ministerio o repartición estatal convoca a las organizaciones sociales que considera pertinentes a una reunión con agenda establecida. Esta institucionalización de la participación de la sociedad civil puede ser vista desde dos perspectivas: desde la perspectiva del Estado, lo que tenemos hoy es una participación organizada, dosificada, en la que el gobierno define la agenda. Desde la perspectiva de la sociedad, las organizaciones sociales son convocadas a iniciativa estatal y cuando participan, lo hacen de forma fragmentada. (Zuazo, 2010)

Con este trasfondo, al ser el Movimiento al Socialismo, como partido de gobierno, el *instrumento político* de dichas organizaciones sociales, estas se encuentran, al mismo tiempo, en una permanente pugna entre sí por copar la mayor cantidad de espacios en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de todas las empresas estratégicas y descentralizadas del Estado, los varios fondos estatales de inversión social y desarrollo productivo, las 240 alcaldías que ganó el MAS (de un total de 336 municipios), las tres gobernaciones masistas (de un total de nueve) y una tajada importante de los proyectos de inversión pública del Estado.

En suma, el botín que está en juego entre las organizaciones sociales afines al MAS está compuesto por decenas de miles de puestos de trabajo y más de cuatro mil millones de dólares de inversión pública para proyectos de todo tipo.<sup>20</sup>

En este marco, vale la pena entrar más en detalle sobre algunas organizaciones sociales claves (aliadas al MAS), que son importantes tanto por su alta capacidad organizativa, como por su control sobre vastas áreas del territorio boliviano donde existe poca o nula presencia estatal de control territorial.

#### **4.1. Productores de hoja de coca (cocaleros)**

El núcleo del movimiento de los *colonizadores* (o “interculturales”) es el colectivo de productores de hoja de coca del Chapare, fieles seguidores de Evo

---

<sup>20</sup> En Bolivia (un país de 12,3 millones de habitantes), el Estado es, con ventaja, el mayor empleador. Este tiene 526.955 dependientes y desde que el MAS entró al gobierno, crece a un promedio del 10% anual (INESAD, 2020).

Morales desde los años noventa del siglo pasado, cuando comenzó a crecer su liderazgo a medida que se intensificaban las operaciones antinarcoóticos y de erradicación de hoja de coca por parte de la Policía y las Fuerzas Armadas bolivianas en esa región (con apoyo de la DEA norteamericana), cabe mencionar que la hoja de coca del Chapare es destinada en más de un 90 % a la producción de cocaína.

Se calcula que el total de personas involucradas en el cultivo de coca en Bolivia es de al menos 113 mil personas (tanto en el Chapare, como en la región de los Yungas, en La Paz). Setenta mil personas corresponderían a las seis federaciones de cocaleros del Chapare y 43 mil a los cocaleros de los Yungas de La Paz, cuyos cultivos son legales, ya que se destinan al consumo tradicional de acuerdo con las leyes bolivianas, al contrario de lo que ocurre con la coca del Chapare. Estas 113 mil personas equivalen al 5,2 % de la población ocupada en las áreas rurales del país (Arce, 2024).

Localizados en un lugar estratégico, en el centro de Bolivia, los productores de hoja de coca del Chapare tienen la capacidad de bloquear, casi indefinidamente, la principal vía troncal del país, que une a los tres departamentos más poblados y que producen más del 70% del PIB nacional (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), lo cual les da un inédito poder de presión y de negociación.

Si bien durante los gobiernos de Evo Morales (2006-2019) la presencia y la autoridad de los organismos coercitivos del Estado (Fuerzas Armadas y Policía antidrogas fundamentalmente) se redujeron drásticamente en la región del Chapare; hoy, debido a la dura pugna política entre el actual presidente de Bolivia, Luis Arce y Evo Morales por la candidatura del MAS en las elecciones de 2025, el gobierno de Arce ha incrementado notoriamente los operativos antinarcoóticos en la región del Chapare, tanto para debilitar el liderazgo y la imagen de Evo Morales, como para afectar a la floreciente economía de la droga en esa región del país, de la cual se benefician, directa e indirectamente, los seguidores del expresidente.

#### **4.2. Cooperativistas mineros**

A raíz del cierre de casi la totalidad de las minas estatales en 1985, provocada por la caída de los precios de los minerales en el mercado internacional, muchos de los más de 30 mil mineros asalariados que fueron despedidos entonces, se convirtieron en cooperativistas mineros independientes, inicialmente en la parte andina de Bolivia (Oruro y Potosí). Sin embargo, poco a poco, comenzaron a migrar a hacia las zonas tropicales del país, para explotar oro en los ríos amazónicos (otros migraron a la región tropical del Chapare, para convertirse en productores de coca).

A medida que iban mejorando los métodos de trabajo, muchas empresas chinas comenzaron a invertir en dichas cooperativas mineras, proporcionándoles capital y tecnología, lo que derivó en una sobreexplotación de oro en los ríos amazónicos de Bolivia y la consecuente catástrofe ambiental en la actualidad, debido al uso intensivo de mercurio para obtener dicho metal (Insight Crime e Instituto Igarapé, 2024).

**Tabla Nº 1**

<b>BOLIVIA: IMPORTACIONES DE MERCURIO EN EL PERIODO 2012-2022 (Expresado en kilogramos brutos y dólares americanos)</b>		
<b>AÑO</b>	<b>VOLUMEN</b>	<b>VALOR</b>
2012	15 837	602 807
2013	9 268	556 309
2014	12 701	522 910
2015	151 497	6 893 737
2016	238 330	6 398 427
2017	197 832	3 277 254
2018	210 384	4 169 825
2019	216 310	10 935 496
2020 (p)	164 992	9 533 742
2021 (p)	106 155	5 215 432
2022 (p)	94 717	5 059 503

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INE.

Elaboración: Instituto Boliviano de Comercio Exterior - IBCE.

(p): cifras preliminares

En Bolivia existen aproximadamente 1.700 cooperativas mineras, de estas 1.100 se dedican a la explotación del oro en todo el país y alrededor de mil se encuentran en el departamento de La Paz. No existe una cuantificación exacta del número de mineros cooperativistas que hay actualmente en Bolivia, pero se estima que su número es mayor a los 60 mil, lo que le da a este sector un inmenso poder de presión política con respecto al Estado. Lo que sí se sabe es que del total de las cooperativas mineras que operan en el país, solo el 14% cuenta con licencia ambiental (Sierra Praeli, 19 de marzo de 2023).

No es casualidad que estos mineros bien organizados y con ingresos altísimos (se calcula que exportan unos 3 mil millones de dólares anuales), rápidamente se convirtieron en aliados estratégicos del MAS, logrando que no solo se les cobre apenas 4,8 % de impuestos sobre la venta bruta del oro, sino que

prácticamente desaparezcan los controles medioambientales para el uso de mercurio en los ríos amazónicos.

### **4.3. Colonizadores (también llamados interculturales)**

El Movimiento de los colonizadores no se restringe a los cocaleros, aunque este grupo es uno de los tres más organizados e influyentes de todas las organizaciones que componen el *Pacto de Unidad*. No es una casualidad que Evo Morales haya conseguido proyectar su imagen a nivel nacional, justamente desde la región del Chapare. Asimismo, el presidente de la Cámara de Senadores, Andrés Rodríguez, proviene también de este bastión del MAS, al igual que varios diputados y senadores de este partido.

En los departamentos tropicales (Beni y sobre todo Santa Cruz) existen algunos sindicatos de *interculturales* que, ante la inacción del Estado, toman tierras fiscales y privadas, para después revenderlas en el lucrativo mercado de tierras para la agricultura y la ganadería (Paredes, 2023).

Este masivo avasallamiento de tierras fiscales y privadas se ha convertido, por un lado, en un negocio altamente lucrativo y, por otro, ha contribuido a debilitar a los enemigos naturales del MAS, que son los agricultores privados y los ganaderos de Santa Cruz y el Beni, en la región tropical de Bolivia.

## **5. El tráfico ilícito de drogas**

El narcotráfico no es la única actividad delictiva que ha sentado presencia en Bolivia desde los años 70 del siglo pasado; sin embargo, es la más importante, sobre todo por el volumen de recursos económicos que mueve, y aunque otras formas delictivas (contrabando de vehículos, mercancías, personas y sustancias controladas) tienen un relativo grado de autonomía, estas tienen nexos, directos o indirectos, con el narcotráfico y sus actividades conexas, como la producción de coca excedentaria, el lavado de activos y el contrabando de precursores químicos para la producción de pasta base y cocaína.

Una reciente investigación ha calculado que el negocio del narcotráfico mueve alrededor de 830 millones de dólares anuales en Bolivia. Con base en varios otros estudios, se calcula que este negocio ilícito genera más de 2.800 millones de dólares anuales en el país, de los cuales se quedan en Bolivia unos 830 millones de dólares, de los cuales 570 millones se quedan con los productores de pasta base y unos 260 millones con los productores de hoja de coca locales (Arce, 2024).

Hasta hace pocos años, se afirmaba en medios oficiales que Bolivia era solamente un país de tránsito de cocaína peruana y colombiana, pero esa realidad ha cambiado mucho desde inicios de este siglo, pues las mafias colombianas, mexicanas y brasileñas se asentaron en Bolivia, aprovechando su ubicación geográfica.

fica, la expulsión de la DEA norteamericana en 2006, así como de la debilidad institucional de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), dependiente de la Policía Boliviana, factores que convirtieron al país un lugar casi ideal para el tránsito de cocaína peruana, colombiana y, más recientemente, boliviana hacia Brasil y Europa, pero también para producir pasta base.

Otra actividad ilegal, como es la deforestación de los bosques tropicales, está vinculada en varios casos al negocio del narcotráfico, puesto que es realizada con el fin de plantar hoja de coca ilegal en parques nacionales y en áreas de difícil acceso para la policía antidroga.

## **6. Debilidad de las instituciones estatales encargadas del control territorial, la seguridad y la defensa**

### **6.1. Policía Boliviana**

La Policía Boliviana es casi tan antigua como el país. Fue fundada en 1826, apenas un año después de la creación de la república, con el mismo formato que tiene hasta el día de hoy: indivisible y centralizada, militarizada y con una tendencia histórica a estar más al servicio del poder político que de la sociedad (Mansilla, 2003).

Al ser una parte fundamental de la gobernabilidad de cualquier gobierno democrático, (los cuales tienen muchas restricciones para el uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad interna), la Policía Boliviana ha logrado negociar, evitando, desde 1969, cualquier intento serio de reforma desde el ámbito político. Por eso los mandos policiales bolivianos prefieren hablar de “modernización policial” (que no incluye cambios institucionales profundos, sino simplemente la modernización de material y equipo, así como de algunos procesos administrativos), en lugar de “reforma policial”, aun cuando esta es cada día más necesaria, dados los niveles alarmantes de corrupción institucionalizada, abuso de autoridad, servicio deficiente a la ciudadanía y dependencia total del poder político.

En este contexto, el control civil de la Policía es algo casi inexistente en Bolivia. Para comenzar, no existe una planta profesional de funcionarios civiles en el Ministerio de Gobierno, cartera a cargo de la Policía Boliviana. Si bien los ministros de gobierno han sido siempre civiles desde la recuperación de la democracia en 1982 —y también hay empleados civiles en dicho ministerio—, la mayoría de ellos son miembros del partido del gobierno de turno, y su permanencia en dichos cargos públicos dura el tiempo que el partido al que pertenecen se mantiene en el gobierno, por ello, la planta de funcionarios civiles del Ministerio de Gobierno se va cuando cambia el Gobierno.

Por su parte, los comités y comisiones responsables del control parlamentario (tanto de la Policía como de las Fuerzas Armadas), dentro de la Asamblea Legis-

lativa Plurinacional, al estar casi siempre controladas por el oficialismo, tampoco ejercen ningún tipo de control real sobre ambas instituciones. A esto se suma el hecho de que, aunque hay preocupación en la ciudadanía por el incremento en los índices de inseguridad ciudadana (Torrico, 2016), los temas más técnicos relacionados con la administración de la Policía y las Fuerzas Armadas, y el desempeño de estas instituciones, no son de interés público, del mundo académico, ni de los partidos políticos.

Bolivia tampoco cuenta con una masa crítica de expertos en asuntos de seguridad, y los pocos que existen no están agrupados en redes de especialistas. Asimismo, son inexistentes en Bolivia publicaciones especializadas sobre el tema o los eventos académicos donde se pueda discutir esta problemática de manera sistemática y periódica.

La carencia de una comunidad de expertos civiles especializados en temas de seguridad y defensa, es una limitante muy seria para cualquier intento de establecer un control mínimamente efectivo sobre las instituciones policiales y militares, ya que al no existir una red de especialistas que conozcan esta problemática en profundidad, disminuye la posibilidad de crear los consensos necesarios para movilizar a la ciudadanía y a la clase política en torno a la necesidad de establecer un efectivo control civil sobre ambas instituciones armadas.

Así, desde el retorno a la democracia en 1982, y a pesar de haber salido la Policía (y sobre todo las Fuerzas Armadas) muy debilitadas tras el largo y tortuoso proceso de transición del gobierno militar (1978-1982), ambas instituciones lograron negociar con el poder civil entrante un pacto no escrito, según el cual estas darían estabilidad a los gobiernos electos, a cambio de que estos no se inmiscuyan en su manejo interno. Hoy, cuarenta y dos años después de la recuperación de la democracia, ese pacto no escrito todavía está vigente.

En este marco, la Policía Boliviana es una institución que, como otras en el país, antepone un fuerte sentido corporativo al del servicio público. De esta manera, intenta permanentemente expandir su influencia, poder y radio de acción, insistiendo en controlar una serie de servicios y tareas que en países más descentralizados como Argentina, Brasil y México, son responsabilidad de guardias nacionales, policías municipales o instituciones de seguridad especializadas y autónomas, tal es el caso del control de las cárceles, labores de bomberos, funciones de búsqueda y rescate, control de carreteras, interdicción antidrogas, control fronterizo, patrullaje rural, lucha contra el contrabando, control del tránsito vehicular urbano, tareas investigativas para la fiscalía, etc.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> En 2011, y como resultado de arduas negociaciones, la Policía Boliviana finalmente cedió el control del servicio de identificación personal, responsable de proporcionar

La policía, en suma, cumple demasiadas labores sin lograr especializarse en sus tareas fundamentales, asociadas a la seguridad ciudadana y el combate al crimen organizado. Consecuentemente, la Policía Boliviana ha crecido incesantemente desde la finalización del gobierno del general René Barrientos (1964 - 1969)<sup>22</sup>, tanto en tamaño, como en el rango de sus funciones.

Durante todo el presente ciclo democrático (1982–2024), cada nueva administración gubernamental (con excepción de los gobiernos interinos de Eduardo Rodríguez Veltzé y Jeanine Añez), ensayó un nuevo intento de reforma policial, a fin de adaptar a la Policía Boliviana a la democracia, así como para establecer un control civil real y efectivo. Sin embargo, todos ellos fracasaron antes de siquiera comenzar, porque no cumplieron los requisitos mínimos para llevar adelante una reforma institucional efectiva.

En el caso boliviano, esos requisitos serían los siguientes: i) un gobierno democrático suficientemente legítimo y fuerte como para poder iniciar una reforma policial; ii) una firme voluntad política en el gobierno para hacer avanzar dicha reforma, a pesar de las obvias dificultades; iii) consenso entre las principales fuerzas políticas sobre la necesidad de llevar adelante una reforma policial; iv) una hoja de ruta de la reforma policial, consensuada con las principales fuerzas políticas; v) apoyo técnico y financiero externo y; vi) una base de apoyo dentro de la Policía, que permita avanzar en la reforma, pese a las previsibles resistencias internas que esta genere.

En tanto la inseguridad ciudadana y la seguridad pública no se conviertan en prioridades ciudadanas, no habrá el consenso social y político indispensable para llevar adelante una reforma policial efectiva, pues siempre existirán otras prioridades más acuciantes, como la crisis económica o la ausencia de empleos formales, que serán aprovechadas por la corporación policial para negociar, evitando o postergando la realización de una imprescindible reforma institucional.

El mencionado espíritu corporativo que domina a la Policía, así como la incapacidad de la estatalidad democrática para ejercer un pleno control civil sobre esta institución, evitaron que se diera prioridad a los servicios de seguridad más urgentes para el país y, por el contrario, permitieron más bien que la institución

---

documentos de identidad a la ciudadanía, a una entidad civil. Esto sucedió solo después de que el gobierno de entonces se comprometió a transferir el monto total de las recaudaciones de la nueva entidad civil (SEGIP) a la policía.

<sup>22</sup> Un estudio de la Policía Boliviana de 2003, cifraba entonces el número de efectivos de esta institución en 17.500. Hoy ese número se ha más que duplicado, existiendo alrededor de 40 mil efectivos (Mansilla, 2003).

se centrara en consolidar y ampliar el espectro de actividades que controla y de donde provienen sus fuentes de poder, recursos y prestigio.

Se deduce entonces que la Policía Boliviana no estaría realizando varias de las labores más relevantes para la seguridad pública del país, como el control de los avasallamientos de tierras fiscales y privadas en los departamentos orientales, el control de la importación ilegal de cientos de toneladas de mercurio que luego son vertidos en los ríos amazónicos, y el control de la quema indiscriminada de bosques y selva virgen, por los siguientes motivos: a) porque priman los intereses corporativos de la Policía para realizar una serie de otras labores de seguridad; b) porque el Estado está cooptado por representantes de sindicatos y organizaciones sociales, muchos de los cuales están involucrados en las actividades mencionadas en el anterior inciso; y, c) porque el gobierno es rehén del citado pacto no escrito con la policía y las FF.AA., de no interferencia en los asuntos institucionales de ambas, a cambio del apoyo político de estas instituciones armadas.

Por tanto, sin contar antes una profunda reforma institucional, por la cual el poder civil recupere el control de la Policía Boliviana y las Fuerzas Armadas y, al mismo tiempo, retroceda en su afán de cooptar a las dos instituciones, difícilmente se podrá priorizar los temas de la agenda nacional en materia de seguridad y defensa.

## **6.2. Las Fuerzas Armadas**

Hasta el año 2006, cuando asumió el gobierno Evo Morales y el MAS, las Fuerzas Armadas de Bolivia habían sido relegadas a un lugar secundario por parte de los partidos protagónicos del ciclo de la “democracia pactada”, la policía fue la institución privilegiada (1985–2005) para llevar adelante las principales tareas de seguridad pública en el país, incluyendo la lucha contra el narcotráfico, a través de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), que en sus mejores momentos llegó a tener unos seis mil efectivos bien pertrechados por la agencia antidroga de EE.UU. (DEA).

Con el ascenso del Movimiento al Socialismo, el equilibrio político de la seguridad cambió radicalmente y las FF.AA. pasaron a ser la institución privilegiada por el nuevo esquema de poder y así como se expandieron sus funciones también su presupuesto creció exponencialmente (más del 300% en los primeros años de gobierno del MAS).

El precio que pagaron las Fuerzas Armadas por este trato privilegiado fue tener que aceptar la cooptación política de la que fueron objeto, a niveles no vistos antes en democracia. Esta cooptación se dio por medio de un trato presupuestario privilegiado, el quebrantamiento del sistema meritocrático de ascensos y

la ampliación de las funciones de las FF.AA. hacia nuevas tareas de acción cívica (como el pago de bonos gubernamentales a sectores vulnerables), que dieron a las FF.AA. prestigio y una nueva imagen ante la opinión pública (Valenzuela, 2015). No obstante, esta ampliación de tareas también se dio hacia nuevas labores represivas, pues las FF.AA. recibieron la orden de entrar de lleno en la lucha contra el contrabando.

No obstante, esta ampliación de tareas hacia varios espacios civiles empero, provocaron también su costo en cuanto a lo que se refiere a la desprofesionalización de sargentos, suboficiales y oficiales, por la dificultad de realizar varias nuevas tareas de índole civil y, al mismo, tiempo mantener un nivel adecuado de preparación militar.

Y no es que el MAS hubiera necesitado realmente de las Fuerzas Armadas para tener gobernabilidad. A no ser una crisis política en 2008, la hegemonía política que este partido logró a lo largo de sus primeros diez años fue más que suficiente para gobernar sin necesidad de apelar a este cuerpo armado. A pesar de ello, debido a la larga tradición de golpes de estado y de los fuertes vínculos de las FF.AA. con el Pentágono, desde la segunda guerra mundial (tanto en equipamiento, como en programas de entrenamiento de oficiales bolivianos), el MAS temía que esta institución pudiera ser una fuente de inestabilidad política.

Por lo expuesto, se puede inferir que la cooptación de las FF.AA. por parte del MAS tuvo dos objetivos; el primero fue desactivar cualquier potencial fuente de desestabilización, y segundo, involucrar a esta institución<sup>23</sup> (la única con presencia física en todos los confines del territorio nacional), en varias tareas de acción cívica, que eran parte fundamental del plan de gobierno del MAS.

Como resultado de la política sistemática de cooptación de las Fuerzas Armadas por parte de los sucesivos gobiernos del MAS, la institución militar sufrió un intenso proceso de desinstitucionalización durante los años de gobierno del Movimiento al Socialismo, con los siguientes efectos sobre la disciplina y moral de la oficialidad.

La cooptación política a la que fueron sometidas las Fuerzas Armadas también ha sido un impedimento para que estas se enfoquen en algunas de sus misiones fundamentales, derivadas de los objetivos nacionales, como es la preservación del medio ambiente, una realidad crítica que amenaza las fuentes de la

---

<sup>23</sup> A este reciente retorno de los militares a la escena política latinoamericana, algunos autores lo han denominado “remilitarización” (Verdes-Montenegro, 2019).

subsistencia futura de los bolivianos, como son las reservas de agua, la selva húmeda y el bosque seco.<sup>24</sup>.

### **6.2.1. ¿Golpe, autgolpe, o simplemente “plantón”?**

El viejo mundo se muere, el nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos. (Antonio Gramsci)

A mediodía del miércoles 26 de junio de 2024, el país quedó estupefacto ante las imágenes televisadas de un vehículo blindado del Ejército boliviano, que embestía las pesadas rejas del antiguo palacio de gobierno en La Paz.

Lo que inicialmente pareció un golpe de Estado, poco a poco se fue poniendo en tela de juicio debido a varias constataciones:

- Nunca antes se vio en Bolivia un golpe de Estado a mediodía, sin un solo disparo, con todos los medios de comunicación que filmaban el evento y con apenas dos compañías de soldados y unos pocos vehículos blindados de apoyo.
- La asonada no contaba con el apoyo de ningún partido político u organización civil, ni de ninguna unidad militar del interior del país.
- Los alzados tampoco contaban con ningún apoyo internacional, imprescindible para sobrevivir en el poder.
- El pequeño grupo de militares amotinados no tomó ningún medio de comunicación, aeropuerto ni infraestructura crítica, tampoco intentaron arrestar al presidente del Estado ni a sus ministros.
- Después de un aparentemente tenso intercambio de palabras con el presidente del Estado, Luis Arce, en la puerta del antiguo palacio de gobierno (el cual, además, ya no está en uso), el general Juan José Zúñiga, comandante del ejército hasta la noche anterior, se retiró pacíficamente de la plaza Murillo, centro de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y retornó sin pena ni gloria a la sede del Estado Mayor del Ejército, donde fue arrestado pocas horas después, sin oponer resistencia.
- El presidente Luis Arce y sus ministros salieron al encuentro de los amotinados sin chalecos antibalas ni ningún otro tipo de protección, algo lógico bajo esas circunstancias.
- El gobierno no ordenó el acuartelamiento de la policía, una medida obvia en el contexto de un golpe de Estado militar.

---

<sup>24</sup> En los últimos veinte años, el país no elaboró un nuevo Libro Blanco de la Defensa, lo cual implica que, desde entonces, tampoco ha habido un debate ciudadano, en profundidad, sobre la defensa nacional.

- El regimiento “Colorados de Bolivia”, escolta presidencial, ubicado a pocas cuadras de la plaza principal, no acudió al rescate del presidente, no se sabe si porque no fue convocado, porque se les ordenó que no interviniera o porque estaba coludido con los “golpistas”.
- A tiempo de ser arrestado el mismo miércoles 26 de junio, el general Zúñiga llegó a declarar a un canal de televisión que el presidente Luis Arce le habría ordenado, tres días antes, “sacar los blindados para mejorar su popularidad”.
- Todo el bochornoso espectáculo en la plaza principal de la sede de gobierno no duró más de dos horas.

Como es lógico en el enrarecido y polarizado clima político boliviano, las interpretaciones sobre lo sucedido no tardaron en aparecer: el oficialismo y los sindicatos afines a este se apresuraron a afirmar que la asonada había constituido un intento de golpe de Estado, que habría sido desactivado gracias a la enérgica intervención del presidente Arce en la puerta del antiguo palacio de gobierno, y también debido a que el grueso de las tropas rebeldes no habían podido llegar a tiempo a La Paz, por causa de “dificultades logísticas”.

Por su parte, la oposición (incluido Evo Morales) sostuvo que todo había sido un “autogolpe”, pobremente montado, a fin de mejorar la alicaída imagen del gobierno de Luis Arce. La prueba que esgrimió este bando era, obviamente, las declaraciones del general Zúñiga a tiempo de ser arrestado.

A medida que fueron pasando los días, cada uno de los contendientes comenzó a presentar más “pruebas” que sustentaran sus respectivas narrativas. El gobierno, a tiempo de aprovechar el pequeño baño de popularidad en medio de una fuerte crisis económica, ordenó llevar a cabo más de una veintena de arrestos de militares (y un par de civiles) que habrían estado involucrados en el complot. Por su lado, la oposición —con la ayuda inesperada del presidente argentino, Javier Milei, que se unió repentinamente al coro de quienes proclamaban la teoría del “autogolpe”—, también siguió tratando de demostrar que todo había sido un espectáculo planificado con antelación.

En este contexto, existe una tercera hipótesis, que refuta tanto la teoría del “golpe” como la del “autogolpe”, en sentido de que el vergonzoso episodio del 26 de junio fue una muestra de fuerza, un “plantón” militar, por parte de un general molesto por haber sido destituido la noche anterior (debido a unas declaraciones desatinadas en una entrevista televisiva), con el objetivo de que se lo restituyera en sus funciones o, en su defecto, se le diera un cargo importante en el poder Ejecutivo, como el de ministro de defensa.

Solo que Zúñiga, a tiempo de sobreestimar su capacidad de presión, no calculó bien las repercusiones políticas de su “demostración de fuerza”, ya que era casi imposible que un gobierno, de por sí desprestigiado, se hiciera ver ante la opinión pública cediendo ante los chantajes de un general indisciplinado.

Sea lo que haya sido, la naturaleza de este episodio quizás se vaya dilucidando con el paso del tiempo, aunque lo importante detrás de este penoso evento es que fue posible por el contexto de anomia estatal, con un gobierno desprestigiado y debilitado que no ejerce casi ningún control civil sobre la institución militar, y en un clima de “fin de ciclo” que lo permea todo.

Asimismo, y esto no debe quedar en un segundo plano, el motín militar del 26 de junio no hubiese ocurrido sin el intenso proceso de cooptación de la institución castrense que llevó adelante el MAS durante diecisiete años, y que tuvo como resultado una gravísima desinstitucionalización de las Fuerzas Armadas.

Como se puede ver en las notas de prensa de importantes agencias noticiosas internacionales, el general Zúñiga tenía ambiciones políticas (se lo llamaba el “general del pueblo”), tenía acusaciones fundadas de corrupción en el Ejército y ocupaba el puesto número 48 dentro una promoción de 65 oficiales, por lo que, bajo circunstancias normales, él no debió haber ascendido a general, y mucho menos ocupar el cargo de comandante del Ejército (EFE, 27 de junio de 2024; BBC News, 27 de junio de 2024).

Este episodio insólito solo fue posible debido a que el gobierno consideró que era una buena idea sacar del anonimato a un relegado e indisciplinado coronel (especializado en labores de inteligencia y espionaje), darle mucho poder, ascenderlo de manera forzada a general y, para remate, nombrarlo comandante de ejército, con el objetivo de tener a un general empoderado, pero fiel y agradecido con el partido de gobierno.

Así, en un contexto de desinstitucionalización y anomia en las fuerzas armadas, este oscuro, pero ambicioso general cobró vida propia y llegó a amenazar a quienes lo habían sacado del anonimato, no sin antes haber destruido lo poco de institucionalidad que le quedaba al Ejército, al haber empoderado a todo un grupo de oficiales de inteligencia con su mismo perfil: los tristemente famosos “pachajchos”<sup>25</sup>. Solamente una consecuencia es segura detrás de toda esta tragicomedia: tomará muchos años reconstruir la disciplina y la institucionalidad dentro del ejército boliviano.

---

<sup>25</sup> “Los Pachajchos son un grupo de poder que opera al interior de las Fuerzas Armadas de Bolivia. Fue creado durante la última gestión del expresidente Evo Morales, en 2015. Su principal función es la inteligencia militar. Está en el centro de la tormenta por su presunta participación en el último intento de golpe” (Mariaca Velazco, 3 de julio 2024).

### 6.3. La Aduana Nacional

Desde el siglo XIX, las aduanas de Bolivia tuvieron muy bajos niveles de institucionalidad y, por tanto, fueron propensas a la corrupción.

En el siglo XX, sin embargo, durante el gobierno constitucional de Hugo Banzer (1997-2000), y ante la necesidad imperiosa de incrementar las recaudaciones del Estado, se impulsó una de las pocas reformas institucionales completas —y exitosas— en la Aduana Nacional. Contra todo pronóstico, se logró reestructurar completamente la Aduana, con la cooperación técnica y financiera del Banco Mundial. Se contrató personal calificado, se establecieron fuertes controles internos, y bajo el fuerte liderazgo de Amparo Ballivián (hoy precandidata presidencial), se logró reformar completamente esta desprestigiada institución.

A partir de la reestructuración, la Aduana logró incrementar los ingresos del Estado, pero el gobierno que la instauró acabó siendo víctima de su propio éxito, pues toda la gente que vive de los circuitos del contrabando en Bolivia fue afectada y los niveles de desaprobación de aquel gobierno cayeron de manera alarmante.

Así, lamentablemente, la reforma duró poco, pues con la finalización de ese gobierno y el descalabro de la era de la “democracia pactada” (1985–2005) se vino abajo la reforma aduanera y con ella el importante proceso de institucionalización que esta había alcanzado. Actualmente, con el Movimiento al Socialismo en el gobierno desde 2006, la Aduana es nuevamente un botín político y sus niveles de institucionalidad son bajos.

### 6.4. Poder Judicial

Para mis amigos todo; para mis enemigos, la ley. (refrán popular latinoamericano)

El imperativo [...] es entender que la construcción de una democracia requiere de un Estado que pueda ejercer el “Estado de derecho” de manera continua a lo largo y ancho del territorio. La dimensión legal toma un protagonismo especial, por cuanto representa la internalización de la estatalidad en su dimensión más elemental —el ejercicio de la fuerza para los que rompen la ley, la protección de la ley para todos los ciudadanos—. (PNUD, 2007)

El caso del Poder Judicial boliviano ha sido particularmente dramático, toda vez que uno de los espacios donde el MAS ha puesto más esfuerzos en su afán de cooptar instituciones es justamente en la justicia, indispensable en su estrategia de control social y político. De esta manera, la persecución judicial ha adquirido tal magnitud desde 2006, que se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la gobernabilidad del MAS. Los otros dos pilares serían la

alianza con los principales sindicatos y organizaciones sociales del país y la cooptación de prácticamente todas las instituciones del Estado boliviano.

Si bien históricamente la justicia boliviana tuvo grandes dificultades para mantener su independencia con respecto a los poderes políticos y empresariales, lo cual derivó en fuertes tendencias a la corrupción y al favorecimiento de actores poderosos, el actual grado de degradación y sometimiento al poder político al que ha llegado desde que el MAS ascendió al poder no tiene precedentes en la historia democrática de Bolivia.

De acuerdo al informe final del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) que analizó los hechos de violencia ocurridos en Bolivia entre setiembre y diciembre de 2019:

[...] persiste una falta de independencia de la administración de justicia como problema estructural de Bolivia. La observación del funcionamiento del sistema de justicia permitió notar que magistrados, magistradas y fiscales están expuestos a presiones e injerencias externas en el ejercicio de sus funciones, en particular de sectores políticos, como se evidencia en el análisis de las investigaciones y los procesos judiciales a lo largo del informe.

Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha identificado, de manera reiterada, la falta de independencia de la justicia de los poderes políticos y económicos en todo los niveles y la corrupción de la justicia como graves problemas estructurales y de larga data. De igual manera, otras instancias internacionales han manifestado su preocupación debido a la ausencia de independencia del sistema de justicia. (GIEI, 2021, p. 258)

Sin embargo, quienes creen que el Poder Judicial boliviano está consustanciado con los principios y objetivos del MAS, se equivocan. El Poder Judicial se ha convertido en una corporación que vela por sus propios intereses, y será funcional a cualquier partido o grupo que acceda al poder en Bolivia, con tal que se le permita mantener un margen de acción para obtener beneficios extralegales a nombre de *administrar justicia* en el país.

Esta constatación sobre la *autonomía corporativa* del Poder Judicial quedó evidenciada en los días subsiguientes a la caída del gobierno de Evo Morales en noviembre de 2019, cuando el Poder Judicial se puso inmediatamente, y de manera voluntaria, al servicio del nuevo gobierno, iniciando el mismo tipo de persecución judicial contra la nueva oposición —ahora del MAS— que había estado haciendo hasta pocos días antes contra los miembros de la antigua oposición conservadora (HRW, 2020).

El corolario de la crisis de la justicia boliviana fue la inclusión en la Constitución de 2009, de un mecanismo inexistente en todo el resto del mundo: la elección, por vía de elecciones populares, de todos los altos cargos del Poder Judicial. Si bien esta idea pareció en un principio, un revolucionario avance democrático, había un filtro que acabó estropeando toda esta idea innovadora: el parlamento, controlado por la mayoría absoluta del MAS, tenía la potestad de aprobar previamente quienes podían postularse a dichas elecciones.

El resultado no solo fue que la gran mayoría de postulantes elegidos por el Parlamento acabaron siendo abogados poco conocidos, aunque afines al partido de gobierno, sino que para que tal situación haya sido posible, el Legislativo tuvo que bajar los requisitos para dichos postulantes hasta niveles muy bajos, de manera que no solo se acabó teniendo magistrados electos que le debían sus cargos al oficialismo, sino que cualquier atisbo de meritocracia en el Poder Judicial fue eliminado.

## 7. Conclusiones

[...] a partir de 2020, vivimos un nuevo ciclo descomposición del sentido de lo público, del ejercicio de la política, de las condiciones para pensarnos en común. Prima la estrechez de los actores, la mezquindad de las demandas, la miseria de las estrategias, la disolución de la agenda colectiva. Es el apogeo del pragmatismo radical, del uso del Estado para el ascenso social, para la consolidación de un grupo en el poder y para el fortalecimiento de sus principales tentáculos, todo barnizado con un lenguaje altisonante de socialismo, izquierda e igualdad, que en realidad oculta intereses personales o sectoriales. Es un tiempo oscuro, desolador, desdichado. (Suárez, 2023)

Así inicia el sociólogo boliviano de izquierdas, Hugo José Suarez, su libro *La decadencia, apuntes sobre una izquierda extraviada*, respecto a la crisis del MAS y del *Proceso de Cambio*.

Este desguace del Estado de derecho en Bolivia, al que hace referencia Hugo José Suárez, puede ser comprobado por los resultados del reciente informe de la red de organizaciones no gubernamentales UNITAS, otrora afines al *Proceso de Cambio*, donde se puede ver un “incremento sostenido en los casos de violación a la institucionalidad democrática” (UNITAS, 2024).

Asimismo, dice el mencionado informe, “el debilitamiento de la institucionalidad y el Estado de derecho también se refleja en el patrón de incumplimiento de las normas del debido proceso y del acceso a la justicia; en el uso excesivo de la fuerza y el abuso policial en contra de periodistas y manifestantes, los agravios y la censura a medios de comunicación, que además agravan la situación de la libertad de prensa” (UNITAS, 2024).

Como se trató de mostrar a lo largo de este texto, existe un fuerte vínculo entre el modelo autoritario-competitivo-corporativo del Movimiento al Socialismo, el funcionamiento del MAS como *instrumento político* de diversas organizaciones sociales, y la naturaleza corporativa (vinculada, en varios casos, a actividades extractivas) de los poderosos sindicatos que conforman este partido. Sin estos nexos, es imposible entender el sustrato de lo que ha sido este ciclo político marcado por el nacionalismo económico, el extractivismo descontrolado, la devastación medioambiental y el proceso de vaciamiento del Estado de derecho en Bolivia.

En este sentido, mientras las corporaciones sindicales que cultivan hoja de coca en parques nacionales, contaminan los ríos amazónicos con toneladas de mercurio y queman millones de hectáreas de bosques cada año, no dejen de tener al gobierno nacional en calidad de *instrumento político*, la Policía Boliviana, las Fuerzas Armadas y la Aduana Nacional y otras instancias encargadas de hacer cumplir las leyes, poco o nada podrán hacer para (re)establecer un control efectivo sobre el territorio nacional.

Se puede concluir también que un gobierno débil como el actual, que además preside el ocaso de un ciclo político, está imposibilitado para reestablecer el control territorial sobre vastas regiones del país en manos, precisamente, de muchas de las organizaciones sociales y sindicatos que son su base de sustento.

Asimismo, las políticas de cooptación de las principales instituciones armadas del país (policía y FF.AA.) las han llevado a un estado de desinstitucionalización tan severo, que va a costar años poder institucionalizarlas nuevamente y recuperar un control civil efectivo sobre las mismas.

En consecuencia, para poder (re)establecer la vigencia del Estado sobre vastas áreas del territorio nacional, hoy en manos de mafias y de algunos poderosos grupos sindicales, no solo se necesita un nuevo gobierno que respete las reglas de la democracia representativa y la institucionalidad de las entidades que conforman el Estado, sino de un nuevo bloque de poder que no esté sustentado en grupos vinculados a actividades extractivas depredadoras del medio ambiente, y que tenga, por tanto, la capacidad de recuperar el Estado de las corporaciones que lo tienen actualmente en calidad de rehén.

## Referencias bibliográficas

- Albo, X. y Barnadas J. (1984). *La Cara Campesina de Nuestra Historia*. UNITAS
- Arce, C. (2024). *Economía del narcotráfico: desinstitucionalización y políticas en Bolivia*. CEDLA.
- BBC News. (2024, 27 de junio). *Quién es Juan José Zúñiga, el general que lideró lo que el presidente de Bolivia calificó de "intento de golpe de Estado" y luego fue arrestado*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c035jg3j13ro>
- Bersatti, F. (2020). *Los 4 del Poder Oscuro del Entorno. Proceso de cambio secuestrado*. Gráfica J.V.
- Bitácora Económica. (2022, febrero). *Bolivia Reduce la Pobreza Extrema a 11,1% con Políticas de Protección Social*. Ministerio de Economía y Finanzas Publicas del Estado Plurinacional de Bolivia.
- CEDIB – Centro de Documentación e Información Bolivia. (s.f). Página web oficial. <https://www.cedib.org/>
- Economist Intelligence Unit. (2023). *Democracy Index 2023. Age of Conflict*. <https://eiu.com>
- Educación Radiofónica de Bolivia. (2024, 19 de mayo). *Evo subió la deuda externa cinco veces más y en plena bonanza: de \$us 2.700 a 1.000 MM*. <https://erbol.com.bo/nacional/mercado-evo-subio-la-deuda-externa-cinco-veces-mas-y-en-plena-bonanza-de-us-2700-11000-mm>
- EFE. (2024, 27 de junio). *¿Quién es Juan José Zúñiga, el jefe militar acusado de un "intento de golpe de Estado" en Bolivia?* <https://efe.com/mundo/2024-06-27/bolivia-golpe-quien-es-el-militar-juan-jose-zuniga/>
- Fundación Milenio. (2023, 25 de setiembre). *Coy 494 – Una tormenta perfecta amenaza al sector de hidrocarburos*. <https://fundacion-milenio.org/coy-494-una-tormenta-perfecta-amenaza-al-sector-de-hidrocarburos/>
- GIEI – Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. (2021). *Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019*. [https://gieibolivia.org/wp-content/uploads/2021/08/informe\\_GIEI\\_BOLIVIA\\_final.pdf](https://gieibolivia.org/wp-content/uploads/2021/08/informe_GIEI_BOLIVIA_final.pdf)
- Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2020). *Constitución Política del Estado de 2009*. Gaceta Oficial.
- González Casanova, P. (1978). *Sociología de la Explotación*. Siglo veintiuno.
- HRW – Human Rights Watch. (2020). *La justicia como arma. Persecución política en Bolivia*. <https://www.hrw.org/es/report/2020/09/11/la-justicia-como-arma/persecucion-politica-en-bolivia>
- INESAD – Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo. (2020). *El aparato estatal tiene 526 mil funcionarios; por año crece 10%*. <https://www.inesad.edu.bo/2020/02/12/el-aparato-estatal-tiene-526-mil-funcionarios-por-ano-crece-10/>

- Insight Crime e Instituto Igarapé. (2022). *La Amazonia Saqueada: las raíces de los delitos medioambientales en Bolivia*. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales-bolivia/>
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>
- Mansilla H. (2003). *La Policía Boliviana*. Plural.
- Melo, M. F. (2024, 25 de marzo). Índice de democracia. El estado de la democracia en el mundo. *Statista*. <https://es.statista.com/grafico/19319/paises-y-territorios-clasificados-segun-el-indice-de-democracia-global/>
- O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Glances at Postcommunist Countries". *World Development*, 21(8), 1355-1369. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
- OEA – Organización de Estados Americanos. (2019). *Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia. Informe Final*. <https://www.oas.org>
- Paredes Tamayo, I. (2023). Avasallamientos en Bolivia. Las invasiones ilegales que lastiman las áreas protegidas. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2023/11/avasallamientos-en-bolivia-invasiones-ilegales-areas-protegidas/>
- PNUD. (2007). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. El estado del Estado en Bolivia*. PNUD. <https://www.undp.org/es/bolivia/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-2007>
- Richter, J. (2024, 22 de abril). *Final de ciclo: riesgos sobre la plurinacionalidad*. Brújula Digital. <https://www.brujuladigital.net/politica/opinionfinal-de-ciclo-riesgos-sobre-la-plurinacionalidadjorge-richter>
- Rivera Cusicanqui, S. (1983). *Oprimidos pero no vencidos*. La Mirada Salvaje
- Romero Ballivián, S. (2015). Diez desafíos de la democracia boliviana. El panorama político para el periodo constitucional 2015–2020. *Journal de Comunicación Social*, 2(2), 141-171. <https://doi.org/10.35319/jcomsoc.201421095>
- Sierra Praeli, Y. (2023, 19 de marzo). El impacto de las cooperativas auríferas en Bolivia. Entrevista a Héctor Córdova. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2023/03/impacto-de-cooperativas-auriferas-bolivia-entrevista/>
- Suárez, H. (2023). *La decadencia. Apuntes sobre una izquierda extraviada*. Editorial 3600.
- Torrico. G. (2016). ¿Rojo o Azul? La Inseguridad Ciudadana en Bolivia. *Revista Jurídica de Derecho*, 3(4), 173-185.
- Unión Europea. (2019). *Misión de Expertos Electorales. Bolivia 2019. Informe Final. Elecciones Generales*. <https://www.ecoi.net/en/file/local/2037731/EU+EEM+BOL+2019+FR+EN.pdf>

- UNITAS – Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social. (2024). *Informe de situación 2023. Sobre institucionalidad democrática, libertades fundamentales y el derecho a defender derechos en Bolivia*. Editora Presencia S.R.L. <https://redunitas.org/download/informe-de-situacion-2023/>
- Universidad Católica Boliviana. (2022). *Desigualdad - Índice de Gini*. <https://iisec.ucb.edu.bo/indicador/indice-de-gini-21#:~:text=El%20%C3%ADndice%20de%20Gini%20en,0.602%20a%200.426%20en%202022.>
- Valenzuela, E. y Yévenes, P. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. *Polis. Revista Latinoamericana*, 14(40), 469- 488.
- Verdes-Montenegro, F.J. (2019). *La remilitarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región*. Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT14>
- World Justice Project. (2023, 25 de octubre). Bolivia ocupa el puesto 131 de 142 en el Índice Global de Estado de Derecho. [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Bolivia\\_Espa%C3%B1ol.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Bolivia_Espa%C3%B1ol.pdf)
- Zuazo, M. (2010). ¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia. *Nueva Sociedad*, (227). <https://nuso.org/articulo/los-movimientos-sociales-en-el-poder-el-gobierno-del-mas-en-bolivia/>

# La seguridad de Colombia entre los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro. Retóricas de legalidad y paz total con deterioro del control territorial

Eduardo Pastrana Buelvas\*  
Diego Vera P.\*\*

---

## 1. Introducción

En este documento se propone resolver la cuestión de cuáles fueron las políticas de seguridad y defensa y los problemas de control territorial entre el gobierno de Iván Duque (2018-2022) y la administración de Gustavo Petro en curso (agosto 2022-mayo 2024). En primer lugar, se examinan los lineamientos, prioridades y narrativas para la seguridad, contrastando las Políticas de Seguridad y Defensa, los Planes Nacionales de Desarrollo y algunos discursos presidenciales de ambos mandatarios. En segundo lugar, se revisa la evolución cronológica de algunos factores de amenaza (grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos ambientales y afectaciones a los Derechos Humanos) en el transcurso de ambos gobiernos. En tercera instancia, se analizan las relaciones entre políticas de seguridad y problemas asociados al control territorial. En síntesis, se identifican dos narrativas y políticas parcialmente antagónicas de seguridad (legalista y pacifista), similares en la búsqueda de multidimensionalidad y enfoques integrales, pero con un resultado compartido de deterioro creciente del control territorial, que tiene antecedentes en la etapa de posacuerdo de 2016, pero se agravó con la mutación del conflicto interno, la pandemia y los errores de adaptación, empalme e institucionalización de las políticas de seguridad y de las medidas para aplicar el Acuerdo de Paz.

---

\* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) en la que también es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS) y miembro del Consejo Académico de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). ID orcid: 0000-0002-0638-4821

\*\* Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del GRIALI. Politólogo de la PUJ y magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). ID orcid: 0000-0002-1954-3684

El argumento central es que, si bien ambos presidentes integraron elementos similares acerca de la importancia de la seguridad multidimensional o integral en sus documentos de formulación de políticas, en sus narrativas públicas de seguridad y prácticas recurrieron a instrumentos y énfasis operacionales distintos, pero donde los resultados para ambos, si bien no son directamente comparables por sus tiempos diversos de ejecución, han sido intermitentes o poco sostenibles por las disfuncionalidades y problemas de construcción integral de la presencia del Estado en los territorios. Al final, Duque hizo énfasis en la seguridad nacional, priorizando los golpes contra actores ilegales, pero descuidando la seguridad humana, mientras Petro enfatizó la seguridad humana, pero con decisiones que fueron en detrimento de la seguridad nacional al afectar las capacidades y despliegue de las FF.MM. y/o dar mucho espacio para la expansión y fortalecimiento de los grupos armados ilegales con los vacíos e improvisaciones de la Paz Total. Entre ambos gobiernos, la alta fragilidad del Estado persistió más allá de sus diferencias, haciendo al aparato estatal disfuncional para proveer seguridad en todas sus dimensiones.

## **2. Políticas de seguridad y defensa de Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-2026)**

Luego de la firma del Acuerdo de paz en 2016 entre el Estado colombiano y las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC-EP), la seguridad en Colombia entró en un periodo de transición. A pesar de que hubo combatientes que no se acogieron al Acuerdo, Iván Duque enfocó sus esfuerzos en el fortalecimiento del Estado de derecho y del régimen democrático basado en la justicia eficaz y la participación cívica. Esta reconceptualización tuvo como pilar lo que se denominó como *círculo virtuoso de la seguridad*, conformado por legalidad, emprendimiento y equidad, sumado a la protección de los intereses nacionales en virtud de un panorama multidimensional de la seguridad. De acuerdo con la Política de Seguridad y Defensa (2019), los mecanismos de seguridad se debían asumir como una tarea de la sociedad y del conjunto de instituciones estatales para garantizar los derechos civiles, económicos y sociales de la población (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a, p.31).

El gobierno Duque estableció cinco ejes que configuraron la política de seguridad: 1) agua, biodiversidad y medio ambiente como activos de la nación; 2) seguridad cooperativa con otros países para actuar bajo el principio de responsabilidad compartida y enfrentar las amenazas transnacionales; 3) disrupción del delito con planes capaces de afectar estructuralmente los negocios ilícitos; 4) pasar del control militar al control institucional, extendiéndose por las geografías vacías de autoridad mediante tres fases: Zonas de intervención Integral (ZEII), Zonas de construcción de legalidad y Zonas de legalidad, emprendimiento y equidad; y 5) innovación en ciencia y tecnología de defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a, pp. 36-39).

La política de defensa y seguridad (PDS) 2018-2022 determinó siete objetivos: salvaguardar la integridad nacional; proteger a la población y contribuir a su buen vivir; expandir el control institucional en el territorio; preservar el agua y la biodiversidad; contribuir a la equidad, legalidad y emprendimiento; robustecer el sector defensa, su transparencia y rendición de cuentas, y asegurar la profesionalización de las FF.MM. También incluyó la internacionalización del sector defensa con la mejora y exportación de capacidades para ampliar la coordinación y retroalimentación con actores externos, a través de planes binacionales de seguridad fronteriza, liderazgo en la lucha contra el delito transnacional, misiones de paz, atención de desastres para ayuda humanitaria, el funcionamiento adecuado del Sistema Exterior de defensa y enlaces internacionales de la Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a, pp. 57-54).

Aunque no estuvo definido en la PDS, Duque planteó que el acuerdo de paz debía ser modificado en lo referente a la Política de Sustitución de Cultivos, el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) hacia un manejo más centralizado (Valencia López, 2020). No rechazó del todo el camino construido, pero sí bautizó su plan como *Paz con Legalidad*, sugiriendo la búsqueda de un enfoque integral, pero con énfasis en la justicia e institucionalidad. Más allá de sus críticas al Acuerdo, Duque aseguró ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2022 que prorrogó hasta 2031 la Ley de Víctimas, otorgó 358.000 indemnizaciones mediante una inversión de 3.080 millones de dólares e impulsó el desarrollo de emprendimientos económicos con excombatientes (AFP, 12 de abril de 2022). No obstante, privilegió la erradicación forzada de cultivos ilegales y el combate directo a los grupos armados ilegales.

En su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente*, Duque abordó la seguridad a partir de una visión multidimensional para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales por medio de las fases integradas en la PDS. No obstante, se enfatizaron los resultados operacionales en materia de bajas, capturas e incautaciones, dando prevalencia a: 1) el control institucional en los territorios afectados por economías ilegales y la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO), así como el desmantelamiento de todo tipo de economía ilícita y la desarticulación de las estructuras criminales, 2) combatir la violencia contra personas y comunidades en riesgo, tales como defensores de derechos humanos y la población LGBTIQ+, 3) promover la seguridad y convivencia ciudadana para disminuir las tasas de homicidio y el cibercrimen, 4) fomentar las capacidades para la defensa y la seguridad nacional con la modernización de las capacidades disuasivas, 5) enfatizar el control marítimo, terrestre, aéreo, fluvial y del ciberespacio, 6) usar la diplomacia para la defensa y seguridad nacional para robustecer la cooperación y exportar capacidades, y, 7) impulsar las tácti-

cas de inteligencia y contrainteligencia (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2019, pp. 40-60).

En el discurso gubernamental, el “pacto por la legalidad” se vinculó con la seguridad efectiva y el acceso a la justicia eficaz para garantizar la convivencia en libertad y democracia, mientras que “el pacto por el emprendimiento” buscó la formalización laboral y el mejoramiento de la productividad. Por otro lado, el “pacto por la equidad” se amparó en una política social focalizada en la familia y con igualdad de oportunidades (Calderón, 2023). A pesar de estos pactos y los “talleres nacionales” en los territorios, Duque enfrentó numerosos obstáculos como la debilidad de su coalición en el Congreso, las críticas de diversos sectores al carácter muy tecnocrático y reducido espacio de diálogo en su gestión y el malestar social creciente que se expresó en el Paro Nacional (2019-2020 y 2021) y que no se disipó, sino se acentuó, con la pandemia por COVID-19 y las medidas presidenciales para el control sanitario y social. Pese al concepto multidimensional de las PDS y PND, la implementación de la seguridad fue cuestionada por su fuerte componente militar, dado que Duque enfatizó tanto la “seguridad de golpe” como los “golpes de seguridad”, donde lo primero apuntó a priorizar capturas, neutralizaciones (bajas) y dineros ilícitos decomisados, relegando otros esfuerzos o amenazas, mientras lo segundo reflejó cómo desde presidencia se asumió que el éxito de la PDS era respaldado mediáticamente por esos indicadores reactivos de resultado (Niño, 2023, p. 88).

En el contexto de las movilizaciones, surgió la coalición del “Pacto Histórico” en 2021, agrupando diversos partidos de izquierda y recogiendo reivindicaciones indígenas, campesinas, afrodescendientes, feministas y estudiantiles, logrando primero convertirse en el movimiento con más escaños en el Congreso en marzo de 2022 y luego ganando las presidenciales con Gustavo Petro a la cabeza. El “Pacto” rechazó el enfoque ofensivo de seguridad de Duque (operaciones militares, ataques aéreos), exigió la plena implementación del Acuerdo de 2016, incluyendo la reforma agraria, además de la desmilitarización de los territorios, la reforma policial, el fin de la erradicación forzada de cultivos ilegales, políticas de reducción de la desigualdad, negociaciones con los grupos armados ilegales, ampliación de la participación política y reformas como las de salud, trabajo y pensiones.

Con un discurso distinto al de su predecesor, Petro basó su PSD, *Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026*, en cuatro objetivos: proteger la vida y la integridad de las personas con énfasis en los territorios vulnerables; contener la deforestación y preservar la biodiversidad; salvaguardar la integridad territorial, la soberanía y el orden constitucional y fortalecer la Fuerza Pública en su talento humano y legitimidad. Todo ello con base en el concepto de seguridad humana. En un proceso muy descentralizado, el diseño de la PSD fue resultado de 21 en-

cuentros regionales y 43 encuentros nacionales, diálogos vinculantes del Plan de Desarrollo 2022-2026 *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, preocupaciones de los Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMUV) y de los Consejos de Seguridad Integrales, además de los aportes de la academia y las FF.MM. (Presidencia de la República de Colombia, 2023).

El gobierno consideró que la débil implementación del Acuerdo de Paz produjo la mutación del conflicto e incidió en las estadísticas de delincuencia y homicidios. Esa percepción motivó la estrategia de *Paz Total*, basada primordialmente en: el diálogo y la negociación para evitar reciclajes de violencia; recuperar la confianza de los colombianos en las instituciones; incrementar la eficiencia de la prestación de los servicios de seguridad y avanzar en la reconciliación. También se creó el *Plan Estratégico Sectorial (PES) 2022-2026* con el fin de monitorear el avance de los objetivos descritos (Ministerio de Defensa Nacional, 2023, pp. 5-9). En adición a sus cuatro objetivos, la PSD contiene como ejes: 1) realizar ajustes normativos para eliminar el servicio militar y transitar hacia un servicio social; 2) revisar el sistema de selección y permanencia de miembros en la Fuerza Pública para representar más los derechos de las mujeres y la multiculturalidad del país; 3) fomentar la formación permanente en derecho internacional humanitario y DDHH, incluyendo temas étnicos, de género y LGBTIQ+, y 4) ampliar permanentemente la pedagogía y memoria histórica en las instituciones militares y policiales hacia un enfoque de no repetición de abusos y delitos (Ministerio de Defensa Nacional, 2023, p. 20).

Por otro lado, el PND 2022-2026 fue resultado de 51 diálogos regionales en los que participaron cerca de 250.000 colombianos, además de espacios de socialización con la ciudadanía, grupos de interés, congresistas y el Departamento Nacional de Planeación (PND). El PND enfatiza los ejes de *Seguridad Humana y Justicia Social*. Desde el enfoque de seguridad humana se pretende reducir la pobreza, duplicar el acceso a internet, potenciar la educación superior basada en paz y conocimiento, impulsar la economía popular, reducir las horas de cuidado no remunerado, disminuir las muertes viales y bajar la mortalidad materna (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2023, p. 2). Adicionalmente, hay una apuesta por una “Paz Total” a largo plazo, con estándares que garanticen la verdad y reparación de las víctimas, los derechos de las personas y del medio ambiente para transformar los territorios (Presidencia de la República, 2023).

El *Artículo 23* del PND describe el *programa de acuerdos parciales para la Paz Total*, coordinado por la Oficina del Alto Comisionado para la paz y la veeduría ciudadana, y el establecimiento de *regiones de paz*, buscando terminar con las acciones que tienen como finalidad la acumulación de riqueza ilícita, homicidios y masacres, narcotráfico, grupos y conductas que atenten contra personas

que participan en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz y violencias que afectan comunidades vulnerables, entre otras. En síntesis, la “Paz Total” pretende negociar con tantos grupos armados como sea posible durante cuatro años de mandato para terminar el conflicto en el país, incluyendo guerrillas y grupos criminales (Martínez Delgadillo, 9 de noviembre de 2022).

El PND también contempla el cuidado de la Fuerza Pública, los veteranos y sus familias y establecer condiciones de equidad y protección a todos sus miembros; la creación de una articulación entre el Gobierno y la Jurisdicción Especial para la paz (JEP) para facilitar el cumplimiento y seguimiento de las medidas de contribución a la reparación y el aprovechamiento en la industria nacional de la tecnología transferida como compensación de las compras militares que realice el Ministerio de Defensa. Asimismo, busca la inversión en seguridad humana centrada en el bienestar integral de los individuos; la inclusión social y productiva; la prevención del riesgo entendido como la relación entre vulnerabilidad y amenaza; la protección de la vida, la salvaguardia de los derechos y libertades y la defensa integral de los territorios, comunidades y poblaciones. El esquema de seguridad humana que se propone se compone de: a) Bienestar integral para la superación de privaciones y expansión de capacidades, b) Habilidades que potencian las dinámicas regionales y territoriales como Sistemas de Protección Social y Universal e Infraestructura física digital para el buen vivir y c) Habilidades que potencian el ciclo de vida como la Protección de la vida y el control institucional y Justicia para el cambio social (DNP, 2023, pp. 74-75).

Puede decirse que las retóricas que han surgido con respecto a la construcción de paz y de mecanismos de seguridad se han tornado diversas luego de la firma del acuerdo con las FARC, así como la priorización de amenazas. Las políticas no solo difieren en los instrumentos utilizados, sino además en los discursos y las herramientas comunicativas. Si bien ambos mandatarios apelan a una idea de seguridad multidimensional, Duque extremó el argumento normativo de que la legalidad representa el principio constitucional de la nación, hace cumplir los ordenamientos jurídicos y es el mecanismo que garantiza el control del territorio. Duque tenía una idea de imposición de la paz desde la lucha contra la impunidad, el predominio del orden constitucional (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 30 de enero de 2021; Presidencia de la República, 19 de agosto de 2022) y el control presidencial de las condiciones para implementar el Acuerdo. Opuesto a esto, Petro prioriza el diálogo con los grupos ilegales y la flexibilización de la justicia punitiva y se concentra en construir un sistema de protección social garante de la seguridad humana en vez de capacidades coercitivas. Para él, el criterio de seguridad no está en el número de bajas logradas (muertos), es errónea la creencia en la existencia de un “enemigo interno” del Estado y se debe enfrentar a las estructuras multi-crimen y no a los ciudadanos pobres (Presidencia de la República, 19 de agosto de 2022), reflejando una in-

interpretación estructuralista del conflicto y que tiende a eximir de responsabilidad en el delito a los eslabones más débiles.

Con relación a las estrategias de seguridad para combatir la delincuencia y los frentes de violencia, los dos jefes de gobierno siguieron puntos de vista que se contraponen. Por una parte, Duque configuró sus éxitos en capturas de cabecillas e incautaciones de drogas ilícitas. Entre 2018 y 2022, por ejemplo, se registraron al menos 18 operaciones entre Policía y FF.MM. contra grupos armados ilegales, sobrepasando las del gobierno anterior (Ministerio de Defensa Nacional, 2020, citado por Niño, 2023, p. 7). Por la otra, Petro ha elegido persuadir a todos los grupos armados a abandonar las armas y priorizar la reducción de confrontaciones armadas. Para finales de 2022, buscó acercarse a más de veinte grupos armados y bandas delincuenciales urbanas de distintas ciudades (Saffon y García, 29 de diciembre de 2023).

Para Duque, ELN y disidencias de FARC eran protegidos de la dictadura de Nicolás Maduro en Venezuela, terroristas que debían ser capturados o dados de baja y sin credibilidad para hablar de paz (Presidencia de la República, 1 de diciembre de 2021). Ante errores operacionales o muerte de civiles, insistía en que todas las operaciones militares tenían labores robustas de inteligencia previa y minuciosos estudios de balística de Fiscalía (Torrens y Suárez, 12 de abril de 2022), lo que no evitó constantes controversias en Congreso y medios de comunicación en contra del Ministerio de Defensa y las FF.MM. Para Petro, el diálogo prevalece sobre cualquier forma de violencia y facilita salir de la guerra (Mininterior, 4 de noviembre de 2022), pero requiere la voluntad de los grupos armados de salir de la economía ilegal y sumarse a la transformación del territorio (citado en Murillo, 2024).

En síntesis, la primera fue la retórica legalista uso de la fuerza del Estado en aras de la pacificación del territorio, con énfasis y logros operacionales que no fueron sostenibles y sí empañados por incidentes humanitarios y resistencias civiles, destacando que la pandemia también afectó significativamente la provisión de seguridad en los territorios más descuidados. La segunda es la retórica pacifista de la resolución dialógica de las causas estructurales del conflicto y la delincuencia, generosa con las poblaciones, pero incapaz de desarticular a los grupos que no muestran interés en negociar o someterse y con omisiones a la responsabilidad estatal de proteger los territorios y poblaciones bajo dominio de actores ilegales. Dos extremos que reflejan la fuerte incidencia del presidencialismo en la planeación nacional de las políticas de seguridad y defensa de Colombia, aunque se mantengan continuidades como la ayuda de EE.UU., y las disfuncionalidades del Estado para alcanzar los resultados esperados en todas las áreas de la seguridad.

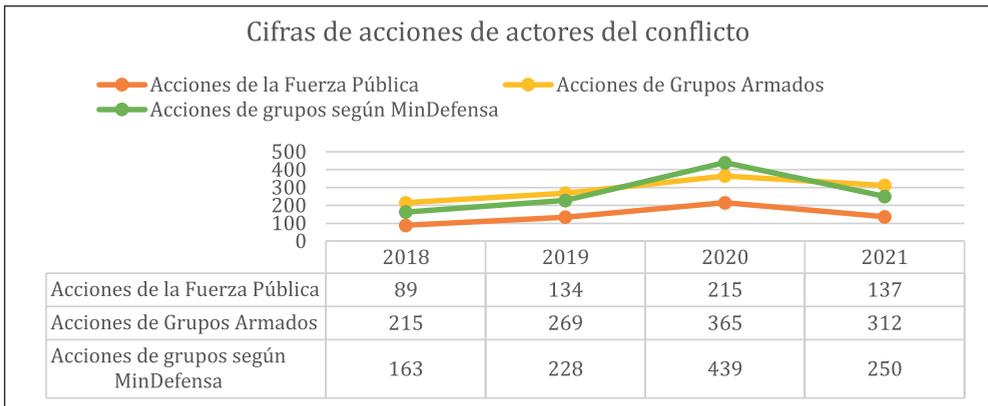
### 3. Evolución de las amenazas entre 2018 y 2024

#### 3.1. Grupos armados organizados (GAO) y Grupos delincuenciales organizados (GDO)

Duque implementó una política de seguridad centrada en el control territorial policial y militar y debilitamiento de los grupos armados. La estrategia buscaba golpear a los Grupos Armados Organizados (GAO), principalmente cabecillas, para reducir su capacidad de daño y/o reducirlos a Grupos de Delincuencia Organizada (GDO), con el fin de consolidar la legalidad y disminuir la amenaza. Empero, la implementación enfrentó obstáculos como asimetrías institucionales, falta de coordinación y escasez de recursos (Cajiao, 2022). A pesar de la desmovilización de las FARC, la violencia persistió y algunas regiones siguieron presentando inestabilidad con conflictos sociales y ambientales exacerbados por las acciones de los GAO y los GDO, así como también se generó malestar por la presencia de la Fuerza Pública en algunos municipios (Cajiao, 2022).

La estrategia de emplear golpes decisivos tuvo un impacto significativo en grupos como el EPL, los Puntilleros y los Caparros, cuya capacidad de fuego y control social se vio considerablemente reducida. Cabe destacar los esfuerzos realizados para neutralizar objetivos de alto valor, como la captura de “Otoniel”, los golpes contra el ELN en el Chocó y las operaciones contra las disidencias de las FARC, incluyendo la muerte de alias “Jhonnier” en el Cauca. Sin embargo, entre 2018 y 2022, la cantidad de grupos armados en Colombia se duplicó, pasando de 18 a 43 (PARES Fundación Paz y Reconciliación, 2023). Igualmente, la violencia armada tuvo su punto más alto en 2020, lo que demostró un cambio importante en la reorganización de los grupos armados, con enfrentamientos múltiples en áreas como Catatumbo, Nariño y Bajo Cauca. La naturaleza cambiante de los grupos armados en términos de alianzas y reconfiguraciones muestra la necesidad de políticas públicas más adaptables para la seguridad y la paz.

**Gráfico N° 1**



Fuente: FLIP (2022); PARES Fundación Paz y Reconciliación (2022). Elaboración propia.

Como se observa, se registró una reducción en los ataques armados en 2021 debido a un cambio estratégico de los grupos ilegales. Respondiendo al incremento en la actividad de la Fuerza Pública durante 2020, estos actores decidieron evitar confrontaciones directas para ser más discretos y mantener su capacidad operativa. También aprovecharon las ventajas estratégicas de la porosidad de la frontera con Venezuela y se retiraron a áreas distantes y de difícil acceso para las autoridades. Aunque se redujeron los combates, se documentaron constantes impactos negativos sobre la población civil de sus áreas de influencia.

Ahora bien, durante el gobierno Petro, la estrategia de Paz Total presenta un panorama complejo. La dimisión de Danilo Rueda como Alto Comisionado de Paz marca un giro crítico, mientras que la influencia creciente de los grupos armados en las negociaciones y en la seguridad añade nuevas capas de dificultad. Si bien se observa un fortalecimiento de estos grupos en algunas regiones y un aumento en las disputas por el control territorial, el año 2023 también vio una disminución en algunos indicadores de impacto humanitario. Sin embargo, no puede atribuirse directamente a la política de Paz Total o los ceses al fuego. Parece más bien determinada por las estrategias de los grupos ilegales, quienes buscan aumentar su poder de negociación y control social durante los diálogos con el gobierno, reemplazando la seguridad de la población y el control estatal en zonas vulnerables (Llorente et al., 2024).

El 2023 registró un aumento en los enfrentamientos entre grupos armados en la mayoría de los departamentos afectados por disputas, a excepción de Arauca y Huila. En estas áreas también se observó un crecimiento en las acciones contra la Fuerza Pública (32%) y contra infraestructura y bienes (27%), en comparación con el año 2022 (Llorente et al., 2024). Por otro lado, las acciones disminuyeron en el sur del Meta, Guaviare y Caquetá, donde el ELN ejerce un relativo dominio; también en el Urabá antioqueño, Córdoba y Montes de María, donde se consolida el Clan del Golfo; en Putumayo, donde predomina la Segunda Marquetalia; y en el Catatumbo, donde coexisten el ELN y el Estado Mayor Central, disidencia de FARC (EMC). En 2023 se calculaban 11 zonas de disputa ilegal y 5 de alianzas o codominio. Preocupaban especialmente las 5 grandes áreas de dominio unilateral de alguna de las estructuras armadas: EMC en 1) Guaviare, Vaupés y Amazonas, 2) Valle del Cauca, Tolima y parte del Huila, y 3) Sur del Meta y Caquetá; 4) el Clan del Golfo en Bajo Cauca, sur de Córdoba, Sucre, Urabá y el Bajo Atrato, y 5) ELN en casi la totalidad de Arauca (Fundación Ideas para la Paz, 2024, pp. 7-8). En 2024 se ampliaban la expansión y control territorial de varias de esas estructuras.

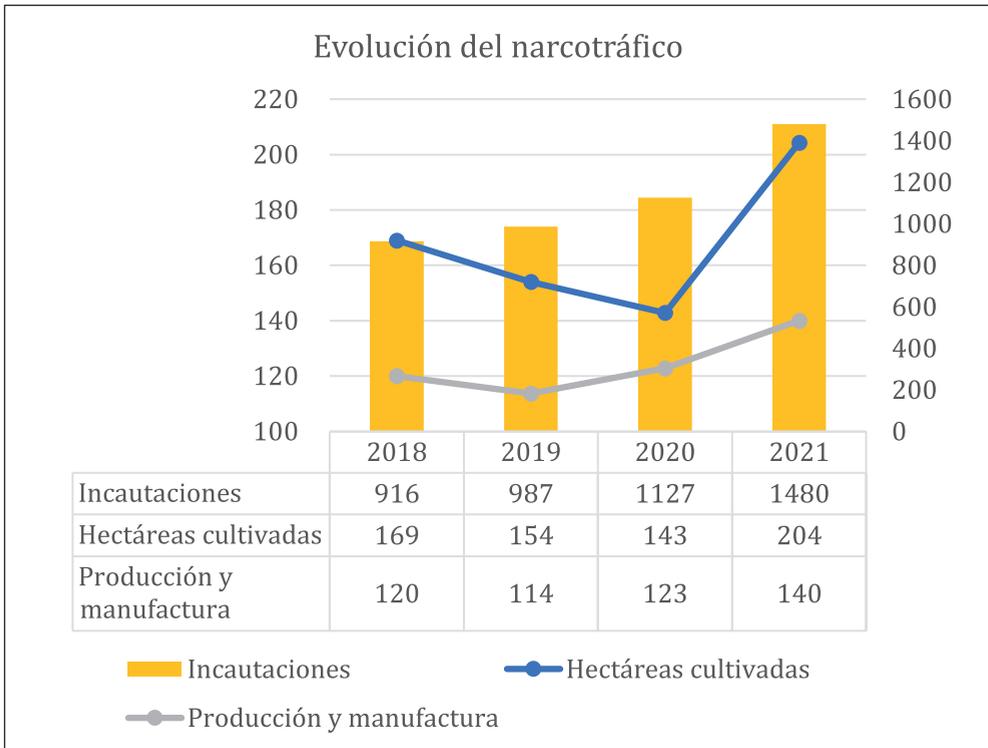
## **2.2. Tráfico ilícito de drogas**

A partir de los reportes anuales del informe anual de drogas de ONU, se puede ver el comportamiento de la producción de cocaína y la respuesta estatal duran-

te la administración Duque. Entre 2018 y 2021 se da una tendencia preocupante de crecimiento en todas las áreas (ONUDD, 2019; 2020; 2021; 2022).

El cultivo de coca y la producción alcanzaron niveles históricos en 2021. Factores como la debilidad de los programas de erradicación, el aumento de la demanda internacional de cocaína y la multiplicación de grupos armados ilegales han contribuido a esta escalada. Estos fenómenos han desencadenado consecuencias negativas como violencia, deforestación y corrupción, demostrando una vez más la complejidad del problema y la urgencia de abordarlo de manera integral. No obstante, se resaltan los esfuerzos del gobierno Duque en la contención de este fenómeno, reflejados en los totales anuales de incautaciones.

**Gráfico N° 2**



Fuente: ONUDD, 2019; 2020; 2021; 2022. Elaboración propia.  
 Hectáreas en miles, incautaciones en toneladas y producción en decenas de toneladas.

En la primera mitad del 2019 se logró erradicar 40.606 hectáreas de plantíos de coca y destruir 3.212 laboratorios de droga, superando en un 55% las cifras del mismo período en 2018. Un hito importante de este esfuerzo fue la eliminación simultánea de tres grandes laboratorios, cada uno con capacidad para producir entre una y dos toneladas de cocaína al mes en 2020. Este golpe al ELN debilitó

significativamente sus ingresos y su capacidad para financiar actividades terroristas (Ministerio de Defensa Nacional, 2019b; 2020). Durante el 2022, se logró la neutralización de 21.092 laboratorios de procesamiento ilegal de alcaloides y la erradicación de 398.939 hectáreas de plantíos de coca (Ministerio de Defensa Nacional, 2022).

Con Petro siguieron aumentando las hectáreas de cultivo, a tal punto que el gobierno solicitó a EE.UU. suspender el monitoreo satelital de los mismos, argumentando la necesidad de sus propias mediciones, y en medio de una tendencia de aumento acelerado de los mismos y de la producción de cocaína, incluso con sobreoferta que afectó a los cultivadores y motivó paros cocaleros ante la promesa incumplida del Estado de comprarles la hoja y/o apoyarles en los programas de sustitución alternativa. Los cultivos de coca en Colombia cerraron en 2023 con 246.000 hectáreas, pero pese a este inquietante récord, el gobierno insistió en “descriminalizar a los cultivadores” reduciendo las metas de erradicación a la mitad y las operaciones forzosas, y argumentando que priorizaría en su lugar la sustitución voluntaria y las incautaciones como parte de su nuevo enfoque de reducción de daños en la política antidrogas (Associated Press, 14 de marzo de 2024). Muchos aumentos se dieron en áreas de cultivo relativamente pequeñas como Apartadó (+80%) y Turbo (96%), mientras los municipios que han concentrado más cultivos se mantuvieron estables o se redujeron, particularmente en el Catatumbo (Durán, 28 de enero de 2024).

En cuanto a incautaciones, en 2023 se reportan 739,5 toneladas de cocaína, 450 de las cuales se confiscaron en territorios internacionales, lo que supone un aumento del 12,1% respecto a las 659 toneladas incautadas en 2022 (Newton y Manjarrés, 20 de marzo de 2024). Las dudas que quedan son si esta mejora relativa de confiscación es sostenible con el empoderamiento fáctico de los grupos armados que se valen del narcotráfico, y si ataja eficientemente lo que se cultiva y procesa en los territorios, considerando particularmente el debilitamiento de las FF.MM., la pérdida de control territorial y la histórica presencia intermitente del Estado en sus territorios fronterizos y fronteras.

### **2.3. Impacto ambiental: minería ilegal y deforestación**

Duque no obtuvo un panorama positivo contra delitos ambientales. Después de la firma del Acuerdo de Paz, los bosques de Colombia seguían afrontando una grave crisis de deforestación impulsada por grupos criminales que buscan expandir sus actividades ilegales, como el acaparamiento de tierras, el tráfico de madera, la minería ilegal y el narcotráfico. En respuesta, se creó un equipo especializado de fiscales para investigar y perseguir los delitos relacionados con la deforestación en la Amazonía. Diversos grupos ilegales devastaron áreas de bosque para destinarlas al cultivo de coca, lo que ha generado un aumento constante en la producción de cocaína en el país.

Aproximadamente el 20-22% de la deforestación en Colombia para 2018-2019 estuvo relacionada con cultivos ilícitos (Kjelstad y Puerta, 2019). En el extremo norte del departamento de Guaviare, donde comienza la selva amazónica colombiana, hay una combinación de factores. En algunos casos, autoridades locales y propietarios de tierras se han asociado para ampliar sus terrenos (Cárdenas, 1 de febrero de 2020), y en otros, se trata de acciones de comunidades campesinas e indígenas. Durante el 2020, se registró un aumento significativo en la pérdida de masa forestal, alcanzando 171.685 hectáreas de selva destruidas en todo el país. Esta cifra representa un 8% más que la deforestación registrada en 2019 (Jones, 14 de julio de 2022). Las regiones más afectadas son los departamentos Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo y Antioquia. Estos, a excepción de Antioquia, se encuentran en la Amazonía colombiana, la cual ha sido desproporcionadamente impactada (Jones, 14 de julio de 2022).

De acuerdo con la administración Petro, en 2023 se presentó una notable disminución de deforestación. Las alertas tempranas entre enero y septiembre de 2023 indicaron una reducción del 70% en comparación con el mismo período del 2022 (Ramírez y Cárdenas, 2 de enero de 2024). La protección del Amazonas ha sido una prioridad para el gobierno actual. Empero, esta disminución podría ser un mecanismo de los grupos ilegales para negociar con el gobierno actual o proteger su dominio. Una causa clara es la minería ilegal, principalmente de aluvión. De 2018 a 2022 se observa una tendencia creciente en la superficie afectada. Destacan los años 2019 y 2020 como los de mayor incremento, con aumentos de 6.000 y 2.000 hectáreas respectivamente. Para 2022, la superficie afectada alcanzó 100.000 hectáreas, lo que refleja una escalada en la actividad minera ilegal en el país (ONUDD, 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

**Gráfico N° 3**



Fuente: ONUDD, 2019; 2020; 2021; 2022; 2023.

Elaboración propia.

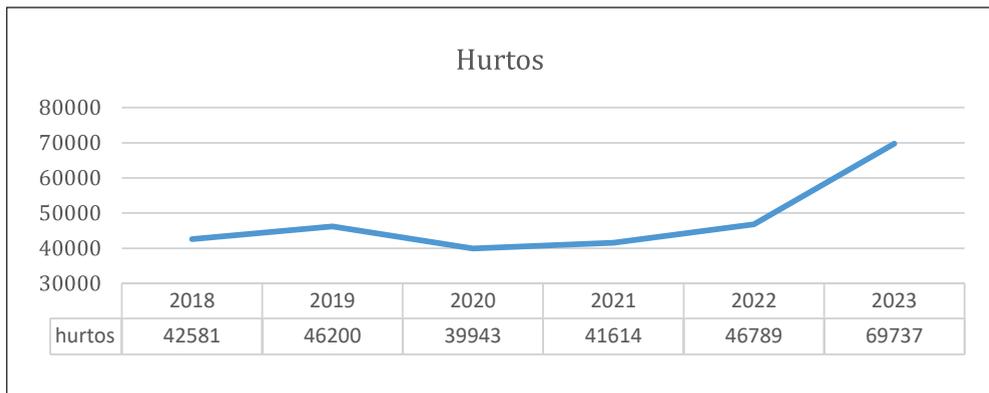
Esta tendencia puede explicarse por varios factores. Uno es el aumento en la demanda de minerales, ya que los precios han experimentado una tendencia

alcista en los últimos años. El tráfico de oro y coltán o insumos mineros entre Colombia y Venezuela es particularmente preocupante. Además, han contribuido la debilidad en la gobernanza ambiental, la corrupción en las entidades gubernamentales, la presencia de grupos armados ilegales en las zonas mineras y la falta de alternativas económicas para las comunidades locales (Cortés Espitia y Cabezas Palacios, 2022). Así, la pérdida de control territorial se ha reflejado en 2024, donde el gobierno mismo ha reconocido un aumento del 40% de deforestación en los primeros meses ante el incremento de acciones de los grupos armados ilegales (Puentes, 12 de abril de 2024).

#### 2.4. Violaciones a Derechos Humanos: hurto, secuestro y homicidio

En primer lugar, con los hurtos, según la Policía Nacional se observa una tendencia a su aumento entre 2021 y 2023. Sin embargo, el 2023 marca una ruptura por la variación observada (Policía Nacional de Colombia, 2024). Este incremento podría estar relacionado con diversos factores, incluyendo los impactos económicos derivados de la pandemia de COVID-19 y posibles cambios en los métodos de registro de los delitos. También podrían explicarse por el déficit de personal y acción policial en las grandes ciudades ante el crecimiento de grupos delincuenciales.

Gráfico N° 4



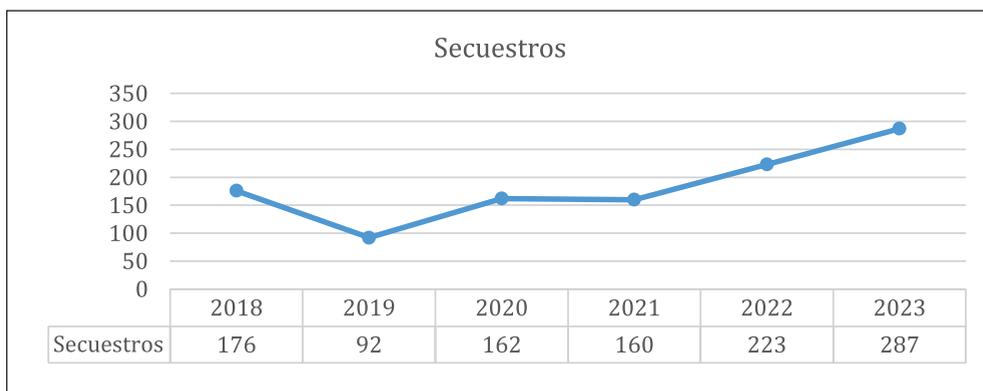
Fuente: Policía Nacional (2024). Elaboración propia

Con respecto al secuestro, tras la desmovilización de las FARC en 2016 hubo un descenso inicial, pero repuntó significativamente con 75% entre 2019 y 2020. Este resurgimiento se asocia directamente, por un lado, al surgimiento de nuevos GAO y GDO durante el gobierno de Duque en 2020. Por otro lado, la pandemia y el vacío de poder en las antiguas zonas de control de las FARC también contribuyeron. La caída del precio de la cocaína por sobreoferta, el aumento del costo de los insumos para actividades ilegales y la lentitud del gobierno podrían haber motivado a estos grupos a recurrir al secuestro como una fuente

de ingresos lucrativa y relativamente fácil de sostener (PARES Fundación Paz y Reconciliación, 2023).

Si bien los secuestros experimentaron una leve disminución en 2021, la tendencia ha ido al alza desde 2022 y tuvo tope en 2023, como el peor año desde 2016. A pesar de que Petro implementó la Paz Total, no se ha evidenciado una disminución en este delito. Desde agosto de 2022 hasta octubre de 2023, la Policía Nacional ha registrado 411 secuestros, lo que genera preocupación sobre la eficacia de la estrategia actual para combatir el problema.

**Gráfico N° 5**

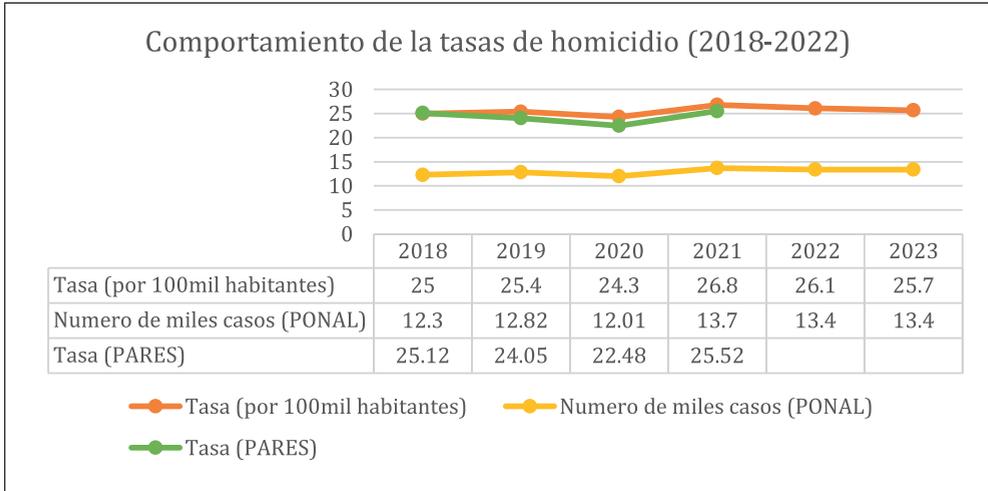


Fuente: PARES Fundación Paz y Reconciliación, 2023.

Elaboración propia.

En cuanto a homicidios, se presenta la evolución entre 2018 y 2022, utilizando datos tanto de la Policía Nacional como de la Fundación Paz y Reconciliación. Se muestran dos formatos: tasa por cada 100.000 habitantes y número total de homicidios en miles. En tasa se destaca una ligera disminución en 2019-2020, una tendencia al alza en 2020-2021 y leve descenso con estabilización en 2021-2023. Difícilmente atribuible a la estrategia de Paz Total.

**Gráfico N° 6**



Fuente: InSight Crime y Fundación Pares. Elaboración propia

Los incrementos de violencia se han dado en el marco del resurgimiento de grupos delictivos desde 2016-2017 (posacuerdo), incluyendo disidencias de las FARC y ELN, y la intensificación de la violencia en la frontera con Venezuela (InSight Crime, 2019). A pesar de la disminución en 2019-2020, la violencia persistió, impulsada por la competencia entre grupos criminales por el control de zonas de producción de drogas y rutas de tráfico. Los líderes sociales que defendían la implementación del Acuerdo de paz se convirtieron en objetivos frecuentes, lo que convirtió a Colombia en el país más peligroso para ellos en 2019 (InSight Crime, 2020).

En 2020-2021, con repunte en la violencia, Bogotá registró un incremento del 7% en los homicidios, con un aumento particularmente notable en el corredor occidental de la ciudad. Cali, por su parte, experimentó un aumento del 13%, lo cual se atribuye en parte a las ocho semanas de protestas antigubernamentales y reacción policial que tuvieron lugar entre mayo y junio, y que resultaron en la muerte de 331 personas (InSight Crime, 2021; 2022). Las zonas rurales también se vieron afectadas. En los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, suroeste del país, se registraron cerca de 100 asesinatos en 26 masacres. Estas regiones son bastiones de grupos armados como disidentes de las FARC, el ELN y el Clan del Golfo. En 2021, 73 desmovilizados de las FARC fueron asesinados y 42 líderes sociales. Estas cifras revelan la fragilidad del proceso de paz en Colombia (InSight Crime, 2023; 2024).

En 2023, Colombia registró una leve disminución en la tasa de homicidios en comparación con 2022, con 13.432 homicidios y una tasa de 25,7 por cada

100.000 habitantes. Sin embargo, la violencia siguió siendo una realidad preocupante, especialmente en departamentos como Putumayo (60,6) y Cauca (53,3), donde la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico son factores determinantes. Un caso particular fue el de San Andrés y Providencia, donde la tasa de homicidios alcanzó 65,8 en 2023, atribuida principalmente a disputas entre clanes familiares (InSight Crime, 2023; 2024). Si bien el gobierno Petro implementó un alto al fuego con algunos grupos ilegales, fue insuficiente para frenar la violencia armada. Incluso, en 2024 se hablaba de la emergencia de disidencias de las disidencias, mientras el presidente amenazaba a estructuras como el Clan del Golfo con retomar los ataques aéreos (que criticó a Duque) si no mostraban verdadera voluntad de paz (Torrado, 23 de febrero de 2024), reflejando la improvisación y límites de la Paz Total.

#### **4. Problemas asociados al control territorial 2018-2024**

Como se advirtió, la mayor amenaza al control territorial en 2024 eran la expansión y los enfrentamientos entre múltiples grupos armados ilegales, varios de ellos relacionados con un nuevo auge del narcotráfico, pero igualmente aupados en otras economías ilícitas en crecimiento. Una de sus causas principales, más allá de las diferencias y similitudes de las políticas de seguridad de cada mandatario, ha sido la persistente fragilidad del Estado colombiano. Se hace evidente en la debilidad o ausencia de su presencia en todo el territorio, particularmente en las zonas de conflicto armado y territorios fronterizos, y en los problemas de construcción duradera de instituciones estatales, todo lo cual afecta la correcta implementación de las políticas públicas, incluyendo de seguridad. Se suelen recuperar territorios frente a los actores ilegales, pero no se logra la plena consolidación del control territorial mediante implantación institucional. Es decir, persisten las disfuncionalidades del Estado como proveedor de seguridad y desarrollo y se dislocan los esfuerzos de paz pese a los resultados positivos intermitentes en indicadores de seguridad tradicional o seguridad humana.

Esta tendencia tiene parte de la explicación en los problemas del post Acuerdo de Paz de 2016, ante la incapacidad del Estado para ocupar los espacios de poder dejados por las desmovilizadas FARC, someter militar y judicialmente a las disidencias de esa guerrilla, proteger a los excombatientes reinsertados y aplicar políticas de desarrollo rural integral como alternativas sostenibles para sustituir las economías ilícitas, particularmente narcotráfico y extracción ilegal de minerales. Desde el 2016 se advertía de las implicaciones de que no hubiera una política de seguridad clara para el posacuerdo, adaptada a un nuevo contexto, así como de los efectos adversos de la débil implementación del Acuerdo (Rondón Raigoza, 10 de julio de 2023). La tendencia también es síntoma de la incapacidad del Estado para implantar todas sus instituciones en los territorios recuperados.

Un indicio de esa disfuncionalidad persistente puede observarse en indicadores como el Fragile States Index (FSI), donde a Colombia se le ubicaba en 2017 en la posición #69 como Estado frágil entre 179 observados, siendo el primero el más frágil. Aunque hubo una mejora posicional parcial frente a otros Estados en 2018 (#71), su clasificación fue deteriorándose desde 2019 hasta 2023, alcanzando la deplorable posición #59 (*elevated warning*) ese año (The Fund for Peace, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023). En 2023 destacaron por su alta puntuación (situación negativa entre más cerca esté de 10 puntos), los componentes de presión demográfica (7,8), desplazados y refugiados (7,8), conflictos entre élites (7,6), derechos humanos (7,5), quejas/insatisfacción de grupos sociales (7,3) y situación del aparato de seguridad (6,7) (The Fund for Peace, 2023).

Pese a sus diferencias ideológicas intrínsecas, por esto Santos, Duque y Petro comparten la responsabilidad de haber confeccionado políticas de seguridad que no atendieron adecuadamente a la evolución y mutación de los factores de amenaza ni a un enfoque multidimensional y multinivel consistente para articular las dinámicas económicas, sociales, políticas, militares y ambientales de las esferas local, departamental, regional, nacional y transnacional. De hecho, en Colombia no ha existido una política macro o gran estrategia de seguridad nacional de Estado con base en la identificación de unos intereses nacionales de largo plazo, la planeación adecuada de las capacidades requeridas para cumplir sus objetivos y que sea atravesada por una concepción compartida que permita transitar del tratamiento coyuntural del conflicto y de los acuerdos parciales de paz hacia un posconflicto definitivo (Cabrera, 2022, p. 11). Los esfuerzos de construcción de paz no funcionarán mientras no haya una construcción omni-compreensiva e institucionalizada de la seguridad para el país, y las políticas de seguridad, desarrollo y paz queden al vaivén del péndulo electoral en un país polarizado. Sin un Estado extendido y fuerte, tampoco prosperarán.

Los vacíos de opciones de desarrollo en los departamentos y municipios más impactados por el conflicto armado también continuaron sirviendo de sustento para el mantenimiento, crecimiento y/o emergencia de estructuras armadas de alta peligrosidad y que luchan por el control de las zonas de cultivos ilícitos, minerales valiosos y corredores estratégicos para la comercialización de estos bienes hacia el exterior. Por ejemplo, entre 2017 (gobierno Santos) y 2019 (gobierno Duque), el inicio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) reveló problemas presupuestales, de planeación y coordinación, perjudicando a más de 130.000 familias que firmaron acuerdos colectivos para sustituir los cultivos de coca. Se han detectado por lo menos ocho fallos del programa de Santos y que heredaron tanto Duque como Petro: 1) insuficiente financiación, 2) capacidades operativas insuficientes (agencias y equipos), 3) retrasos de implementación en sus componentes, 4) suspensión

de la participación de algunas familias por problemas de registro, 5) la escasa vinculación de los recolectores a las actividades comunitarias, 6) lentitud del avance de la asistencia técnica, 7) alto riesgo de resiembra por presión de grupos armados y debilidad de alternativas de ingresos para los cultivadores, y 8) deterioro general de la seguridad en los territorios (Fundación Ideas para la Paz, 4 de abril de 2019). Varios de estos factores se explican o agravan por la debilidad o ausencia de la presencia integral del Estado en los territorios, haciendo disfuncionales a estos y otros programas.

También se ha señalado como factor explicativo la ausencia de una Reforma Rural Integral por parte del gobierno Duque, tal cual se planteó en el Acuerdo de Paz (primer punto), con miras a corregir problemas arraigados como la extrema concentración de la propiedad de la tierra, el despojo violento, las invasiones y apropiaciones ilícitas, los perjuicios del extractivismo minero-energético, el manejo inadecuado de la frontera agropecuaria y el rezago tecnológico y productivo del campo. Entre otros mecanismos, el primer punto proponía: a) crear un Fondo permanente de Tierras para la Reforma y que dispondría de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años, b) subsidios y créditos para la compra de tierras, c) planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos, proyectos productivos, de comercialización y acceso a medios de producción y la provisión de bienes públicos en el marco de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), d) acciones de formalización de propiedad para unidades rurales pequeñas y medianas, e) medidas de restitución de tierras para víctimas de despojo y desplazamiento, f) mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra y de fortalecimiento de la producción alimentaria, g) formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, y h) planes de delimitación de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva forestal (República de Colombia, 24 de noviembre de 2016).

Finalizando su mandato en 2022, Duque adoptó el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, dejó el Fondo de Tierras con 2.133.200 hectáreas y formalizó 1.384.808 hectáreas a través de 50.379 títulos expedidos en beneficio de 71.576 familias (El Nuevo Siglo, 14 de diciembre de 2023). No obstante, los problemas estructurales de la seguridad y desarrollo rurales continuaron, particularmente por el funcionamiento de los PDET. Se encargó a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y la Agencia de Renovación del Territorio dirigir la planeación participativa y ejecución de 32.808 iniciativas de transformación territorial agrupadas en ocho pilares (Fundación Ideas para la Paz, 2022, p. 7). Además de la queja frecuente de los actores locales con respecto a la insuficiente participación dada por el gobierno nacional, se señalan tres problemas para evaluar la implementación de los PDET: la falta de centralización de toda la información en un solo

sistema, la dificultad de calcular costos y avances ante las múltiples fuentes de financiación que tiene el Acuerdo y los diversos ejercicios para estimar costos, y la ausencia de criterios claros para determinar una iniciativa como terminada (pp. 7-8). A mediados de 2022 se calculaba que se habían aprobado 3.210 iniciativas, se había logrado una inversión en los municipios PDET de 12,4 billones de pesos y apenas 32% de avance de algún tipo en el total de las iniciativas (Fundación Ideas para la Paz, 2022, p. 8). También se hicieron denuncias sobre corrupción en el uso de los recursos para PDET.

El gobierno Petro inició tomando la decisión de cambiar todo el equipo de Ocad-Paz, una de las fuentes de financiación de los PDET y que es parte del Sistema General de Regalías, por causa de la conformación de una presunta red entre funcionarios de Planeación Nacional, la Contraloría y congresistas para solicitar sobornos a los alcaldes y gobernadores a cambio de aprobar proyectos, que considerando solamente el año 2021, habría significado el desvío de recursos por un valor de 500.000 millones de pesos (Colprensa, 19 de diciembre de 2022). Aunque el gobierno entrante se comprometió a continuar con los PDET, tomó decisiones que propiciaron tres grandes cambios: 1) quitar el énfasis en los PDET como foco de implementación del Acuerdo, 2) darles un carácter más participativo con las comunidades, y 3) dejar el enfoque del cumplimiento de las iniciativas como principal indicador aduciendo que es inviable y se necesitan otros instrumentos y programas para transformar los territorios (Fundación Ideas para la Paz, 2023, pp. 10-12).

En cuanto a la continuación de la reforma rural y en medio de los temores de los terratenientes por la posibilidad de que el gobierno usara la figura de “expropiación exprés” dentro de un artículo que se cayó del Plan Nacional de Desarrollo, sumada a la salida abrupta de la ministra de Agricultura, Cecilia López, líder liberal opuesta a dichas medidas, las controversias no cesaron en la opinión pública. Por una parte, se halló una enorme diferencia entre las cifras reportadas por el ministerio de Agricultura para la formalización de tierras, que alcanzaba 1 millón de hectáreas a finales de 2023, y las cifras de Agencia Nacional de Tierras (ANT), con menos de 200.000 (Hernández, 13 de agosto de 2023). De forma similar, los resultados de la iniciativa presidencial de comprar tierras a grandes propietarios para acelerar la reforma fueron criticados por la discrepancia entre el dato de presidencia, con 230.000 hectáreas adquiridas desde su posesión hasta el 12 de enero de 2024, y el dato de la ANT, que las situaba en 138.979, así como no coincidían las cifras de formalización de predios que el gobierno sobreestimaba en 1,7 millones de hectáreas (Suárez, 17 de enero de 2024). Otro informe reveló que, al comparar los primeros dos años de gobierno de Duque y Petro, la restitución de tierras habría caído en un 55%, pasando de 161.000 hectáreas entregadas a solo 71.000 (El Colombiano, 24 de abril de 2024).

Por otra parte, y aunque el ministerio de Agricultura rechazó públicamente la toma ilegal de tierras, las expectativas desbordadas de algunas comunidades campesinas e indígenas por causa de las indefiniciones de la reforma rural, la presión de actores armados para ampliar las zonas de cultivos ilegales y las actitudes populistas del gobierno para levantar a los reclamantes de tierras contra las élites propietarias, enrarecieron aún más el panorama de la seguridad rural. Por ejemplo, el gobierno formuló a finales de 2023 un proyecto de decreto para convocar a movilizaciones sociales en todo el país en defensa de la reforma agraria del Ejecutivo, incluyendo la creación de múltiples Comités Municipales para la Reforma (Ortiz, 6 de septiembre de 2023). Algunas de las consecuencias de este manejo inadecuado de la reforma han sido el incremento de la conflictividad entre propietarios y reclamantes y el aumento en las invasiones de tierras, con la inquietud adicional que generan las voces de las organizaciones ganaderas que plantean la creación de frentes ganaderos de seguridad para frenar las invasiones, el secuestro y extorsión a terratenientes, que el Ministerio de Defensa rechazó e interpretó como una forma de revivir la experiencia de las Convivir que crearon y reglamentaron los gobiernos Gaviria y Samper (1994-1997) y que terminaron alimentando el fenómeno paramilitar (Osorio, 23 de febrero de 2024).

La cifra que se discutió en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes es ilustrativa: desde el año 1980 se habían registrado 141 invasiones de tierras en el país, de las cuales 48 correspondieron a los años 2022 y 2023, es decir, 34% en solamente dos años (Cámara de Representantes, 28 de marzo de 2023). Si bien la ANT estimó que el fenómeno empezó a descender en 2024, la Asociación de Exportadores de Ganado (Aexgan) expuso que solo en los primeros meses de 2024 las invasiones ya ascendían a más de 1.500 hectáreas (Medina, 7 de febrero de 2024). Aunque las invasiones son un factor de inestabilidad distinto al de los enfrentamientos entre grupos armados ilegales, el problema de la disputa por la tierra es una de las raíces del conflicto armado y las omisiones de regulación rural y protección por parte del Estado a los propietarios pueden alentar una nueva etapa de escalamiento con la conformación de nuevos grupos de autodefensa. Aunque fueron desmovilizadas las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre 2003 y 2006 (gobierno Uribe), contabilizando alrededor de 30.000 combatientes, muchos que fueron liberados o abandonaron el proceso han estado implicados en graves violaciones a los derechos humanos, tráfico de drogas, extorsión, secuestros y otros actos criminales (InsightCrime, 11 de junio de 2024). Aunque diferente, el recurso de varias autoridades municipales para apoyarse crecientemente en servicios de vigilancia privada (legalmente constituidos) ante las limitaciones de la Fuerza Pública ha generado preocupación en el gobierno y otros sectores al recordarles el origen de las AUC.

En medio de todos estos errores de empalme entre las políticas de desarrollo agrario de los gobiernos Santos, Duque y Petro, que afectan el control territorial por las características esencialmente rurales del conflicto armado, se sumaron las debilidades de formulación y ejecución de la Paz Total de Petro, la ausencia de una política de seguridad de respaldo en medio de los diálogos de sometimiento o negociación de grupos armados y el debilitamiento de las Fuerzas Militares.

Desde 2023, esas estructuras armadas ilegales se fortalecieron en varias zonas del país y aumentaron sus disputas por el control de los territorios, destacando un aumento del 54% de enfrentamientos entre ellas, con un leve descenso de ataques a la Fuerza Pública por los ceses bilaterales al fuego aplicados por el gobierno (Fundación Ideas para la Paz, 2024, p. 6). En otras zonas, donde aparentemente han descendido las acciones contra la población civil, se encontró que estas estructuras ilegales están aliadas o coexisten, destacando dos en el interior del país y tres en el oriente —dos de ellas colindando con Venezuela—. Al mismo tiempo, aumentaron las zonas de control avanzado o dominio por parte de esos grupos ilegales, donde está en entredicho el monopolio de la fuerza, de la justicia y hasta del cobro de impuestos. Más que en virtud de la Paz Total, los descensos de homicidios y masacres en algunas zonas parecen obedecer a la construcción de gobernanza criminal, pacificándolos como parte de su ejercicio de control social paralelo (Fundación Ideas para la Paz, 2024, p. 9).

Aunque los diálogos de la Paz Total y las limitaciones presidenciales a las operaciones militares se han implementado con el fin de reducir los impactos humanitarios del conflicto, el Estado ha terminado sacrificando el control territorial y su propia legitimidad en los territorios en disputa o controlados por esos grupos armados. Esas estructuras han avanzado no solo militarmente sino además han ampliado su capacidad para reemplazar los bienes públicos estatales, impartiendo justicia, realizando la construcción de infraestructura, otorgando subsidios, cobrando impuestos y hasta regulando la migración interior. Como ejemplos se tienen: la inauguración de una vía y un puente en el municipio de Tibú (Norte de Santander) y a plena luz del día por parte de las disidencias de las FARC y militantes del ELN (El País, 15 de junio de 2023), la entrega de una ambulancia nueva y un puesto de salud a la comunidad zona rural de El Tambo (Cauca), con presencia de Nelson Enrique Ríos, alias Gafas, miembro del EMC y en plenas negociaciones de esa estructura con el gobierno nacional (Rodríguez, 26 de marzo de 2024), la instalación de peajes ilegales por parte del EMC en lugares como en Anorí (Antioquia), donde los guerrilleros cobran hasta 300.000 pesos para dejar pasar los vehículos (Ortiz, 22 de marzo de 2024) y la entrega de regalos de navidad y kits escolares por parte de disidencias de FARC y ELN en zonas de reclutamiento forzado de menores (Rodríguez, 2 de marzo de 2024).

Aunque podría pensarse que estos hechos constituyen un costo menor frente al “mal mayor” de los efectos colaterales de instigar la ofensiva de las Fuerzas Militares, al final se hace insostenible en el tiempo la reducción de daños sobre la población civil porque en las zonas sin control del Estado se disparan el reclutamiento forzado y los ajustes de cuentas por el control de las economías ilícitas, la impartición de justicia a través de la brutalidad y fenómenos como la explotación sexual de mujeres y niñas y el tráfico de personas/migrantes entre fronteras. En efecto, la Defensoría del Pueblo señaló que en 2023 había aumentado el reclutamiento forzado de menores de edad, contabilizando 184 casos ese año (Cauca con 125 casos; Norte de Santander 14; Nariño 10; Putumayo y Arauca 6, Valle del Cauca y Caquetá 5, Amazonas y Chocó 4; Antioquia 3 y Meta 2) (citada en Blanquicet, 15 de marzo de 2024).

Los desaciertos de la política de paz han sido de tal calibre que las propias autoridades territoriales, como alcaldes y gobernadores, y algunos líderes comunitarios, han solicitado más efectividad a la Fuerza Pública y cumplir su deber de proteger. Como muestra, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió una demanda contra el artículo 7 del Decreto 1684 del 16 de octubre de 2023, por medio del cual se autorizó el cese al fuego con las disidencias de las FARC (Angarita, 25 de abril de 2024). En otro ejemplo, los gobernadores del país del anterior periodo se unieron a través de la Federación Nacional de Departamentos para cuestionar los vacíos de la Paz Total, ser escuchados por el presidente para adoptar las decisiones de seguridad y señalar el fortalecimiento de esos grupos en los departamentos (El Espectador, 14 de agosto de 2023). En 2024, los nuevos alcaldes y gobernadores solicitaron al presidente el fin del cese al fuego bilateral con los grupos ilegales que operan en sus territorios (Penagos Ramírez, 9 de mayo de 2024).

De hecho, el deterioro general de la seguridad en los departamentos explica parte del duro revés que el gobierno y su coalición, el Pacto Histórico, recibieron en las elecciones de alcaldes y gobernadores de 2023. Obtuvieron apenas entre cuatro (propias) y nueve (con partidos afines) de las treinta y dos gobernaciones, y donde las alcaldías de las grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) quedaron en poder de opositores al gobierno de Petro. Si bien, hay que reconocer que los frentes contra Petro son muy diversos, sin oposición unificada, el Pacto Histórico es un movimiento muy reciente y la lógica de las elecciones subnacionales es habitualmente distinta al voto nacional, donde predominan los poderes y clanes territoriales, independientemente de quién ejerza la presidencia (Pardo, 30 de octubre de 2023).

A la fecha de este texto, el gobierno Petro había instalado tres mesas de diálogo con el ELN, el EMC y la Segunda Marquetalia (SM) y con ceses al fuego bilaterales formales con ELN y EMC, y posiblemente cercanos con la SM. No obstante,

se había suspendido el cese al fuego con EMC en 2024 por varios hechos de terrorismo y asesinatos a líderes indígenas en el Cauca y soldados, y apenas empezaban los acercamientos con la SM. Con el ELN se habían anunciado 27 acuerdos hacia el quinto ciclo de negociaciones, en medio de varias crisis y rupturas intermitentes de las conversaciones, esencialmente internacionales, entre Venezuela, Cuba y México.

En esencia, la política de Paz Total avanzaba a inicios de 2024 más en lo mediático y en múltiples apuestas de participación en los territorios que en lo fáctico, en medio de numerosos fallos, tales como: a) los cuestionamientos de la Corte Constitucional a la excarcelación de personas condenadas y la exigencia de parámetros más precisos para poder iniciar conversaciones con estructuras criminales y suspender órdenes de captura; b) la ausencia de una nueva ley de sometimiento formulada por el Congreso; c) las amenazas constantes del ELN de romper el proceso, su significativo fortalecimiento y su negativa a reconocer a EMC y SM como grupos políticos; d) el gobierno carece de los recursos humanos y técnicos necesarios para coordinar tantos frentes de negociación, incluyendo falta de sincronía entre actores como iglesia y ONG de derechos humanos que intentan aplicar protocolos humanitarios y conversaciones por su cuenta, equipos negociadores locales del gobierno y el Alto Comisionado Para la Paz y sus asesores; e) los ceses bilaterales al fuego son insuficientes para frenar violencia armada en varios territorios porque la violencia es multilateral y principalmente entre organizaciones ilegales; y, e) no son claras las líneas rojas para evitar la continuidad de la violencia y el crimen y la expansión territorial de estos grupos y los protocolos para la verificación de los compromisos (Rodríguez, 10 de noviembre de 2023; Vásquez, 30 de noviembre de 2023; Velásquez, 1 de mayo de 2024).

Adicionalmente, y para agravar el panorama de la pérdida de control territorial, se debe incluir el debilitamiento general de las Fuerzas Militares, factor crítico porque en caso de fracasar una o varias de las mesas de diálogo e iniciativas de sometimiento negociado y darse las órdenes de presidencia de retornar a las operaciones contrainsurgentes, no cuentan con las mismas capacidades que exhibieron en los gobiernos previos. Entre los problemas que se han evidenciado al respecto se hallan: a) Los altos mandos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional fueron relevados con la intención aparente de evitar resistencias a la Paz Total, b) alta desconfianza del gobierno hacia los mandos medios -tenientes y coroneles, c) falta de entendimiento entre el gobierno y los brigadieres generales, d) desaparición de la doctrina y práctica de operaciones conjuntas entre FF.MM., e) pérdida de capacidades humanas y tecnológicas de inteligencia, f) indecisión o ralentización para las acciones militares, g) aumento de las solicitudes de retiro de los rangos medios y suboficiales, h) desconexión entre los mandos de las FF.MM. y las autoridades locales, i) aumento del número de coro-

neles que asumen funciones de comando anteriormente asignadas a generales, y j) se desmantelan unidades estratégicas, como la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, y se reducen los batallones (Vega Díaz, 27 de agosto de 2023).

De hecho, el general Helder Giraldo, comandante de las FFMM., ha reconocido una pérdida de especialización en las unidades a nivel táctico y la realización de traslados y asignaciones de personal, en afán por recuperar el orden público, sin tener en cuenta su capacitación (Semana, 26 de febrero de 2024). El general Giraldo también reconoció que en 2023 hubo 50 militares asesinados y 163 heridos por parte de grupos armados ilegales, mientras FFMM. y ELN se acusaban mutuamente de no cumplir con el compromiso de cese al fuego (citado en Salazar, 19 de diciembre de 2023). A mediados de 2024 se sembró una polémica más porque los altos mandos del Ejército se quejaron del recorte de unos 14 mil millones de pesos (3.419.952 de dólares) en combustible (El Colombiano, 13 de junio de 2024). Esta queja se sumó al anuncio anterior con respecto al recorte de casi un billón de pesos (244.282.300 dólares) para todo el sector Defensa en 2023, donde el gobierno argumentó que necesitaba ceder presupuesto a otros sectores “más estratégicos” a pesar de los fuertes retrocesos en materia de orden público de 2022 y 2023 (El Colombiano, 29 de marzo de 2023). Aunque las FFMM. y Policía han sido presionadas en 2024 para mostrar más resultados contra el EMC y otras estructuras ilegales, logrando algunos éxitos operacionales como bajas de cabecillas (p. ej. alias “Fito 2” del EMC y alias “Hermes” de la SM) y capturas (21 cabecillas de GAO y GDO y otros 500 delincuentes más sin precisar) (Leguizamo, 24 de junio de 2024), estos parecen rezagados e insuficientes para recuperar el terreno de seguridad y capacidades institucionales perdidas.

Los roles de autoridad de Policía y FFMM. también se han visto afectados por la insistencia presidencial en apoyar el fortalecimiento de guardias étnicas y campesinas para ampliar las bases de apoyo político al Pacto Histórico, lo que termina particularizando y atomizando más el ejercicio de control territorial. Con frecuencia, estos grupos de seguridad comunitaria, que aducen no portar armas de fuego sino bastones de mando, se oponen a la presencia de personal militar y policial en los territorios e incluso han llegado a retenerlos por varias horas, generando polémicas acerca de si se estarían constituyendo en acciones de retenes ilegales o de práctica de secuestro a los funcionarios públicos. Las guardias campesinas han “brindado seguridad” a las comitivas del presidente y han sido empoderadas y promocionadas por el Ejecutivo en el Plan Nacional de Desarrollo, y aunque dicen no suplantar la misión constitucional de la Fuerza Pública, a menudo se han enfrentado a personal policial y militar, han frenado erradicaciones de cultivos de coca y también han propiciado bloqueos de vías estratégicas, y algunos de sus miembros las legitiman señalando a las FFMM. como “defensoras de la oligarquía y no del pueblo” (Doria et al., 9 de mayo de

2023). Es una puerta abierta a la privatización de la seguridad y a una mayor multilateralización del conflicto armado.

## **5. Algunas conclusiones**

La *Paz con Legalidad* fue el principio rector del Gobierno de Iván Duque (2018-2022). Su propuesta se basó en un “círculo virtuoso” de seguridad, conformado por legalidad, emprendimiento y equidad, buscando la recuperación de la presencia institucional en todo el país, el uso gubernamental de mecanismos de seguridad multidimensional y la desarticulación de los GAO y GDO. También procuró centralizar la aplicación del Acuerdo mediante la conformación de las ZEII y el control de los PDET, mientras cuestionó la justicia transicional y puso en duda el carácter político y la voluntad de paz de ELN y disidencias de las FARC. Duque apostó por el desarrollo económico de las regiones con la implantación de proyectos productivos que incluyeran a las comunidades y a los excombatientes, pero sin haber consolidado el control territorial de toda la red de instituciones del Estado. Aunque argumentó su impulso a un enfoque integral antidrogas, privilegió la erradicación forzada, las operaciones militares ofensivas contra cabecillas y cerró todos los espacios de conversación con estructuras ilegales. La pandemia y el Paro Nacional obstruyeron muchos de sus objetivos y propiciaron una ola de cambios electorales contrarios frente a un gobierno con poca flexibilidad para acercarse a la sociedad civil. Duque fue muy cuestionado por limitar al final la ejecución de su política de seguridad a los golpes o resultados reactivos de seguridad en sentido convencional, con fuerte componente de operaciones militares directas contra grupos ilegales, pero descuidando otros indicadores de seguridad ciudadana y de la seguridad humana.

Por su parte, Gustavo Petro se ha centrado en el concepto de *seguridad humana*. Su estrategia de *Paz Total* tiene por objetivo terminar con todas las fuentes de violencia en Colombia, socio-política y criminal, por medio del diálogo con GAO, GDO y bandas criminales, con énfasis en la participación de diferentes actores sociales, así como la protección integral de la población, la equidad, la provisión de servicios sociales y el acceso a la justicia centrado en las personas y territorios. Su interés ha sido superar el enfoque anterior basado en la seguridad física y la defensa, negando la existencia de enemigos internos, desde una perspectiva en la que el Estado sea garante de posibilidades de desarrollo y la expansión de capacidades de la gente, flexibilizando la aplicación de justicia y descriminalizando los eslabones más débiles de las economías ilegales. Si bien ha mostrado interés por mejorar las FFMM., así como fortalecer los instrumentos del Acuerdo de paz, su discurso se ha centrado en la construcción de una *Paz Total* en la que prime la no confrontación armada y la participación de los actores locales, en ejercicios extremadamente descentralizados. Al final, sus decisiones debilitaron las FFMM. e impusieron fuertes restricciones a sus operaciones en medio de las improvisaciones de la política

de *Paz Total*, otorgando mucho espacio para la expansión y fortalecimiento de los grupos armados ilegales.

En síntesis, se trata de dos narrativas y políticas parcialmente antagónicas de seguridad (legalista y pacifista), que de alguna manera reflejan la polarización político-ideológica del país. Fueron similares en la búsqueda inicial de multidimensionalidad y enfoques integrales, cruzando seguridad con construcción de paz y desarrollo, pero con un resultado compartido de deterioro creciente del control territorial. Eso tiene antecedentes en la etapa posterior a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC de 2016, pero se agravó con la mutación del conflicto interno, la pandemia y los errores de adaptación, empalme e institucionalización de las políticas de seguridad y de las medidas para aplicar el Acuerdo. Los dos gobiernos reflejan la gran incidencia del presidencialismo en la planeación de las políticas de seguridad y defensa de Colombia, aunque se mantengan algunas continuidades, y las disfuncionalidades propias del Estado para alcanzar los resultados esperados en todas las áreas de la seguridad. Entre ambos continuó la fuerte fragilidad del Estado pese a sus diferencias de métodos/medios.

Ahora bien, en cuanto a los factores de amenaza identificados entre 2018 y 2024 se pueden esbozar las siguientes tendencias. Entre los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro, la cantidad de grupos armados ilegales se multiplicó y varias de esas estructuras aumentaron su número de integrantes, incluyendo el reclutamiento forzado. Esto refleja una incapacidad de ambas políticas de seguridad para adaptarse a la mutación del conflicto. La pandemia propició de manera importante el aumento de acciones violentas de los grupos ilegales (2020).

Aunque en el gobierno Petro tendieron a disminuir algunos indicadores de impacto humanitario y los enfrentamientos entre Fuerza Pública y los grupos ilegales por los ceses bilaterales al fuego y la mitigación de operaciones militares, se multiplicaron los enfrentamientos entre los propios grupos ilegales, con importantes afectaciones en contra de la población civil. Entre 2023 y 2024 parecían ampliarse las zonas de disputa y de dominio de las principales estructuras armadas como ELN, Clan del Golfo y EMC.

Pese a lo opuesto de las políticas antidrogas con énfasis de erradicación forzada de Duque y alternativa de descriminalización del cultivo por parte de Petro, los resultados parecen adversos en materia de lucha contra narcotráfico para ambos. De 2021 a 2023 Colombia ha experimentado un aumento inusitado de las hectáreas de coca y una súper producción de pasta base y de cocaína, generando sobreoferta y caída en los precios. La multiplicación de actores armados que compiten por el control del narcotráfico y el aumento de la participación de campesinos con la expectativa de la compra estatal de hoja de coca y los

incentivos para sustitución voluntaria, además del aumento y diversificación de la demanda internacional de cocaína, han incidido en el fenómeno. Si bien las incautaciones vienen aumentando entre ambas administraciones, la pérdida fáctica de control territorial y el debilitamiento de las Fuerzas Militares invitan a pensar que estos logros no serán sostenibles o difícilmente frenarán todo lo que se cultiva y se produce anualmente.

En cuanto a los delitos ambientales, ambos gobiernos los identificaron como amenazas, pero en el inicio de la administración Petro (2022-2023), hubo un mayor énfasis y resultados para frenar la deforestación, incluyendo la minería ilegal. No obstante, la pérdida de control territorial ya se estaría reflejando en 2024 al reconocer en sus primeros meses un incremento acelerado de la tala de bosques, guiado por el acaparamiento de tierras, la ampliación de hectáreas de cultivos ilícitos y la extracción ilícita de oro y coltán.

En materia de violaciones a los derechos humanos, la administración de Duque tuvo indicadores irregulares y la administración de Petro refleja un deterioro general del panorama. En el caso de los hurtos, parece dispararse la tendencia particularmente al inicio de la nueva administración, si bien ya se dio un incremento en el contexto de la pospandemia (2021-2022). En el caso de los secuestros, la diferencia es más pronunciada en contra de la gestión de Petro (2022-2023), si bien venían aumentando desde el último año de Duque. En cuanto a los homicidios en tasa nacional por 100,000 habitantes, se advierte una disminución entre 2019 y 2020 (Duque) y otro leve descenso entre 2021 y 2023 (Duque-Petro), si bien es difícilmente atribuible a la estrategia de Paz Total, ya que ha habido un recrudescimiento de la violencia en las zonas de conflicto. Aunque también parte de esta violencia homicida en las grandes ciudades tiene que ver más con la actuación de estructuras de delincuencia común (seguridad ciudadana) que, con el conflicto, donde varios GAO estarían buscando un bajo perfil y consolidando su poder en sus zonas de dominio en lugar de escalar sus agresiones contra la población. Preocupa particularmente la continuidad del asesinato de líderes sociales y desmovilizados de las FARC y masacres.

Finalmente, en cuanto a los problemas relacionados con el control territorial se encuentran algunas lógicas inquietantes. En primer lugar, las administraciones Santos, Duque y Petro han confeccionado políticas de seguridad que no se adaptaron consistentemente a la mutación del conflicto y factores de amenaza y no representan una continuidad o empalme adecuados en aras de una política de Estado. En segundo lugar, los vacíos para crear opciones de desarrollo económico legal como alternativa a las economías ilícitas se han reflejado en el truncamiento de la paz y la seguridad. Muestra de esto han sido las debilidades, inconsistencias, discontinuidades y problemas de financiación e implementación del PNIS y de la reforma rural integral contemplada en el primer punto del

Acuerdo de 2016. Es un escenario agravado por la instigación presidencial (Petro) de movilizaciones indígenas y campesinas por la tierra y contra los terratenientes, la presentación de cifras dudosas de cumplimiento de compras y formalización de predios y la incapacidad para frenar las invasiones de tierras, que amenazan con alentar el resurgimiento de grupos de autodefensa. Por último, las improvisaciones y errores jurídicos, políticos y estratégicos en la formulación y ejecución de la Paz Total, el debilitamiento fáctico de las Fuerzas Militares y el impulso gubernamental a estructuras paralelas de control territorial como guardias indígenas y campesinas, generan una descentralización caótica de la provisión de seguridad y se perfilan como factores para un mayor escalamiento y multilateralización del conflicto armado.

Incluso, a 2024 parece aumentar la provisión paralela de bienes públicos diversos en algunos territorios, no solo de seguridad, por parte de los GAO, además de la emergencia de disidencias de las disidencias, lo que ha incrementado las solicitudes de alcaldes y gobernadores para retomar o reforzar las operaciones militares. En síntesis, es el producto de una política extremadamente amplia de paz sin el respaldo de una política de seguridad consistente.

Como se señaló al inicio del texto, todos los segmentos abordados permiten evidenciar que, aunque ambos presidentes integraron concepciones similares de la seguridad multidimensional o integral en sus documentos de formulación de políticas, en sus narrativas públicas de seguridad y prácticas recurrieron a instrumentos y énfasis operacionales distintos, pero donde los resultados para ambos han sido intermitentes o poco sostenibles por las disfuncionalidades y problemas de construcción integral de la presencia del Estado en los territorios. Duque demostró más preocupación por la seguridad del Estado, priorizando los golpes frontales contra actores ilegales, pero descuidando la seguridad humana, lo que contribuyó a acentuar el malestar social y elevar el rechazo a las medidas militares, además de las medidas para frenar el COVID-19. Petro enfatizó la seguridad humana, pero con decisiones que fueron en detrimento de la seguridad nacional al afectar las capacidades y despliegue de las FF.MM. y/o dar mucho espacio para la expansión y fortalecimiento de los grupos armados ilegales con los vacíos e improvisaciones de la *Paz Total*. Al final, más allá de las diferencias, se mantuvo la alta fragilidad del Estado entre ambas administraciones, generando un aparato estatal disfuncional para proveer seguridad en todas sus dimensiones.

## Referencias bibliográficas

- AFP. (2022, 12 de abril). Duque defiende en la ONU su plan de “Paz con Legalidad” en Colombia. *France 24*. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220412-duque-defiende-en-la-onu-su-plan-de-paz-con-legalidad-en-colombia>
- Associated Press. (2024, 14 de marzo). Colombia reporta récord de cultivos de coca tras anunciar que baja a la mitad meta de erradicación. *The San Diego Union Tribune*. <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2024-03-14/colombia-reporta-nuevo-record-de-cultivos-de-coca-en-2023>
- Angarita, R. (2024, 25 de abril). Admiten demanda contra presidente Petro por decreto de cese al fuego con las disidencias. *WRadio*. [https://www.wradio.com.co/2024/04/25/admiten-demanda-contra-presidente-petro-por-decreto-de-cese-al-fuego-con-las-disidencias/?utm\\_source=newsshowcase&utm\\_medium=discover&utm\\_campaign=CCwqMwgwKioIACIQ-yrIKyDtyNjj37RIBHhE7yoUCAoiEPsqyCsg7cjY49-0ZQR4RO8wotD7ATCj9JwC&utm\\_content=bullets](https://www.wradio.com.co/2024/04/25/admiten-demanda-contra-presidente-petro-por-decreto-de-cese-al-fuego-con-las-disidencias/?utm_source=newsshowcase&utm_medium=discover&utm_campaign=CCwqMwgwKioIACIQ-yrIKyDtyNjj37RIBHhE7yoUCAoiEPsqyCsg7cjY49-0ZQR4RO8wotD7ATCj9JwC&utm_content=bullets)
- Blanquicet, J. (2024, 15 de marzo). Aumentó reclutamiento de menores en 2023, advierte la Defensoría del Pueblo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/aumento-reclutamiento-de-menores-en-2023-advierte-la-defensoria-del-pueblo-3324992>
- Cabrera, F. (2022). Del Plan Colombia al Acuerdo de Paz: análisis del proceso de construcción de la estrategia de seguridad y defensa en Colombia (tesis de doctorado). Universidad Nacional de Educación a Distancia, España. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=315711>
- Cajiao, A. (2022). *Ni paz ni guerra. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque*. Fundación Ideas para la Paz. [https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP\\_Infome\\_NiPazNiGuerra.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf)
- Calderón, S. (2023, 8 de agosto). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Departamento Nacional de Planeación de Colombia. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>
- Cámara de Representantes de Colombia. (2023, 28 de marzo). La invasión de predios privados en el país y sus estrategias para brindar seguridad a propietarios fue tema de debate en la Comisión Segunda. <https://www.camara.gov.co/la-invasion-de-predios-privados-en-el-pais-y-sus-estrategias-para-brindar-seguridad-a-propietarios#:~:text=Desde%20el%20a%C3%B1o%201980%20se,y%20uno%20de%20ellos%20con>
- Cárdenas, J. D. (2020, 1 de febrero). Deforestación avanza de la mano de autoridades en Guaviare, Colombia. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/noticias-del-dia/deforestacion-autoridades-guaviare-colombia/>

- Colprensa. (2022, 19 de diciembre). Gobierno retiró a todos los funcionarios relacionados con el caso de Ocad-Paz. *Radio Nacional de Colombia*. <https://www.radionacional.co/actualidad/politica/caso-de-ocad-paz-gobierno-despidio-todos-los-funcionarios-implicados>
- Cortés Espitia, I. y Cabezas Palacios, J. V. (2022). *Aparatos organizados de poder en la época del oro. Antioquía, Córdoba y Chocó*. Indepaz. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Informe-ORO-Boll-2023.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND\\_2018-2022/pdf/bases-pnd-2018-2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/bases-pnd-2018-2022.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. DNP. (2023a). *COLOMBIA, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2023b). *Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-23-METAS.pdf>
- Dewitt, D. (1994). Common, comprehensive, and cooperative security. *The Pacific Review*, 7(1), 1–15. <https://doi.org/10.1080/09512749408719067>
- Doria, P., Caicedo, J. C., y González Duque, R. A. (2023, 9 de mayo). Guardias campesinas: la pata en el campo del poder popular de Petro. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/guardias-campesinas-la-pata-en-el-campo-del-poder-popular-de-petro/>
- Durán, A. (2024, 28 de enero). ¿Qué está pasando con los cultivos de coca bajo el gobierno Petro? *La Razón Pública*. <https://razonpublica.com/esta-pasando-los-cultivos-coca-gobierno-petro/>
- El Colombiano. (2023, 29 de marzo). Gobierno Petro admitió recorte de casi 1 billón para el sector defensa en 2023. <https://www.elcolombiano.com/colombia/gobierno-de-gustavo-petro-admitio-recorte-de-casi-1-billon-para-el-sector-defensa-en-2023-FP20943350>
- El Colombiano. (2024, 24 de abril). ¿Se estancó la restitución de tierras con Petro? Cayó un 55% en comparación al Gobierno anterior. <https://www.elcolombiano.com/colombia/advierten-caida-en-restitucion-de-tierras-en-el-actual-gobierno-HA24351262>
- El Colombiano. (2024, 13 de junio). La respuesta de Mindefensa ante las críticas por el recorte al presupuesto de las Fuerzas Militares. <https://www.elcolombiano.com/colombia/ministerio-de-defensa-recorta-presupuesto-a-fuerzas-militares-BE24751761>
- El Espectador. (2023, 14 de agosto). Gobernadores le enviaron una carta a Petro para que reevalúe la “Paz Total”. <https://www.elespectador.com/politica/>

- gobernadores-colombia-envian-una-carta-a-petro-para-que-reevalue-la-paz-total-tras-atentado-disidencias-farc/
- El Nuevo Siglo. (2023, 14 de diciembre). Duque vuelve a defender su gestión en materia de tierras. <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/duque-vuelve-defender-su-gestion-en-materia-de-tierras#:~:text=%E2%80%9CFormalizamos%201.384.808%20hect%C3%A1reas%20a,%C3%A9tnicas%20y%20campesinas%E2%80%9D%2C%20indic%C3%B3>
- El País. (2023, 15 de junio). De no creer: Disidencias de las Farc y el ELN inauguraron obras de vías en Norte de Santander. <https://www.elpais.com.co/colombia/de-no-creer-disidencias-de-las-farc-y-el-eln-inauguraron-obras-de-vias-en-norte-de-santander-1518.html>
- Fundación Ideas para la Paz. (2019, 4 de abril). Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2019-04/los-desafios-de-la-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-y-las-opciones-para-enfrentarlos>
- Fundación Ideas para la Paz. (2022). *El dilema de los PDET. ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo?* Notas Estratégicas N° 25. [https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP\\_NE\\_LosDilemasPDET.pdf](https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_LosDilemasPDET.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz. (2023). *Retomar el propósito de los PDET en el gobierno Petro*. Notas Estratégicas N° 37. [https://storage.ideaspaz.org/documents/fip\\_ne\\_pdetretomarestrategico.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_pdetretomarestrategico.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz. (2024). *Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello*. [https://storage.ideaspaz.org/documents/fip\\_paztotal.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_paztotal.pdf)
- Hernández, J. M. (2023, 13 de agosto). El Gobierno Petro no ha formalizado un millón de hectáreas: las cifras engañosas de la Agencia de Tierras. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-08-14/el-gobierno-petro-no-ha-formalizado-un-millon-de-hectareas-las-cifras-enganosas-de-la-agencia-de-tierras.html>
- InSight Crime. (2019). *InSight Crime's 2018 Homicide Round-Up*. <https://insightcrime.org/news/analysis/insight-crime-2018-homicide-roundup/>
- InSight Crime. (2020). *InSight Crime's 2019 Homicide Round-Up*. <https://insightcrime.org/news/analysis/insight-crime-2019-homicide-round-up/>
- InSight Crime. (2021). *InSight Crime's 2020 Homicide Round-Up*. <https://insightcrime.org/news/analysis/2020-homicide-round-up/>
- InSight Crime. (2022). *InSight Crime's 2021 Homicide Round-Up*. <https://insightcrime.org/news/insight-crimes-2021-homicide-round-up/>
- InSight Crime. (2023). *InSight Crime's 2022 Homicide Round-Up*. <https://insightcrime.org/news/insight-crime-2022-homicide-round-up/>
- InSight Crime. (2024). *InSight Crime's 2023 Homicide Round-Up*. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2023/#-jump-to-country-id>
- InSight Crime. (2024, 11 de junio). *AUC*. <https://insightcrime.org/es/no->

- ticias-crimen-organizado-colombia/auc-perfil/#:~:text=Entre%202003%20y%202006%2C%20el,embargo%2C%20fueron%20evidentes%20de%20inmediato
- Jones, K. (2022, 14 de julio). 5 razones por las que la deforestación en Colombia ha incrementado. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/razones-deforestacion-colombia-incremento/>
- Kjelstad, B. y Puerta, F. (2019, 7 de enero). Cómo la deforestación sirve al crimen organizado en Colombia. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/deforestacion-crimen-organizado-colombia/>
- Leguizamo, B. (2024, 24 de junio). Director de la Policía habló tras críticas por falta de resultados contra los grupos armados. *WRadio*. <https://www.wradio.com.co/2024/06/24/director-de-policia-hablo-tras-criticas-por-falta-de-resultados-contra-los-grupos-armados/>
- Llorente, M. V., Preciado, A. y Cajiao, A. (2024). *Paz Total. Los grupos armados ganan con cara y sello*. Fundación Ideas para la Paz [FIP]. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-02/paz-total-los-grupos-armados-ganan-con-cara-y-con-sello>
- Martínez Delgadillo, M. (2022, 9 de noviembre). La Paz Total en el gobierno de Gustavo Petro. Pontificia Universidad Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/paz-total-gobierno-gustavo-petro/>
- Medina, C. (2024, 7 de febrero). Ganaderos aseguran que unas 1.500 hectáreas de tierras se han invadido en 2024. <https://www.wradio.com.co/2024/02/07/ganaderos-aseguran-que-unas-1500-hectareas-de-tierras-se-han-invadido-en-2024/>
- Mininterior – Ministerio del Interior. (2022, 4 de noviembre). Presidente Gustavo Petro, sancionó la Ley de la Paz Total. Ministerio del Interior. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/presidente-gustavo-petro-sanciono-la-ley-de-la-paz-total/>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019a). Política de Defensa y Seguridad PDS [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_deguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019b). *Memorias al Congreso 2018-2019*. <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/ministerio/centro-de-documentos/informe-al-congreso>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). *Memorias al Congreso 2019-2020*. <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/ministerio/centro-de-documentos/informe-al-congreso>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2021). *Memorias al Congreso 2020-2021*. <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/ministerio/centro-de-documentos/informe-al-congreso>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). *Memorias al Congreso 2021-2022*. <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/ministerio/centro-de-documentos/informe-al-congreso>

- Ministerio de Defensa Nacional. (2023). *Memorias al Congreso 2022-2023*.  
<https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/ministerio/centro-de-documentos/informe-al-congreso>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2023). Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana: garantías para la vida y la Paz. <https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/05/GARANTIAS-PARA-LA-VIDA-Y-LA-PAZ.pdf>
- Murillo, J. L. (2024, 19 de marzo). Presidente Petro habló sobre negociación con Clan del Golfo. Radio Nacional de Colombia. *Radio Nacional de Colombia*.  
<https://www.radionacional.co/actualidad/paz/presidente-petro-hablo-sobre-negociacion-con-clan-del-golfo>
- Newton Ch. y Manjarrés, J. (2024, 20 de marzo). Balance de InSight Crime de incautaciones de cocaína de 2023. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-incautaciones-cocaina-2023/>
- Niño, C. A. (2023, mayo 11). Seguridad de golpe y golpes de seguridad: análisis crítico sobre las políticas de seguridad del Gobierno Duque en Colombia. *Comillas Journal of International Relations*, (28), 87-104.  
<https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/20245/18826>
- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019a). *Colombia Explotación de oro de aluvión Evidencias a partir de percepción remota 2018*. [https://www.biesimci.org/fileadmin/2019/documentos/evoa/evoa\\_2018.pdf](https://www.biesimci.org/fileadmin/2019/documentos/evoa/evoa_2018.pdf)
- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019b). World Drug Report 2018. <https://www.unodc.org/wdr2018/>
- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020a). *Colombia Explotación de oro de aluvión Evidencias a partir de percepción remota 2019*. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe\\_EVOA\\_2019\\_ESP\\_B.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe_EVOA_2019_ESP_B.pdf)
- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020b). World Drug Report 2019. <https://wdr.unodc.org/wdr2019/>
- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2021a). *Colombia Explotación de oro de aluvión Evidencias a partir de percepción remota 2020*. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Julio/EVOA\\_2020\\_Web.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Julio/EVOA_2020_Web.pdf)
- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2021b). World Drug Report 2020. <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/index2020.html>
- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022a). *Colombia Explotación de oro de aluvión Evidencias a partir de percepción remota 2021*. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe\\_Colombia\\_Explotacion\\_de\\_Oro\\_de\\_Aluvion\\_Evidencias\\_a\\_Partir\\_de\\_Percepcion\\_Remota\\_2021\\_SP\\_.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe_Colombia_Explotacion_de_Oro_de_Aluvion_Evidencias_a_Partir_de_Percepcion_Remota_2021_SP_.pdf)

- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022b). World Drug Report 2021. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html>
- ONUDD - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2023). Colombia Explotación de oro de aluvión Evidencias a partir de percepción remota 2022. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/noviembre-11/Resumen\\_Ejecutivo\\_EVOA\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/noviembre-11/Resumen_Ejecutivo_EVOA_2022.pdf)
- Ortiz, M. (2023, 6 de septiembre). Vía decreto, Gobierno busca incitar movilizaciones para defender la reforma agraria. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/por-decreto-gobierno-busca-incitar-a-protestas-para-defender-reforma-agraria-802699>
- Ortiz, L. (2024, 22 de marzo). El Estado Mayor Central mostró su poder en Antioquia: instaló un 'peaje' y cobra hasta \$300.000 por dejar pasar. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/03/22/el-estado-mayor-central-muestra-su-poder-en-antioquia-instalo-peaje-en-una-vereda-y-cobra-hasta-300000-por-dejar-pasar/>
- Osorio, C. (2024, 23 de febrero). La nueva estrategia de seguridad ganadera revive el miedo paramilitar. <https://elpais.com/america-colombia/2024-02-23/la-nueva-estrategia-de-seguridad-ganadera-revive-el-miedo-paramilitar.html>
- Pardo, D. (2023, 30 de octubre). 4 conclusiones de los resultados de las elecciones regionales celebradas en Colombia (y cómo queda el presidente Petro). <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c89wzvevrjw7o>
- PARES - Fundación Paz y Reconciliación. (2022). *Plomo es lo que hay: Violencia y seguridad en Tiempos de Duque*. [https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b\\_476fc49ae03d4dbdbf5e6698ad7e9b98.pdf](https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b_476fc49ae03d4dbdbf5e6698ad7e9b98.pdf)
- PARES - Fundación Paz y Reconciliación. (2023). *Secuestro: Desafío de la Paz Total*. <https://www.pares.com.co/post/secuestro-desafio-de-la-paz-total>
- Penagos Ramírez, J. P. (2024, 9 de mayo). Gobernadores y alcaldes solicitan levantamiento del cese al fuego con grupos armados. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobernadores-y-alcaldes-solicitan-levantamiento-del-cese-al-fuego-con-grupos-armados-3341285>
- Policía Nacional de Colombia. (2024). Reporte Hurto por Modalidades Policía Nacional [Web]. [https://www.datos.gov.co/Seguridad-y-Defensa/Reporte-Hurto-por-Modalidades-Polic-a-Nacional/9vha-vh9n/about\\_data](https://www.datos.gov.co/Seguridad-y-Defensa/Reporte-Hurto-por-Modalidades-Polic-a-Nacional/9vha-vh9n/about_data)
- Presidencia de la República de Colombia. (2021, 1 de diciembre). Palabras del presidente Iván Duque durante la ceremonia de ascensos del Ejército Nacional de Colombia. #PatriaHonorLealtad. <https://www.facebook.com/PresidenciaColombia/videos/palabras-del-presidente-iv%C3%A1n-duque-durante-la-ceremonia-de-ascensos-del-ej%C3%A9rcito/610137273541930/>

- Presidencia de la República de Colombia. (2022, 12 de abril). Presidente Duque hace balance de la política Paz con Legalidad ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Portal para la Paz*. <https://portalparalapaz.gov.co/presidente-duque-hace-balance-de-la-politica-paz-con-legalidad-ante-el-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas/13/>
- Presidencia de la República de Colombia. (2022, 19 de agosto). Tenemos que escoger el concepto de seguridad humana que se basa, no en el número de bajas, sino en el aumento de la vida: Presidente Petro. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Tenemos-que-escoger-el-concepto-de-seguridad-humana-que-se-basa-no-en-el-nu-220819.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia. (2023, 25 de abril). *Gobierno del Cambio presentó la nueva Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana para la protección de la vida*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-del-Cambio-presento-la-nueva-Politica-de-Seguridad-Defensa-y-Convi-230425.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia. (2023, 10 de mayo). *Conozca aquí el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Conozca-aqui-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2022-2026-Colombia-potencia-mundial-de-la-vida-230510.aspx>
- Puentes, P. (2024, 12 de abril). Colombia: disminuyó la deforestación en el 2023, pero va en aumento en el 2024. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2024/04/colombia-disminuyo-deforestacion-2023-aumento-en-2024/#:~:text=El%20gobierno%20colombiano%20ha%20identificado,por%20la%20defensa%20del%20territorio>
- Ramírez, M. F. y Cárdenas, J. D. (2024, 2 de enero). GameChangers 2023: Una victoria sobre la deforestación en la Amazonía, por ahora. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-victoria-deforestacion-amazonia/>
- República de Colombia. (2016, 24 de noviembre). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final%20Firmado.pdf>
- Rodríguez, J. D. (2024, 2 de marzo). Disidencias Farc formaron a menores de edad para entregarles cuadernos y grabar un video. *WRadio*. <https://www.wradio.com.co/2024/03/02/disidencias-farc-formaron-a-menores-de-edad-para-entregarles-cuadernos-y-grabar-un-video/>
- Rodríguez Álvarez, S. (2023, 10 de noviembre). Las fallas estructurales de la Paz Total que reventaron en una crisis. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-fallas-estructurales-de-la-paz-total-que-reventaron-en-una-crisis/>

- Rodríguez, P. V. (2024, 26 de marzo). Disidencias de las Farc entregaron ambulancia y centro de salud en El Tambo, Cauca: comandante terrorista 'cortó la cinta'. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/03/26/disidencias-de-las-farc-entregaron-ambulancia-y-centro-de-salud-en-el-tambo-cauca-comandante-terrorista-corto-la-cinta/>
- Rondón Raigoza, F. C. (2023, 10 de julio). Elementos analíticos del actual control territorial en Colombia. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/elementos-analiticos-del-actual-control-territorial-en-colombia/>
- Saffon, S. y García, S. (2023, 29 de diciembre). GameChangers 2023: Las consecuencias imprevistas de la 'Paz Total' en el panorama criminal de Colombia. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-errores-paz-total-colombia-peligro-exito/>
- Salazar, C. (2023, 19 de diciembre). Más de 50 militares han sido asesinados por grupos armados en 2023 y otros 163 han resultado heridos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/12/20/mas-de-50-militares-han-sido-asesinados-por-grupos-armados-en-2023-y-otros-163-han-resultado-heridos/>
- Semana. (2024, 26 de febrero). General Giraldo envió un fuerte regañón a las FF. MM. por la pérdida de especialización a nivel táctico y la administración del personal. <https://www.semana.com/nacion/articulo/general-giraldo-envio-un-fuerte-regano-a-las-ff-mm-por-la-perdida-de-especializacion-a-nivel-tactico-y-la-administracion-del-personal/202433/>
- Suárez, J. (2024, 17 de enero). En su nuevo periódico, gobierno Petro insiste en uso de cifras falsas y engañosas sobre tierras. *Colombia Check*. <https://colombiacheck.com/chequeos/en-su-nuevo-periodico-gobierno-petro-insiste-en-uso-de-cifras-falsas-y-enganosas-sobre>
- The Fund for Peace. (2017;2018;2019;2020;2021;2022;2023). *Fragile States Index* (FSI). <https://fragilestatesindex.org/excel/>
- Torrado, S. (2024, 23 de febrero). Petro lanza un ultimátum al Clan del Golfo y amenaza con bombardearlos. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2024-02-24/petro-lanza-un-ultimatum-al-clan-del-golfo-y-se-plantea-bombardearlos.html>
- Torrens, C. y Suárez, A. (2022, 12 de abril). Duque defiende cuestionada operación militar en Colombia. *AP News*. <https://apnews.com/article/noticias-7eb247b91326e798a8800e498f884849>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (2021, 30 de enero). El libro del presidente Duque y el Consejero Archila "PAZ CON LEGALIDAD: UN CAMINO DE HECHOS HACIA LA PAZ". <https://portalparalapaz.gov.co/el-libro-del-presidente-duque-y-el-consejero-archila-paz-con-legalidad-un-camino-de-hechos-hacia-la-paz/13/>
- Valencia López, A. F. (2020, 27 de enero). *Una mirada sobre la política de defensa y seguridad después de los Acuerdos de Paz*. Heinrich Böll Stiftung. <https://>

co.boell.org/es/2020/01/27/una-mirada-sobre-la-politica-de-defensa-y-seguridad-despues-de-los-acuerdos-de-paz

Vásquez, J. P. (2023, 30 de noviembre). La Corte Constitucional deja coja la Paz Total de Petro. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-12-01/la-corte-constitucional-deja-coja-la-paz-total-de-petro.html>

Vega Díaz, L. (2023, 27 de agosto). Petro y las fuerzas armadas: un panorama oscuro. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/petro-las-fuerzas-armadas-panorama-oscuro/>

Velásquez, D. (2024, 1 de mayo). La Paz Total y el fracaso de Petro. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/daniel-duque-velasquez-la-paz-total-y-el-fracaso-de-petro-GM24393317>



# La “ilusión” de la soberanía. Ecuador en la perspectiva de los vacíos estructurales en el periodo 2023-2024

Diego Pérez Enríquez\*

---

## 1. Introducción

Ecuador, en 2023, cerró como uno de los 11 países más peligrosos de la región y experimentó un sustancial incremento en sus indicadores de acción criminal, junto con una pérdida de resiliencia en sus instituciones (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023). En definitiva, las condiciones de seguridad del país se debilitaron sustancialmente durante 2023.

Sin postular estos datos como una foto detallada del país, aproximarse a su comprensión implica mirar un proceso de largo plazo que se ha construido en condiciones de afectación recurrente a la soberanía. Una mirada histórica permite plantea las regularidades en la dinámica, y como se argumenta, se encuentra una concepción más bien limitada de la forma en que se ha pretendido construir la soberanía, lo que, en última instancia, ha significado ausencia de visiones estratégicas para la construcción del Estado nacional, al tiempo de privilegiar los movimientos que coyunturalmente han logrado acercarse a los centros de poder, sea desde lo fáctico, como desde lo simbólico o discursivo.

Así, en las siguientes líneas se traza una discusión sobre los procesos históricos de construcción de la soberanía nacional en el momento de constitución del Ecuador y las dinámicas que derivaron predominante de ella. En segundo lugar, se hace una referencia a las tensiones coyunturales que marcan la agenda reciente sobre la presencia y control del Estado sobre el territorio, procurando encontrar en ellas una línea de conexión en torno a varios problemas recurrentes. Finalmente se ubica una reflexión sobre los que se consideran vacíos estructurales para la construcción y mantenimiento de la soberanía.

---

\* Doctor en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Buenos Aires). Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito – Ecuador. ID ORCID: 0000-0002-7487-1429

## 2. **Construcción de la soberanía nacional**

Ecuador ha atravesado un proceso complejo de construcción de su soberanía. Históricamente, el proceso iniciado tras la independencia en 1822 y hasta la consolidación de la república hacia 1865<sup>1</sup> se concentró en la construcción de ciertas reglas políticas para la alternancia del poder y la delimitación de las funciones de los actores. En este plazo, el proceso de construcción del Estado nación implicó, sobre todo, la construcción de capacidades para controlar las rebeliones, aplacar las acciones de los enemigos de quien estuviera en el poder, y, establecer ciertos acuerdos políticos mínimos que permitieran al Ecuador consolidar los atributos de una estatalidad que asegurara el imperio de la ley y el control sobre la población.

### **Independencia, territorio y soberanía**

El problema de la territorialidad del Estado, otra de las dimensiones de la soberanía, se concentra, en este periodo, en dos problemas: la consolidación de la independencia, y, el acceso al centro de poder político, Quito. Frente al primero, se ha argumentado que:

El esfuerzo por constituir una república [...] residió fundamentalmente en las fuerzas militares que obraron no solo en la consecución de la independencia, sino en la consolidación de la Gran Colombia. Así, tanto la pacificación posterior a la guerra y la reconfiguración de las instituciones políticas, con el fin de que estas dejaran de responder a la estructura colonial y se convirtieran en modernas instituciones liberales, pasaron a ser responsabilidad principal de las Fuerzas Armadas (Loveman, 1999; Rouquié, 1982). Si bien existió una participación civil importante en la construcción de este Estado, la persistencia de una amenaza existencial para el mismo estaba siempre presente, pues España había sido derrotada pero no eliminada como un poderoso actor político en el sistema internacional, y cualquier esfuerzo de reconquista tenía que contenerse inmediatamente. Además, las diversas facciones y grupos que siendo parte del mismo territorio no se habían sometido a la centralidad del nuevo poder constituían una seria amenaza adicional para su subsistencia. (Pérez Enríquez, 2012, p. 337)

Es decir, junto con la constitución de un nuevo Estado, surgió la necesidad de establecer una institucionalidad que supla a la colonial y que permita reconfigurar los roles de los diversos actores políticos en el nuevo orden. Allí, justamente, se configura el segundo problema. El centro geográfico de poder político en Ecuador ha estado siempre en Quito, y este hecho se intercala con las figuras que acceden a tal poder.

---

<sup>1</sup> Ecuador se independizó en 1822 y fue parte de la Gran Colombia hasta 1830. A partir de entonces atravesó un periodo de crisis políticas sucesivas en las que, prácticamente, la capacidad de levantar una milicia era el elemento diferenciador en el acceso al poder (Rouquié y Suffern, 1997).

En ese sentido, la historia política ecuatoriana ha estado atravesada por la figura del caudillo (Bonilla y Páez, 2003) y la manera cómo estos han procurado acceder al poder, constituyendo milicias y movilizándolas a través del territorio nacional hasta llegar a la capital e instalar allí a quien las creó y financió.

En la confrontación entre el primer y segundo presidente de la república se marcó con severidad la necesidad de fortalecer los atributos decisionales del ejecutivo y consolidar la noción de un gobierno central con facultades suficientes para aplacar a los movimientos opositores al gobernante. La competencia por tal poder, entonces, se redobló, dando lugar a un periodo en el que se consolida la separación política y de visiones de Estado entre sierra y costa, lo que sumado al fortalecimiento del partido liberal que implementó la abolición de la esclavitud en 1851 e introdujo elecciones presidenciales directas. Finalmente,

Diversas revueltas seccionales provocaron en 1859 una crisis de disolución. En Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja se formaron gobiernos autónomos. El Perú ocupó varios territorios y bloqueó el Puerto Principal. Los países vecinos negociaban la partición del país. Llegó un momento en que todo el sistema pudo venirse abajo con el peso de las contradicciones entre las oligarquías regionales. Luego del fracaso de varias alternativas, en las que se planteó convertir al país en un "Protectorado" de Francia, la aristocracia quiteña, con Gabriel García Moreno a la cabeza, ayudado por Flores, logró triunfar en la Sierra, tomar luego Guayaquil y reconstituir el Estado ecuatoriano. (Ayala Mora, 2008, p. 30)

## **2.1. El centro de poder político**

Estas condiciones consolidaron el centro del poder político en la capital y el gobierno de García Moreno se encargó de consolidar el proyecto unitario y centralista como una alternativa existencial a la potencial disolución del Estado, para lo cual se amparó en el rol de la iglesia y de las fuerzas armadas. Este "[...] liderazgo se probó eficiente, aunque operó en detrimento de la preservación del ideal republicano de separación y respeto de poderes" (Pérez Enríquez, 2012, pp. 346-347).

Según lo trabajado por Przeworski y Curvale (2007), este tipo de luchas caudillistas debilitaron las posibilidades de desarrollo de los países de la región y generaron instituciones atadas muy estrechamente a la voluntad del gobernante. Ecuador sumido en estas tensiones tuvo que consolidar sus atributos de soberanía a través del fortalecimiento del poder del gobernante y alteró la dinámica de la relación Estado-sociedad al trasladarla de la intermediación de las instituciones formales a la intermediación de actores paraestatales, como fue el caso de la Iglesia Católica hasta la revolución liberal de 1895, o aquellos con acceso personal al presidente, como se constata con el fortalecimiento de los populismos desde los inicios del siglo XX (Bonilla y Páez, 2003; Cueva, 1997, 2012; Del Campo, 1978).

Esta revisión histórica permite situar la condición de Ecuador en su periodo formativo. Desde la teoría política clásica, se da una tensión interesante y pertinente para explicar el caso ecuatoriano en el periodo señalado. Seyde (2020) plantea un debate entre las aproximaciones de Maquiavelo y Hobbes al señalar que mientras el primero sugería al gobernante “una dominación de carácter personal que, a fin de cuentas, se identifica con el poder del Estado mismo” (Seyde, 2020, p. 207), el segundo sostenía al Estado como “[...] un inmenso mecanismo gobernado por leyes naturales y provisto de su propia lógica interna” (Seyde, 2020, p. 214) y que busca, en última instancia, la instauración de un orden colectivo que busca la seguridad de los súbditos. A partir de estas aproximaciones se puede ubicar la línea de tensión evidenciada en el caso ecuatoriano, pues las pretensiones de estatalidad “*a la europea*” chocaban constantemente con las pretensiones de personalizar y compendiar el poder en la figura del gobernante, a pesar de las constricciones que se hubieren establecido para impedirlo.

Naturalmente, no se argumenta que en el Ecuador una aproximación haya prevalecido sobre la otra; se han desplegado, eso sí, mecanismos de convivencia entre estas con los que los problemas clásicos de la soberanía, comprendidos como el ejercicio del control sobre territorio, población e instituciones (Stasavage, 2020), han sido administrados indistintamente por las instituciones estatales en su representación, o por individuos con una capacidad particular para desplegar el poder. En ningún caso, esta tensión ha garantizado el predominio definitivo de uno sobre otro, y, por el contrario, esta coexistencia ha supuesto un ejercicio de constante negociación en torno a los límites de la estatalidad frente al poder que, individualmente, ha estado en capacidad de desplegar cada individuo.

Territorialmente, Ecuador se constituyó como un espacio derivado de los conflictos internos de la Gran Colombia y la pretensión de algunos generales independentistas por construir un proyecto propio (Pérez Enríquez, 2012; Sosa A., 2001). Al norte, Ecuador buscó una consolidación fronteriza atada al proyecto político prevaleciente —el de Francisco de Paula Santander— y la voluntad de contener una dispersión del poder en otros actores. Hacia el sur, se intentó una delimitación fronteriza clásica, por vía de la imposición del Estado, sin considerar líneas de vinculación política, comercial o cultural, lo que generó 1) una relación conflictiva con el Perú alimentada por la indefinición fronteriza, y, 2) una tensión entre el modelo unitario y el federalista, con las ciudades del sur del país, y particularmente con Guayaquil.

## **2.2. La contemporaneidad y las fronteras**

En definitiva, sin que posea una gran extensión, el territorio ecuatoriano se caracteriza por ser accidentado y diverso, lo que implica que las distancias físicas

son difíciles de salvar. En esa perspectiva, no es casual que los dos actores políticos relevantes del periodo de construcción de la estatalidad (Gabriel García Moreno, y Eloy Alfaro) centran un elemento importante de su gestión en la construcción de infraestructura que aporte a la conexión de las diversas latitudes del Estado. No es menor, no obstante, que este carácter remita, inevitablemente, al ya mencionado carácter personalista como opuesto a la construcción institucional de la estatalidad.

Es decir, la construcción de uno de los atributos clave para garantizar el control sobre el territorio y la población, la posibilidad de que el Estado-nación pueda ejercer su presencia en el territorio, se supeditó a las perspectivas nacionales de los líderes que coyunturalmente habían logrado acceder a los espacios de poder. Es así que, por ejemplo, el proyecto más relevante de imbricación entre costa y sierra se inició bajo el gobierno conservador de García Moreno y se concluyó bajo el liberal de Alfaro, y constituyó la obra predominante de interconexión nacional (Hidrovo Quiñonez, 2002).

Al término del siglo XIX e inicios del XX, Ecuador se vio arrojado a la necesidad de consolidarse territorialmente y hacer sentido de dos déficits importantes: la indefinición fronteriza con el Perú, y también, la carencia de presencia institucional en diversos espacios del territorio nacional. Los sucesos de la revolución liberal (1895-1905) reiteraron la fragilidad institucional del Estado, y si bien se planteó una sucesión de transformaciones sustanciales para su consolidación<sup>2</sup>, este proceso de todas maneras fue insuficiente para eliminar tal debilidad.

Con la consolidación del régimen liberal y la llegada del siglo XX la conflictividad mutó en las dinámicas de acceso al centro de poder político. El auge de los movimientos populistas y las transformaciones demográficas que hicieron crecer la población de la costa impuso otras dinámicas de presión sobre los decisores; así, se dejaron de constituir milicias dependientes de un caudillo para generar, más bien, líderes populistas (De la Torre, 2003; Laclau, 2005; Maiguashca y North, 1991), mientras que por otra parte, la imagen de los líderes de movimientos golpeando las puertas de los cuarteles se volvió un lugar común en la forma de operación del sistema político ecuatoriano (Mainwaring y Shugart, 1996; Rouquié y Suffern, 1997).

Con esto el golpe de estado cívico-militar se volvió parte del proceso político, tal como lo caracterizó Fitch en su obra clásica (1977), y con ello el centro de atención militar se mantuvo predominantemente en el costado de los procesos

---

<sup>2</sup> Entre las más relevantes se puede cifrar la creación de un ejército nacional, en lugar de las fuerzas dependientes de un caudillo que habían prevalecido hasta ese momento (Anrup, 1995; Ayala Mora, 1994).

políticos y no necesariamente en el de la construcción de condiciones de presencia del Estado en toda la geografía. La guerra con el Perú en 1941 subrayó esta ruptura entre los espacios de decisión militar y política: los resultados fueron la pérdida de una importante parte del territorio nacional, la constatación de una pobre administración de la política exterior en tal contexto, y una crisis política interna que generó la salida del presidente y la conformación de una inusual coalición política<sup>3</sup>. Esto reveló, en definitiva, la fragilidad del sistema político y ratificó a los militares como instancia legitimadora de las sucesivas coaliciones políticas.

En definitiva, el problema de la ocupación de las zonas de frontera nunca fue prioritario. Durante el periodo de la Junta Militar de Gobierno (1963-1966) el centro de atención estuvo en el control de los focos de potencial contaminación comunista en el país, pero tampoco se abordó el problema de lo territorial en una perspectiva de integración territorial (Deler, 2007). Posteriormente, durante el Gobierno Nacionalista-Revolucionario, la dictadura encabezada por Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), desarrolló la noción de la creación de “fronteras vivas”; así, se establecieron programas de desarrollo a través del fomento agrícola y la ocupación de los territorios con instituciones que respondan a las demandas de la población (Revelo, 2003).

En todos estos periodos, la noción estrictamente cartográfica del territorio dejó de lado el problema de la presencia del Estado, y esta visión fue predominante hasta la firma del acuerdo de paz entre el Ecuador y el Perú en 1998, pues toda la aproximación estatal se concentró en el despliegue de fuerzas en la zona de frontera, sin necesariamente crear mecanismos de cohesión social. Tras la firma de los acuerdos de Brasilia, y el paso a la integración binacional,

[...] las autoridades ecuatorianas fortalecieron la frontera meridional con programas de desarrollo local, como fue el caso de Ecodesarrollo de la Región Amazónica del Ecuador (ECORAE). Asimismo, el Ministerio de Vivienda (MIDUVI), construyó un gran proyecto de viviendas en las provincias fronterizas de Zamora, Loja y El Oro. (Pérez Enríquez y Bravo Calle, en prensa, p. 8)

Posteriormente, desde el 2000 el enfoque se trasladó a la frontera con Colombia, con la implementación del denominado Plan Colombia. Ello supuso adecuaciones en la política de defensa nacional, mismas que fueron estrictamente enunciativas, pues reconocían la existencia de otras dimensiones y actores para la seguridad (Pérez Enríquez, 2003) pero mantuvieron la perspectiva

---

<sup>3</sup> A este proceso se le conoce como “La Gloriosa” y con la alianza entre liberales, conservadores, comunistas, socialistas, militares y organizaciones sociales, se trajo del exilio a José María Velasco Ibarra, quien lideraba el movimiento populista más amplio del país (Norris, 2004).

predominantemente militar *westfaliana*, en la que se obvió el peso que tendría el nuevo contexto geopolítico de la droga y el vaciamiento progresivo de las zonas de frontera del costado de Ecuador (Aparicio et al., 2016; Carrión, 2016; Cruz, 2017).

La carencia de amenazas existenciales sensibles en los puntos centrales para la política del país (Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta), permitió que los efectos del problema colombiano se convirtieran en una muletilla del discurso de la seguridad pero que no existieran acciones que fueran más allá de su simple enunciación. Así, se reiteró el discurso de “las nuevas amenazas” mientras la estructura de la defensa nacional se mantuvo en una perspectiva territorial para enfrentar una amenaza que se presumía siempre difusa, contenida territorialmente, y, con efectos periféricos sobre la estructura del Estado. Así, en el siglo XXI las tensiones hasta 2017 pasan por las demandas políticas de reestructuración del Estado, Fuerzas Armadas incluidas, y toda la conflictividad que le sucedió a tal agenda. La centralización de los factores de poder afectó a la capacidad de comprensión y anticipación sobre las dinámicas regionales, y particularmente, la binacional con Colombia.

El proceso de paz en ese país alteró los factores de la relación Estado – organizaciones criminales que operaban allí, pues hasta el momento previo a los acuerdos, Ecuador era únicamente un sitio destinado al reaprovisionamiento y descanso para esos actores. Posteriormente, la frontera norte se convirtió en uno de los sectores críticos donde la fragilidad de la presencia estatal, sumada al contexto señalado, alimentó la posibilidad de que el territorio ecuatoriano entre en disputa por las organizaciones transnacionales (Grabendorff, 2017, 2020; Pérez Rodríguez, 2022). Con el cambio de gobierno de 2017, se añade una capa de tensión adicional porque las prioridades giran hacia una “optimización” de las instituciones estatales, lo que en términos prácticos implicó una reducción aún mayor de los factores de respuesta estatal a las demandas ciudadanas, profundizando los indicadores de pobreza (Mideros, 2023).

En última instancia esto se convirtió en un incentivo importante para que disidencias de las FARC trasladen su operación al territorio ecuatoriano. En un contexto de mayor debilidad estatal y elevada competencia regional por las rutas de tráfico, una serie de organizaciones criminales transnacionales encontraron en Ecuador un espacio adecuado para ampliar su operación y ocupar un territorio cada vez mayor. Se debe considerar que desde 2000 Ecuador tiene su economía dolarizada, a lo que se suma un elevado mercado informal y pobres mecanismos de control estatal, junto con las condiciones descritas, genera una debilidad particular que fue aprovechada por una serie de organizaciones criminales transnacionales que, por otra parte, se encontraban en franca expansión.

### 2.3. Dimensiones de la soberanía

El ejercicio de la soberanía sobre la población, por otra parte, adquiere un carácter sumamente específico cuando se plantea el problema del vínculo Estado – sociedad. Este se comprende 1) desde la capacidad de generar respuestas a las demandas sociales; y, 2) desde el predominio de la ley y el poder estatal para hacerla cumplir. En cuanto al primer criterio, hay un vacío importante de estatalidad que al revisar la evolución de los indicadores sociales deja en claro la inexistencia de acciones contundentes para reducir las brechas para las poblaciones de las zonas de frontera. Como se analiza posteriormente, al mirar los vacíos estructurales, la noción de la cercanía/lejanía de los ciudadanos y el Estado se marca, sustancialmente, por su ausencia.

Por otra parte, la capacidad estatal para asegurar el predominio de la ley se ha debilitado progresivamente desde el retorno a la democracia en el marco de una crisis de representación que ha generado una sociedad sin ciudadanos (Verdesoto, 2014), inmersa en un sistema democrático de representación inefectiva y distante (Bauman y Bordoni, 2016; Lefort, 2011). Para ejemplificar con los procesos políticos más recientes en Ecuador, las grandes movilizaciones de octubre de 2019, julio de 2022 y la declaratoria de “muerte cruzada” de mayo de 2023<sup>4</sup>, caracterizan la muy pobre relación entre Estado y sociedad, en la que la protesta social y el bloqueo político parecen ser las únicas vías de respuesta, generada a través del incremento de presión sobre el sistema.

Ello remite a la última consideración en esta sección. North (1991) en su trabajo clásico definía a las instituciones como constricciones humanas destinadas a establecer mecanismos previsibles de relacionamiento entre individuos, colectivos, y, en última instancia, el Estado. Tales interacciones, en el largo plazo, suponen especialización y mecanismos de auto reproducción que aseguran que las instituciones persistan (Steinmo, 2008). La legitimación que proveen los individuos a este orden asegura también su perpetuación; los mecanismos de legitimación guardan relación con las categorías weberianas de dominación —tradicional, racional o carismática— (Weber, 1979) y se convierten en el mecanismo que permite la consolidación de un tipo de relación.

---

<sup>4</sup> La Constitución ecuatoriana de 2008, vigente al momento de escribir este texto, mantiene un dispositivo que faculta al presidente a disolver al legislativo inmediatamente, convocar a elecciones adelantadas para el ejecutivo y legislativo, y concluir el periodo presidencial al cabo de 6 meses tras la promulgación de tal decreto. En mayo de 2023, el presidente Guillermo Lasso (2021-2023) activó esta opción como una forma de contener una crisis política que muy seguramente hubiese terminado con su destitución por parte de un legislativo en franca confrontación con su gestión.

Entonces, siguiendo la línea de los fundamentos de las instituciones, al discernir las bases sobre las que se ha asentado la institucionalidad ecuatoriana con relación a las diversas dimensiones de la soberanía, se puede constatar que:

1. La concepción territorial de la soberanía ha imperado, particularmente, para los territorios del sur del país;
2. El cambio de las condiciones de seguridad a partir del 2000 no supuso un cambio en la política pública para garantizar la soberanía en la frontera con Colombia, aunque sí lo hizo a nivel discursivo;
3. La dimensión política de la soberanía está atada estrechamente a la capacidad de movilización que puede tener un determinado líder, en cualquier momento de la historia, y no necesariamente responde a una racionalidad institucional, despersonalizada y con una clara noción del tipo de relación Estado-sociedad que pretende implementar;
4. Las instituciones que encarnan la soberanía del Estado sobre los ciudadanos en la inmediata posindependencia (presidente, Fuerzas Armadas e, Iglesia) cambian poco en el tiempo y concentran la capacidad efectiva para normar sus acciones<sup>5</sup>;
5. Los ciudadanos, por otra parte, carecen de incidencia permanente, pero se convierten en actores relevantes en los diversos movimientos sociales que surgen a lo largo del tiempo y que, generalmente, tienen como punto de referencia a un actor político determinado que, eventualmente, asumirá el rol de líder/decisor de un nuevo ciclo de acciones políticas desde el Estado (Cueva, 1989; De la Torre, 2003, 2015; Svampa, 2008).

### **3. Tensiones coyunturales**

El año 2023 trajo múltiples razones para la intranquilidad en Ecuador. Las razones se cifran en un clima de suma inestabilidad política, un incremento sustancial de la criminalidad, y, el deterioro de los atributos clásicos de la soberanía. La coincidencia de estos elementos permite escenificar uno de los peores escenarios de inseguridad en la historia del país, y ciertamente, el de más delicada naturaleza desde el retorno a la democracia.

La referencia a lo coyuntural es relevante por dos razones: permite comprender la forma en que sucedieron los hechos que afectaron al país, y, las reiteraciones

---

<sup>5</sup> La Iglesia Católica tuvo un rol político relevante probablemente hasta los inicios del siglo XXI, aunque este tendió a decaer progresivamente. Se debe notar que la revolución liberal de 1895 reconfiguró buena parte de las relaciones Estado-Iglesia, vigentes desde el gobierno conservado de Gabriel García Moreno, pero no logró desestimarla como actor político relevante en el sistema ecuatoriano (Espinosa, 2010). El declive del rol de la Iglesia coincide con el auge de las iglesias evangélicas, la ampliación de las perspectivas derivadas de la globalización, y, el surgimiento de otros puntos de referencia laicos, en un contexto de debilitamiento de los lazos sociales tradicionales (Bahamondes González, 2012; Parker Gumucio, 2005).

de algunos de ellos sirven como alerta sobre los problemas estructurales que se desagregan en una sección posterior. Al volver la mirada sobre la coyuntura, este documento pretende identificar algunas líneas críticas en las decisiones del ejecutivo, así como la falta de perspectivas claras sobre el derrotero que se pretende marcar para afrontar la problemática de la seguridad nacional, eje sobre el que giran las reflexiones de este texto.

### **3.1. Periodo 2018-2020**

Se requiere comenzar esta reflexión en 2018 cuando se afectó contundentemente la soberanía estatal con la operación de una milicia derivada de las FARC, tal como se discutió en otra obra de esta serie (Pérez Enríquez, 2018a). Ese año marca el inicio de una serie de operaciones ilegales vinculadas al crimen organizado, que se han extendido por diversos espacios del territorio nacional y ante las cuales no ha existido capacidad de respuesta estatal. La pandemia de COVID-19 desatada en 2020 provocó una mayor dispersión de las acciones de las instituciones de la seguridad (Fuerzas Armadas del Ecuador, 2020; Pozo Calderón et al., 2021), que se concentraron en cumplir misiones de control de la población, liberando muchos espacios del territorio a la operación de estas organizaciones.

### **3.2. Periodo 2021-2023**

Cuando Guillermo Lasso asumió el gobierno en mayo de 2021, su gestión inicial se centró en el proceso de vacunación y la posterior preocupación por la inestabilidad política. Los temas de seguridad, a pesar de su progresivo deterioro, alcanzaron relevancia recién en 2022. Se debe notar que durante este gobierno tuvieron lugar 13 masacres carcelarias (Redacción Primicias, 2023) que se atendieron a través de acciones dispersas que se concentraban en los elementos inmediatos del problema, no en los de fondo. Así, a cada crisis le sucedía una declaratoria de estado de excepción y la convocatoria a las Fuerzas Armadas para acceder a espacios de control carcelario<sup>6</sup>. Lo excepcional se convirtió en parte normal de las acciones previstas en un contexto en el que el gobierno parecía incapaz de reaccionar ante el tipo de amenazas que se cernían sobre el país.

---

<sup>6</sup> La legislación ecuatoriana otorga la responsabilidad de las cárceles al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). Esta es una institución creada en 2018, tras la eliminación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. El cambio no fue solamente administrativo, sino que implicó la creación de una institucionalidad nueva, que tuvo que asumir, sobre la marcha, el control de los 36 centros de privación de la libertad con un personal limitado en número y capacitación. De allí que progresivamente, se involucró en la provisión de seguridad a las cárceles a la Policía Nacional, en el perímetro interno y las FF.AA. en el perímetro externo, mientras que el personal de SNAI se encargaba del control directo de las personas privadas de libertad.

En diciembre de 2021, el presidente Lasso creó una Comisión de Diálogo Penitenciario y Pacificación que, en sus palabras, buscaba “establecer un pacto de convivencia pacífica en los centros de rehabilitación” (Ministerio de Gobierno, 2021). Sus resultados fueron inexistentes, pero, además, la comisión sirvió para que una de sus delegadas estableciera una relación con “alias Fito”, el líder de una de las bandas criminales más poderosas del país y se estableciera una dinámica, por lo menos, oscura en su funcionamiento (Redacción Primicias, 2024b).

Así, este periodo estuvo marcado por múltiples acciones violentas atribuidas a organizaciones criminales, motines carcelarios, amenazas a funcionarios públicos e incluso presunciones de infiltración de tales organizaciones en los espacios de toma de decisiones. La recurrencia al Estado de excepción como respuesta estándar, demostró la falta de capacidades de reacción gubernamental (Layedra, 2024) lo que afectó a la percepción sobre la eficiencia estatal, generando, en última instancia, la noción de que todo tipo de acción era posible sin que existieran consecuencias para ello.

Las condiciones políticas durante este gobierno revelaron un estrecho margen de maniobra y un acorralamiento progresivo. Tras las protestas de julio de 2022, en el legislativo se consolidó un frente opositor que limitó las posibilidades de acción, las cuales ya estaban afectadas desde el inicio del gobierno por la incapacidad de mantener los acuerdos logrados. En este periodo se reinstauró una dinámica que ha marcado a casi todos los gobiernos de la post transición: las imposibilidades de lograr acuerdos en el espacio ejecutivo – legislativo provocan bloqueos y en muchos casos la salida anticipada del presidente (Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2010; Polga-Hecimovich, 2013).

Febrero de 2023 marcó el inicio del fin del gobierno de Lasso. En el referendo convocado y promovido por el ejecutivo para recuperar terreno frente a una oposición fortalecida, perdió en todas las preguntas propuestas. Además, al coincidir con las elecciones seccionales, los partidos de oposición fortalecieron su posición, logrando victorias importantes en las ciudades más pobladas y políticamente significativas del país, epicentro de las protestas de 2022 (López Andrade, 2023). Estas condiciones llevaron a un nuevo escenario de confrontación con el legislativo, que inició un juicio político que no se resolvió porque, un día después de la comparecencia del presidente, este activó el dispositivo constitucional de “muerte cruzada” en mayo de 2023. Se constata, entonces, que la inestabilidad política implícita en un juicio político (Pérez-Liñán, 2009) se enfrentó mediante un mecanismo que desactivó la conflictividad política pero no resolvió el problema estructural del bloqueo. En ese marco, los problemas de violencia se fortalecieron, mientras que la reacción estatal se limitó, probablemente, a sus mínimos históricos.

### 3.3. 2023–2024

Lo que Lasso denominó como una decisión de “gobernar seis meses en el purgatorio en lugar de dos años en el infierno” (Santaaulalia, 2023) fue, en realidad, el epítome de un periodo en que se hizo patente la limitada capacidad de agenda del gobierno y, sobre todo, arrinconamiento en el eje político y en el de seguridad. Así, se constataba una progresiva pérdida de soberanía en las dimensiones del imperio de la ley, así como en el control del territorio.

Consecuencia de la muerte cruzada, se adelantaron las elecciones, y, con la campaña electoral en marcha, llegó el asesinato del candidato Fernando Villavicencio, a manos de miembros del crimen organizado. Ello reiteró la centralidad del problema de seguridad —que ya se había ubicado centralmente en la agenda electoral— y destacó la imbricación de las organizaciones criminales en diversos ámbitos de la política nacional (Turkewitz y León Cabrera, 2023).

El inicio de un nuevo gobierno, tras unas complejas elecciones, con Daniel Noboa como presidente marcó el fin de 2023, pero reiteró la subsistencia de una condición crítica para Ecuador. La asunción de un nuevo gobierno no se dio de la mano de una perspectiva incisiva sobre las acciones requeridas para recuperar los atributos de la soberanía estatal y, más bien, redundó en el uso de la noción de lo excepcional para atender los problemas estructurales.

Tras la fuga de “alias Fito” en enero de 2024, el presidente Noboa decretó un nuevo estado de excepción; la reacción de las organizaciones criminales fue una serie de atentados y acciones violentas en todo el país, lo que llevó, finalmente a que se decretara un conflicto armado no internacional (Decreto No. 110, 2024; Decreto No. 111, 2024; Orgaz, 2024). La intención de este fue convertir a 22 organizaciones en objetivos militares, al ser acusadas de terrorismo, y en el marco del decreto citado, autorizar operaciones de fuerza contundente para contener su actuación.

Si bien las actuaciones iniciales proveyeron una noción de contención del fenómeno de la violencia, parecería que los resultados de fondo no permiten apreciar un cambio estructural. Los delitos de extorsión, secuestro, y asesinatos políticos siguen marcando el escenario cotidiano, y a pesar de que las cifras de detenidos vinculados a acciones de organizaciones criminales se incrementaron, no existen datos que permitan concebir una contención de la acción de las organizaciones (Guadamud, 2024; Redacción Primicias, 2024e)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Adicionalmente, en este contexto cabe señalar una reacción internacional adversa que comienza a visibilizarse por hechos de abusos cometidos por miembros de Fuerzas Armadas en el contexto del conflicto armado no internacional decretado (Human Rights Watch, 2024).

La dinámica de relacionamiento de las instituciones de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía) con los decisores políticos, ha estado, a lo largo de este periodo, marcada por una doble naturaleza: las primeras han mantenido un rol y capacidad de incidencia típicas desde la transición, jugando un rol político determinante en moderar una serie de procesos de crisis; por otra parte, el rol de la segunda ha sido más fluido en este proceso. En general la policía ha tendido a alinearse a las visiones políticas prevalecientes en cada proceso. Así, en cada uno de los periodos descritos ha mantenido un rol de apoyo incuestionable al Ejecutivo, incluso cuando esto supuso la reestructuración policial de 2010 (Pontón Cevallos, 2014)<sup>8</sup>.

Históricamente, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas mantuvieron líneas diferenciadas de acción e interlocución política, de la manera descrita, lo que supuso que las acciones políticas desencadenadas por cada una corrían en paralelo a las decisiones políticas sin cruzarse o interferir entre sí. No obstante, las cada vez más apremiantes condiciones de la seguridad para el país condujeron a que se inserte en el discurso público, por lo menos desde 2014 la necesidad de hacer coincidir sus líneas de gestión en el tratamiento de la seguridad pública. En 2015 se introdujo una reforma constitucional, derogada en 2017 pero que en términos casi equivalentes se reintrodujo mediante una consulta popular en 2024. En ella, el presidente Daniel Noboa introdujo una pregunta con la que se permitió "el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado" (Consejo Nacional Electoral, 2024). Si bien esto ha entrado formalmente en vigencia, restan todavía las acciones que permitan operativizar tal decisión y, sobre todo, consolidar el cambio de cultura organizacional que convierta esto en una decisión aceptable para ambas instituciones. Si bien no existe una competencia abierta entre ellas, subyacen algunas tensiones sobre este marco y también dudas sobre la voluntad de cooperación interinstitucional.

Con este contexto, cabe una reflexión sobre los elementos estructurales que atraviesan el problema del Estado y que, en las líneas que se han expresado, ponen en cuestión la contundencia de la soberanía.

#### **4. Vacíos estructurales**

Ante lo señalado, es necesario mirar algunos elementos estructurales. Como se indicó, las decisiones del gobierno enmarcadas en el decreto ejecutivo que de-

---

<sup>8</sup> La referencia es al proceso desencadenado en 2010 posterior a la insurrección policial del 30 de septiembre. En esa ocasión, la consecuencia fue adelantar un proceso de reestructuración del despliegue territorial de la policía, pero, sobre todo, retirar la autonomía administrativa que había tenido casi desde su creación en 1938. Ello supuso una intermediación política a través del ministro del Interior, que en aquel periodo intervino intensamente en el diseño y priorización de las acciones.

clara el conflicto armado no internacional (Decreto No. 111, 2024), se concentran en la generación de una demostración de fuerza por parte del Estado, que, a pesar de haber sido necesaria, se queda corta en la reconfiguración del sector de la seguridad para atender estructuralmente a las condiciones que dieron origen a la debacle actual.

A continuación, se argumentan cuatro líneas de atención estructural que permitirían fortalecer la capacidad estatal frente a las acciones del crimen organizado transnacional, y al mismo tiempo, garantizar algún tipo de recuperación, en el mediano plazo, para enfrentar las condiciones de conflictividad subyacentes.

#### **4.1. Planificación**

No existen ejercicios de planificación recientes con referencia a la seguridad del país. En 2018 se publicó la última versión Política de la Defensa Nacional, conocido también como Libro Blanco de la Defensa<sup>9</sup>, y con él se pretendió establecer una “[...] política pública, democrática, flexible y dinámica [...]” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 18) que buscaba contribuir “[...] a mantener informada a la sociedad ecuatoriana y con ello a la construcción de una cultura de defensa” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 18).

Las perspectivas de este documento, se reprodujeron y ampliaron en el Plan Nacional de Seguridad Integral (2019–2030) que, aparte del cumplimiento de la disposición legal para que exista tal instrumento, buscaba “dar un giro estratégico con una visión de largo plazo, procurando ejercer acciones permanentes, continuas, sostenidas y configuradas sobre las amenazas y riesgos para limitar, erradicar sus acciones, minimizar su impacto y sus efectos en el territorio nacional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 24).

Los contenidos de ambos recorren algunos lugares necesarios sobre la naturaleza del Estado y las transformaciones en las amenazas a las que se enfrenta, así como las tensiones regionales y globales que imponen la urgencia de ciertas acciones. No obstante, el instrumento por sí solo es insuficiente porque junto a un diagnóstico genérico del estado de situación del país, traza algunas líneas de acción que no determinan sustancialmente prioridades o intereses estatales.

Esta línea de reflexión se ratifica cuando se constata que la expedición de estos instrumentos en nada incide sobre la línea de tensión que ha atravesado el país desde 2018. Esto no resta relevancia a la necesidad de que existan instrumentos de planificación que recojan las líneas críticas de acción para atender los fenómenos de seguridad del país. Su existencia marca las prioridades de acción del Estado, permite identificar los recursos requeridos, y garantiza la existencia

---

<sup>9</sup> Las versiones previas fueron publicadas en 2002 y 2006.

de un instrumento de seguimiento de la política pública para el control político (Boneti, 2017). Además, y de manera sustancial, evita que el trabajo en el sector se circunscriba a reaccionar ante hechos coyunturales.

Para la segunda vuelta de la campaña de 2023, Daniel Noboa propuso el Plan Fénix como un mecanismo para asegurar la recuperación del control del Estado y combatir al crimen organizado y a la delincuencia (Plazas, 2024); la propuesta planteaba una importante inversión en equipamiento de Policía y Fuerzas Armadas, así como un fortalecimiento de los mecanismos de interrelación y transferencia de información entre estas instituciones para garantizar acciones más eficientes. Tras la promulgación de los decretos 110 y 111 se señaló que entraría en operación el citado plan; la información pública sobre este ha sido, no obstante, incierta y ha conducido a interrogarse sobre su existencia, así como sobre sus contenidos (Ecuador Chequea, 2024; Redacción Primicias, 2024d). En términos concretos, parecería que para atender al sector persisten las acciones estrictamente coyunturales, carentes de una priorización estratégica, sin resultados evidentes, pero, sobre todo, alejadas de cualquier posibilidad de escrutinio público.

La ausencia de un plan que especifique los horizontes y objetivos buscados en el campo de la seguridad ha dificultado el seguimiento de las decisiones y ha remitido, sistemáticamente a acciones que únicamente han tenido como referencia los hechos de coyuntura. De allí que un lugar común para las acciones presidenciales sea acudir a la declaratoria de Estado de Excepción. En la línea de lo argumentado a lo largo de este documento, esta particularidad ha implicado un vaciamiento de la responsabilidad entre gobernante y ciudadanos, y junto con ella, se reconfiguran las líneas de relacionamiento en una dinámica caudillista que afecta los sentidos de la democracia.

#### **4.2. Acuerdo político**

Se ha mencionado el problema de la dificultad sustancial para lograr una articulación virtuosa entre los diversos actores políticos. La relación ejecutivo-legislativo ha estado siempre atravesada por una conflictividad que regularmente genera ciclos de crisis y reacomodo de piezas, tras los que se retorna "fácilmente" a una línea de relación en la que los intereses políticos de coyuntura subsumen cualquier intento de reflexión y acción sobre el largo plazo (Pérez Enríquez, 2018b).

En ese sentido, el problema de la soberanía parecería ubicarse en una latitud demasiado lejana del centro de la negociación política, y, por lo tanto, parecería que tiende a perder relevancia. En 2018 se evidenció una amenaza importante a la seguridad del país (El Telégrafo, 2018, 2019), y estructuralmente se destacó la necesidad de fortalecer las capacidades de contención y presencia

del Estado desde el momento mismo de la firma del acuerdo de paz en Colombia, incluso por parte de los propios tomadores de decisiones (AFP, 2016; Carrión, 2016; Grabendorff, 2020). A pesar de ello, no se redirigió la política de seguridad y, al contrario, se mantuvo la línea de trayectoria clásica para el sector.

La doctrina militar en Ecuador históricamente estuvo concentrada en la problemática westfaliana de la soberanía, con un enfoque exclusivo en la relación con el Perú; si bien la discusión del libro blanco de la defensa de 2002 abrió el primer proceso de discusión política sobre cuál debería ser la nueva naturaleza de las Fuerzas Armadas del Ecuador (Ministerio de Defensa Nacional, 2002; Pérez Enríquez, 2003), los acuerdos y las acciones que sucedieron no implicaron una transformación sustancial del sector, como se argumenta en las secciones previas así como en otros documentos de esta serie (Pérez Enríquez, 2018a, 2022), sino que sirvieron solamente como elementos discursivos que alimentaron una narrativa de transformación sin que exista en ella, necesariamente, una nueva forma de aproximarse al problema de la seguridad en el nuevo contexto (Jimenez, 2019).

No es de extrañar que las decisiones en el ámbito de la seguridad enfrenten el mismo problema estructural que el resto de sectores, pues está inserto en un sistema político que conflictúa los procesos decisionales del país: los acuerdos entre actores políticos son costosos, inestables y atados a agendas particulares, corporativas o locales (Andrade, 2009; Coronel et al., 2019; Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2010; Verdesoto, 2014). En esta perspectiva, no sorprende la inexistencia de una agenda mínima de consenso entre los actores políticos, lo que remite, en última instancia, al problema/oportunidad de negociar cada decisión política a una condición de constante contradicción e incertidumbre.

Tal condición se evidenció con el actual gobierno cuando el amplio acuerdo político que incluso llegó a representarse bajo una declaratoria legislativa unánime de respaldo a las decisiones presidenciales en el marco del conflicto armado no internacional (Redacción Primicias, 2024a) a una creciente tensión y reorganización de las fuerzas políticas marcando líneas de oposición más claras y demandantes (Teleamazonas, 2024). Estas tensiones políticas, en última instancia, marcan un entorno volátil, con pobres perspectivas para el largo plazo, lo que redundo en una miopía estratégica.

Al estilo de lo señalado en perspectiva histórica al inicio de este texto, la priorización de la política de la coyuntura por encima de la atención a las necesidades estratégicas alimenta el debilitamiento de la estatalidad, disocia los lazos con los ciudadanos, y, afecta al mantenimiento de los atributos de la soberanía.

### **4.3. Democracia e institucionalidad**

En esta línea, se destaca el problema de la ausencia de mecanismos de conexión efectiva entre Estado y ciudadanos. En el Ecuador de 2024 la narrativa del miedo ha tomado un lugar prominente en el discurso público, haciendo que se legitimen y justifiquen innumerables acciones bajo el argumento de la seguridad.

Si bien las condiciones objetivas hacen innegable la existencia de un problema de seguridad, al mismo tiempo, una línea de reflexión conduce a la constatación de la funcionalidad que provee la narrativa del miedo para empujar agendas que no siempre aportan concretamente a los objetivos —de haberlos— del fortalecimiento de la soberanía y la pacificación nacional. Arendt (1998) marca la utilización de las narrativas del miedo como un mecanismo que permite, con relativa facilidad, el control sobre aquellos ciudadanos que, ante el miedo inserto sobre el cambio sustancial de sus condiciones, aceptan subsumirse a los rigores que se les demande, bajo la expectativa de contención de las fuentes que originan el conflicto. En esta visión, cualquier acción del poder público que provea una sensación de seguridad es permisible, sin reparar en el costo.

Estas condiciones tienen un elevado costo en términos democráticos, pues los mecanismos de contrapeso a las decisiones ejecutivas son sobrepasados bajo la argumentación de lo urgente y necesario que viene a ser la contención de las amenazas al Estado. Al mismo tiempo, es factible encontrar a la sociedad beneficiaria “anestesiada” frente a este tipo de acciones, respaldando acciones que potencialmente podrían afectarla.

Una de las dimensiones de soberanía comentadas previamente es la que refiere al ejercicio del control estatal sobre los ciudadanos. En su evolución, la teoría democrática marca la necesidad de que tal control se equilibre mediante instituciones que están en capacidad de contener los abusos, de esta manera se garantizan derechos individuales y colectivos mientras se contiene la discrecionalidad (Sabine, 2013; Wolin, 2008, 2012).

Ante las condiciones existentes de pérdida parcial del control territorial, pobres mecanismos de exigencia del cumplimiento de la ley, así como una institucionalidad cuestionada, parecería que la imposición de cualquier forma de orden se convierte, automáticamente, en una acción axiológicamente “buena”. Los resultados de las acciones tomadas por el presidente Noboa, hasta el momento parecen haber sido leídos bajo tal luz, pues a pesar de algunas decisiones controversiales, y gracias a un adecuado uso mediático en el que toda situación y acción ha sido pintada bajo la luz del miedo por la supervivencia ante las acciones criminales (Glatky, 2024b).

La lógica del “hombre fuerte” comandando al Estado y oponiéndose a toda constrictión en virtud del combate a los “malos” incluso avaló las acciones del presidente en acciones de política interna que no tenían relación con los objetivos del decreto 111, pero que se plantearon, también como parte de este, contando igualmente con un amplísimo respaldo para ello<sup>10</sup>.

Esta forma de uso del poder ha ganado espacio en la región e independientemente de la ideología, parecería que la búsqueda de resultados está por encima de la garantía de las formas democráticas (Mazzina y Bavastro, 2020). El caso salvadoreño parecería haber marcado un derrotero para la gestión de Noboa aunque este ha tratado de marcar distancias señalando que su enfoque no es securitista sino que se enfoca en la creación de oportunidades de empleo (Stacey, 2024).

Retomando la reflexión caso salvadoreño, algunos autores señalan el problema del deterioro democrático como la “otra cara” de un proceso de pacificación (Cruz - Coke Carvallo, 2023; Marti i Puig y Rodríguez Suarez, 2024), mismo que tiene costos todavía insondables. El enfoque en la consecución de resultados tiene un efecto positivo en una opinión pública que parecería adepta a avalar cualquier resolución en tanto aquello suponga mantener la línea de acción. La manera de conectar con la población remite a las viejas prácticas del populismo, las pone en clave del siglo XXI y renueva elementos de las experiencias recientes en Ecuador (Cueva, 2012; De la Torre, 2015). Sobre el caso salvadoreño se ha mencionado que

En los populismos, que siempre devienen en autoritarismos, existe una imagen o un concepto que encarna la representación simbólica de un mal absoluto que debe ser desarraigado de la sociedad, y que el líder carismático, que viene siendo la representación extrema del poder, es capaz por sí solo de solucionar, por el bien colectivo general. (Cruz - Coke Carvallo, 2023, p. 52)

Cabe considerar este elemento como crucial en un contexto en el que, además, las demandas de mayor información pública sobre los temas de la seguridad tienden a recibir respuestas que politizan la materia central de la discusión sin otorgar respuestas enmarcadas en una dinámica democrática (Ecuador Chequea, 2024; Redacción Primicias, 2024c).

---

<sup>10</sup> Bajo el argumento de la lucha contra el terrorismo, se planteó una reforma tributaria amplia en la que se incrementaron impuestos bajo el argumento de los costos de la guerra interna (Swissinfo, 2024). Por otra parte, se produjo un incidente complejo cuando el presidente ordenó a la policía la entrada en la embajada de México para apresar al vicepresidente Jorge Glas, lo que ha generado una crisis diplomática aún en desarrollo (Glatky, 2024a).

## **5. Conclusiones**

Es importante considerar que al existir vacíos importantes en la dinámica estructural de funcionamiento del Ecuador se debilitan los factores de consolidación de la soberanía. Si bien en el siglo XXI las afectaciones a la concepción wessfaliana de la soberanía son de naturaleza global y tienen una dimensión vasta, también se debe notar que existen elementos que en mayor o menor medida permiten considerar un control más eficiente de la soberanía estatal.

Históricamente, la construcción de la soberanía estatal en Ecuador ha estado atravesada por una concentración predominante en la capital y las zonas urbanas de mayor población, pues esas centralidades han sido las que políticamente proveen un acceso más probable a los espacios decisorios. En una dinámica reminiscente de los procesos caudillistas post independencia, parecería que la búsqueda de la consolidación estatal ocupa un segundo lugar frente a los intereses políticos coyunturales. En ese sentido, la política de control del territorio y la población carece de perspectivas de largo plazo, y, aparentemente, se concentra en atender las demandas que ocupan el centro de la discusión pública.

## Referencias bibliográficas

- AFP. (2016, 26 de septiembre). Correa: La paz en Colombia podría generar nuevos problemas para Ecuador. *La Hora*. <https://lahora.com.ec/noticia/1101987054/-correa-la-paz-en-colombia-podria-generar-nuevos-problemas-para-ecuador>
- Andrade, P. (2009). *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1992-2006*. Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Anrup, R. (1995). El estado ecuatoriano decimonónico y el proceso de integración nacional. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 1(7), 89–104. <https://doi.org/10.29078/rp.v1i7.424>
- Aparicio, C. A., Rodríguez, K. y Támara, P. (2016). Descripción y contextualización de la política de fronteras. En A. Molano-Rojas (Ed.), *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 47-68). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga – ICP y Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS.
- Arendt, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Taurus.
- Ayala Mora, E. (1994). *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*. Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.
- Bahamondes González, L. A. (2012). Una mirada a la metamorfosis religiosa en América Latina: Nuevas ofertas de sentido en la sociedad contemporánea. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 10(2), 109-116.
- Bauman, Z. y Bordoní, C. (2016). *Estado de crisis*. Paidós.
- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. CLACSO y Mercado de Letras. [https://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/hdelconocimiento/wp-content/uploads/sites/15/2020/05/Boneti-Politicasy\\_publicas\\_por\\_dentro.pdf](https://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/hdelconocimiento/wp-content/uploads/sites/15/2020/05/Boneti-Politicasy_publicas_por_dentro.pdf)
- Bonilla, A. y Páez, A. (2003). Populismo y caudillaje: Una vieja historia. *Vanguardia, Dossier América Latina*, (4), 18-24.
- Carrión, F. (2016). La frontera colombo ecuatoriana en el posconflicto. En A. Molano-Rojas (Ed.), *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 185-198). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP, Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS.
- Coronel, V., Stoessel, S., Guanche, J. C. y Cadahia, M. L. (2019). Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador. *Colombia Internacional*, (100), 147-174. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.07>

- Cruz, G. (2017). El posacuerdo colombiano: Perspectivas estratégicas desde Ecuador. En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez (Eds.), *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región*. FES - ILDIS.
- Cruz-Coke Carvallo, C. (2023). ¿Entregar nuestras libertades por seguridades temporales? El fenómeno Bukele. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (28), 45-57.
- Cueva, A. (1989). El Velasquismo: Ensayo de interpretación. En F. Burbano de Lara y C. De la Torre (Eds.), *El populismo en el Ecuador* (pp. 113-146). ILDIS.
- Cueva, A. (1997). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Planeta.
- Cueva, A. (2012). *El populismo como problema teórico-político*. En Agustín Cueva. *Ensayos Sociológicos y Políticos* (pp. 221-234). Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- De la Torre, C. (2003). Masas, pueblo y democracia: Un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo. *Revista de Ciencia Política*, 23(1), 55-66.
- De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Decreto No. 110. (2024, 8 de enero).
- Decreto No. 111. (2024, 9 de enero).
- Del Campo, E. (1978). Crisis de la Hegemonía Oligárquica, Clases Populares Y Populismo En Ecuador. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(3), 1101-1118.
- Deler, J.P. (2007). *Ecuador del espacio al Estado nacional*. Corporación Editora Nacional - UASB - IFEA.
- Ecuador Chequea. (2024, 2 de abril). *Palencia mostró un cuaderno con el Plan Fénix, pero dijo que aún no lo puede presentar*. <https://ecuadorchequea.com/la-ministra-mostro-un-documento-de-insumos-para-el-plan-fenix/>
- El Telégrafo. (2018, 30 de abril). *Los ataques de 'guacho' / ¿quién es? By el telégrafo on Genial.ly*. Genial.Ly. <https://view.genial.ly/5ace4e1e5f156c0d848f3cc1>
- El Telégrafo. (2019, 2 de julio). *Policía y FFAA. ejecutan desmantelamiento de la minería ilegal en Buenos Aires*. *El Telégrafo*. <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/operativo-mineria-ilegal-buenos-aires-imbabura>
- Espinosa, C. (2010). *Historia del Ecuador. El contexto regional y global*. Lexus Editores.
- Fitch, S. (1977). *The military coup d'etat as a political process: Ecuador, 1948-1966*. The Johns Hopkins University Press.
- Fuerzas Armadas del Ecuador. (2020, 18 de mayo). *Fuerzas Armadas del Ecuador en apoyo a la emergencia sanitaria COVID-19*. <https://twitter.com/ffaecuador/status/1262479612107513861?s=21>
- Glatsky, G. (2024a, 7 de abril). *La disputa diplomática en Ecuador podría mejorar la suerte política de su presidente*. New York Times. <https://www.nytimes.com/es/2024/04/07/espanol/ecuador-mexico-noboa-amlo.html>
- Glatsky, G. (2024b, 21 de abril). *A Country Awash in Violence Backs Its Leader's Hard-Line Stance*. New York Times. <https://www.nytimes.com/2024/04/21/world/americas/ecuador-president-noboa.html>

- com/2024/04/21/world/americas/ecuador-referendum-vote-noboa.html
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). *Profile Ecuador. Global Organized Crime Index 2023*. <https://ocindex.net/country/ecuador>
- Grabendorff, W. (2017). Epílogo. Colombia: La otra cara de la vecindad. En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez. (Eds.), *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región* (pp. 199-215). FES - ILDIS.
- Grabendorff, W. (2020). Reflexiones sobre transformaciones e incertidumbres en América Latina. Entrevista a Wolf Grabendorff. Estado y Comunes. *Revista de políticas y problemas públicos*, 10(1), 171-179.
- Guadamud, L. (2024, 19 de abril). Ecuador: Asesinan a tres alcaldes en 30 días y a 14 políticos en 16 meses. *Expreso*. <https://www.expreso.ec/actualidad/ecuador-asesinan-tres-alcaldes-30-dias-14-politicos-16-meses-197334.html>
- Hidrovo Quiñonez, T. (2002). La modernidad radical imaginada por Eloy Alfaro. Procesos. *Revista Ecuatoriana de Historia*, (19), 98-115.
- Human Rights Watch. (2024, 22 de mayo). Ecuador: Abusos luego del anuncio de un 'conflicto armado' Una decisión infundada que pone en riesgo derechos humanos y no resuelve la violencia criminal. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/es/news/2024/05/22/ecuador-abusos-luego-del-anuncio-de-un-conflicto-armado>
- Jimenez, R. (2019). *Estado e Forças Armadas no Equador: Da Doutrina de Segurança Nacional à Segurança com Enfoque Integral* [tesis de doctor em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Escola Marechal Castello Branco].
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Layedra, F. (2024, 8 de enero). Vuelve el estado de excepción, el recurso legal que perdió fuerza en manos de Lasso. *Expreso*. <https://www.expreso.ec/actualidad/excepcion-recurso-legal-mal-lasso-178105.html>
- Lefort, C. (2011). *Democracia y representación*. Prometeo Libros Editorial.
- López Andrade, A. (2023). Resultados de las elecciones seccionales de 2023: una mirada general desde el diseño institucional. *Sociología y Política Hoy*, (8), 155-167.
- Manguashca, J. y North, L. (1991). Orígenes y significados del Velasquismo: Lucha de clases y participación política en el Ecuador (1920-1972). En R. Quintero (Ed.), *La cuestión regional y el poder* (pp. 89-154). Corporación Editora Nacional – FLACSO – CERLAC.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1996). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (9), 9-40. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/393>
- Marti i Puig, S. y Rodríguez Suarez, D. (2024). Nayib Bukele, seguridad a cambio de democracia. *Revista Más Poder Local*, (56), 141-154. <https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.231>

- Mazzina, C. y Bavastro, R. (2020). América Latina: Entre la democracia, la autocracia y el fin del consenso democrático. En M. Colotta y J. Lascano y Vedia (Eds.), *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI* (pp. 591-616). Editorial Teseo.
- Mejía Acosta, A. y Polga-Hecimovich, J. (2010). Parliamentary Solutions to Presidential Crises in Ecuador. En M. Llanos y L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America* (pp. 73-90). Palgrave Macmillan US. [https://doi.org/10.1057/9780230105812\\_5](https://doi.org/10.1057/9780230105812_5)
- Mideros, A. (2023, 13 de diciembre). *Pobreza, desigualdades e inseguridad: El círculo vicioso que enfrenta Ecuador*. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/pobreza-desigualdad-inseguridad-ecuador-informalidad/>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2002). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Ministerio de Defensa Nacional - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional—Libro Blanco*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Gobierno. (2021, 16 de diciembre). *Se instaló la Comisión de Diálogo Penitenciario y Pacificación integrada por 9 expertos nacionales e internacionales*. Ministerio de Gobierno. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/decreto-ejecutivo-294-sistema-nacional-rehabilitacion-social/>
- Norris, R. (2004). *El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra*. Ediciones Libri Mundi / Enrique Grosse-Luemern.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- Orgaz, C. (2024, 9 de enero). Quién es Adolfo Macías, «Fito», cuya fuga de una prisión en Ecuador llevó al presidente Noboa a declarar el estado de excepción en el país. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c51z74dz79zo>
- Parker Gumucio, C. (2005). ¿América Latina ya no es católica? Pluralismo cultural y religioso creciente. *América Latina Hoy*, (41), 35-56.
- Pérez Enríquez, D. (2003). *La construcción del Libro Blanco de la defensa del Ecuador* [tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar]. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2640>
- Pérez Enríquez, D. (2012). Liderazgo político y transformaciones institucionales. Revisar las transiciones con ocasión del bicentenario. En *Reflexiones del Bicentenario de la Independencia de los Países Iberoamericanos* (pp. 319-383). Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Pérez Enríquez, D. (2018a). Fuerzas Armadas en Ecuador: Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. En S. Namihás (Ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp.

- 101-138). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Pérez Enríquez, D. (2018b). *Liderazgo político y transformaciones institucionales. Relaciones ejecutivo - Partidos políticos - Fuerzas Armadas (1996-2006)*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Pérez Enríquez, D. (2022). Relaciones civil-militares y pandemia en Ecuador: Tensiones para la democracia, seguridad y política. En S. Namihás (Ed.), *Relaciones civil-militares en la región sudamericana. Reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 55-98). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Pérez Enríquez, D. y Bravo Calle, K. (En prensa). Nociones westfalianas, desarrollismo y amenazas contemporáneas a la seguridad en un territorio desinstitucionalizado. Las fronteras de Ecuador entre 1972 y 2024. En G. da Frota Simões, H. Moreira Jr. y T. Franchi (Eds.), *Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada* (Vol. 2). Operacao Acolhida - ECEME - Universidade Federal do Grande Dourados.
- Pérez Rodríguez, J. (2022). Seguridad de la frontera norte. En *Miradas sobre seguridad y defensa. Reflexiones sobre lo estratégico y lo coyuntural* (pp. 83-108). Konrad Adenauer Stiftung.
- Plazas, N. (2024, 23 de enero). ¿Qué es el «Plan Fenix» con el que Daniel Noboa promete acabar la violencia en Ecuador? *France 24*. <https://www.france24.com/es/programas/en-5-minutos/20240123-qué-es-el-plan-fenix-con-el-que-daniel-noboa-promete-acabar-la-violencia-en-ecuador>
- Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 135-160. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007>
- Pontón Cevallos, D. (2014). El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 0(2), 37-56.
- Pozo Calderón, E. M., Pozo Calderón, C. E., Pozo Calderón, J. G. y Nora Carmita, C. T. (2021). Los Estados de Excepción en el Ecuador durante la Pandemia de la Covid-19. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 6(2), 36-44.
- Przeworski, A. y Curvale, C. (2007). Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: El largo plazo. En J. L. Machinea y N. Serrá (Eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina* (pp. 157-196). CEPAL - CIDOB.
- Redacción Primicias. (2023, 25 de julio). Una «guerra» contra Los Lobos reaviva la crisis carcelaria en Ecuador. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/guerra-lobos-tiguerones-crisis-carceles/>
- Redacción Primicias. (2024a, 10 de enero). La Asamblea da respaldo unánime a las acciones del Gobierno y Fuerza Pública. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/la-asamblea-da-respaldo-unanime-a-las-acciones-del-gobierno-y-fuerza-publica/>

- primicias.ec/noticias/politica/asamblea-respaldo-gobierno-noboa-conflicto-armado/
- Redacción Primicias. (2024b, 21 de marzo). Fallida pacificación de las cárceles de Lasso habría abierto otra ruta para la corrupción. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/comision-pacificacion-carceles-corrupcion-norero-metastasis/#>
- Redacción Primicias. (2024c, 27 de marzo). Ministra Palencia defiende el plan Fénix: "Hubo un fin de semana más sangriento que otro". *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/monica-palencia-violencia-plan-fenix/>
- Redacción Primicias. (2024d, 2 de abril). Seguridad: El Gobierno habla de resultados, mientras el Plan Fénix sigue bajo llave. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/gobierno-noboa-resultados-plan-fenix-seguridad/>
- Redacción Primicias. (2024e, 8 de abril). Estos son los resultados del estado de excepción que concluyó tras 90 días. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/estado-excepcion-militares-conflicto-armado-interno/>
- Revelo, L. A. (2003). *Fronteras vivas en el Ecuador meridional: Políticas y acciones desde el Estado, 1979-1998* [Tesis de maestría, FLACSO sede Ecuador]. <http://hdl.handle.net/10469/481>
- Rouquié, A. y Suffern, S. (1997). Los militares en la política latinoamericana desde 1930. En L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930* (pp. 281-341). Crítica Grijalbo Mondadori.
- Sabine, G. H. (2013). *Historia de la teoría política*. Fondo de Cultura Económica.
- Santaaulalia, I. (2023, 19 de mayo). Guillermo Lasso: "He escogido gobernar seis meses en el purgatorio en lugar de dos años en el infierno". *El País*. <https://elpais.com/internacional/2023-05-19/guillermo-lasso-he-escogido-gobernar-seis-meses-en-el-purgatorio-en-lugar-de-dos-anos-en-el-infierno.html#?rel=mas>
- Seyde, F. (2020). Soberanía y Estado moderno. *Iuris Tantum*, (31), 197-234. <https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.13>
- Sosa A. G. (2001). Guerra y caudillos en la delimitación de la frontera sur de Colombia [1809-1834] (Estudios). *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, (17), 61-78.
- Stacey, D. (2024, 17 de mayo). El presidente de Ecuador marca distancias con la mano dura de Bukele: "Nuestra propuesta es el empleo, no la seguridad". *El País*. <https://elpais.com/internacional/2024-05-17/el-presidente-de-ecuador-marca-distancias-con-la-mano-dura-de-bukele-nuestra-propuesta-es-el-empleo-no-la-seguridad.html>
- Stasavage, D. (2020). *The decline and rise of democracy. A global history from antiquity to today*. Princeton University Press.
- Steinmo, S. (2008). What is Historical Institutionalism? En D. Della Porta y M. Keating (Eds.), *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge University Press.

- Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo XXI Editores - CLACSO.
- Swissinfo. (2024, 16 de marzo). Noboa decreta la anunciada subida del IVA al 15 % en Ecuador a partir del 1 de abril. *Swissinfo*. <https://www.swissinfo.ch/spa/noboa-decreta-la-anunciada-subida-del-iva-al-15-%25-en-ecuador-a-partir-del-1-de-abril/73784824>
- Teleamazonas. (2024, 23 de mayo). En seis meses, Daniel Noboa pasó de ‘no ser anti nada’ al ataque directo a adversarios. <https://www.teleamazonas.com/en-seis-meses-daniel-noboa-paso-de-no-ser-anti-nada-al-ataque-directo-a-adversarios/>
- Turkewitz, J. y León Cabrera, J. M. (2023, 10 de agosto). Ecuador, reeling from a Candidate’s Assassination, Is Forever Changed. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/08/10/world/americas/ecuador-fernando-villavicencio-assassination.html?searchResultPosition=1>
- Verdesoto, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Ediciones Abya-Yala.
- Weber, M. (1979). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Wolin, S. (2008). *Democracy Incorporated. Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton University Press.
- Wolin, S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. Fondo de Cultura Económica.

# **Entrampamiento institucional y disfuncionalidad estatal en el Perú. Aproximaciones a las agendas de seguridad y defensa nacional en el contexto de inestabilidad política (2016-2023)**

Mildred Rooney Paredes\*  
Marcelo Armas Gonzales\*\*

---

## **1. Introducción**

En paralelo a las reconfiguraciones en el orden internacional liberal en curso, los cambios en las dinámicas y roles de actores no estatales, como ocurre con organizaciones criminales transnacionales y la influencia de sus redes criminales nacionales en región latinoamericana se han acentuado (Sampó, 2021; Feldman y Luna, 2022). Claramente, la expansión de la criminalidad y violencia no ha sido homogénea en las regiones y países; por ello, en América Latina coexisten complejas dinámicas criminales interconexas, con diferentes ilícitos como tráfico ilícito de drogas, trata de personas, economías extractivas ilegales, tráfico de armas, chantaje y extorsión, entre otras (Global Organized Crime Index, 2023).

Esta serie de fenómenos no pueden estudiarse de manera aislada y se intersecan con el concepto tradicional de seguridad. Autores como Sampó (2021) han conceptualizado como “gobernanza criminal” a este contexto contemporáneo en el que las organizaciones criminales adquieren poder frente a actores estatales y no estatales e, incluso, establecen un control político sobre territorios marginales y comunidades en las sociedades latinoamericanas.

---

\* Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente se desempeña como directora de la carrera profesional de Ciencia Política en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), así como investigadora del Grupo de Investigación del Orden Internacional y Órdenes Regionales (GIOR) y docente de la PUCP. Dirección electrónica: mildred.rooney@uarm.pe

ID Orcid: 0000-0001-8149-8493

\*\* Bachiller en Ciencia Política por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM). Asistente de la carrera profesional de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM). Con experiencia en investigación en economía política comparada, antropología política, formación del Estado y estudios rurales. Dirección electrónica: marcelo.armas@uarm.pe

ID Orcid: 0000-0002-6591-2161

Según el Global Organized Crime Index (2023), aproximadamente, el 83% de la población mundial vive en países con niveles altos de criminalidad y violencia durante el año 2023. Siguiendo este índice global, ese mismo año, el Perú se ubicó en el puesto 36º de 193 países, con 6.40 puntos en una escala de diez (10) para medir la criminalidad y violencia criminal a nivel mundial (mientras más bajo sea el puntaje, más seguro es el país analizado). En efecto, según Feldman y Luna (2022), la estatalidad de las sociedades latinoamericanas se ve amenazada por el surgimiento de órdenes híbridos, en los que funcionarios estatales y autoridades políticas comparten el poder con organizaciones criminales.

Este contexto también es observable en el diagnóstico del Pulso a la Democracia en el 2023, coordinado por la Universidad de Vanderbilt, el Barómetro de las Américas y USAID (Boidi et al., 2024). Los resultados de este estudio sobre calidad democrática que mide niveles de confianza en instituciones estatales constituyen una forma de representar la legitimidad por parte de la ciudadanía hacia la institucionalidad y funcionalidad del Estado (Mazzuca, 2012). En ese entendimiento, entre 2006 y 2021, la confianza de la ciudadanía en las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y la Policía Nacional del Perú (PNP) fue incrementándose hasta llegar a un tope en el 2021, con un 66% de confianza en las FF.AA. y un 32% en la PNP. No obstante, la caída en la confianza ha sido más drástica para las FF.AA. que, para el 2023 obtuvo una confianza del 50% (este porcentaje es similar al que se registró en 2014), mientras que la PNP retornó a un 29%, por lo que volvió a ubicarse en el intervalo de entre 20% y 30% que suele registrar en estos sondeos (Boidi et al., 2024). Un dato importante para un país como el Perú con alta diversidad cultural y étnica es que sólo el 36% de la ciudadanía identificada como quechua y aimara consultada en el sondeo, confía en las fuerzas del orden (Boidi et al., 2024).

En línea con lo mencionado, en este capítulo se examinan tanto el Ministerio de Defensa (MINDEF) como el Ministerio del Interior (MININTER), con especial énfasis en las FF.AA. y en la PNP, con el propósito de explicar la falta de confianza ciudadana hacia las fuerzas del orden. Dado que las valoraciones y percepciones se relacionan con la institucionalidad estatal de las fuerzas armadas y policiales, corresponde comprender su funcionalidad y actuación en los últimos siete años caracterizados por un contexto de inestabilidad política con episodios de agudización que han derivado en sucesivos cambios de gobierno.

Así se observa que la coyuntura nacional ha contribuido con el deterioro de la confianza hacia las instituciones de la fuerza estatal. Por consiguiente, crece el distanciamiento entre Estado y ciudadanía. A partir de la problemática antes descrita, este capítulo se encamina a responder la interrogante: *¿Cómo los atributos institucionales del MINDEF/FF.AA. y el MININTER/PNP han contribuido*

*a la variación de la funcionalidad y legitimidad institucional de la fuerza estatal en las agendas de seguridad y defensa nacional, durante el contexto de inestabilidad política que atraviesa el Perú entre 2016 y 2023?* La respuesta que se postula como hipótesis sostiene que la disfuncionalidad y la baja legitimidad de las instituciones de las fuerzas del orden se vinculan con un entrampamiento en la capacidad media-baja, instrumentalización política y permeabilidad de influencias particulares en la agenda institucional de las FF.AA. y la PNP (corrupción y casos de autogestión de políticas).

En esa línea, en este capítulo primero se esboza un marco conceptual para analizar los atributos institucionales del MINDEF/FF.AA. y el MININTER/PNP, desde enfoques de la Ciencia Política. Seguidamente, se describe el marco de políticas e instrumentos de gestión que sirven para articular los sectores de seguridad y defensa nacional. Posteriormente, se analizan los atributos institucionales de capacidad y autonomía de ambos sectores en el contexto de inestabilidad política interna iniciada en el 2016. De esta forma, utilizando los enfoques revisados se busca comparar los sectores Defensa e Interior para conocer las implicancias del diseño político-institucional.

## **2. Conceptualizando al Estado desde sus tres atributos institucionales: capacidad, autonomía y legitimidad**

Por el objetivo general que se propone este capítulo, en este apartado no se aborda el recorrido teórico desarrollados por autores conocidos como Weber, Skocpol, O'Donnell y Mann, pero se toma como punto de partida la actualización de los enfoques neoweberianos que teorizan al Estado en la Ciencia Política (Grompone, 2016). Por consiguiente, se propone un marco analítico que pueda abordar el funcionamiento de instituciones estatales responsables de las agendas de seguridad y defensa nacional en el Perú.

En ese orden de ideas, este texto adopta una definición heterodoxa y minimalista del Estado desde la perspectiva weberiana<sup>1</sup>, con el arreglo conceptual de no comprenderlo como un actor unitario, sino como uno que engloba instituciones o agencias como ministerios, oficinas, direcciones y otras entidades gubernamentales que actúan dentro de su propia estructura (Dargent, 2012). En función de ello, se revisan específicamente los atributos capacidad, autonomía y legitimidad en un nivel de análisis institucional. No obstante, como advierte Mazzuca (2012), la “santa trinidad” (capacidad, autonomía y legitimidad) es complicada de estudiar, principalmente, porque estos atributos suelen confundirse o mezclarse “arbitrariamente” con los atributos de otros conceptos como

---

<sup>1</sup> “El Estado es una comunidad humana que reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado (...) Estado es una relación de hombres que dominan los hombres” (Weber, 2000, p. 83).

gobierno, administración y régimen. Por lo tanto, es necesario enfatizar en que existe una constante formulación de un marco analítico que condense las características y atributos institucionales del Estado.

En primer lugar, la capacidad estatal en conjunto se entiende como el despliegue de recursos, implementación de políticas y el funcionamiento de una burocracia especializada (Bersch et al., 2017; Olivera, 2021). Para comprender la idea de este atributo, Bersch et al. (2017) sostienen que la inversión económica y política por construir una estructura racional-legal de autoridad, para que ejerza eficazmente el monopolio de la fuerza demuestra que la capacidad estatal está vinculada a tres componentes: (i) la disponibilidad de recursos económicos y suministros técnicos para la implementación; (ii) la infraestructura para dirigir la institución, como centros de operaciones y su rango de acción en el territorio; y, (iii) la especialización y profesionalización de la burocracia estatal. En ese sentido, la capacidad estatal se mide a través de la efectividad de todos sus componentes al implementar sus políticas y hacer efectivo el cumplimiento de las leyes en su territorio, también denominado como *enforcement* (Olivera, 2021). Asimismo, siguiendo a Mazzuca (2012), este atributo de la capacidad estatal va vinculado estrechamente a la coerción y provisión de poder militar: seguridad, orden y defensa. En esa línea, el autor alude que un país tiene más o menos capacidad estatal dependiendo de si controla más o menos la violencia en su territorio. Además, se puede comparar la capacidad estatal entre países observando cómo se distribuye la violencia en relación con otros Estados (Mazzuca, 2012).

En segundo lugar, la autonomía se refiere a los grados de independencia que tienen las instituciones y políticas de Estado, además que las decisiones dentro del Estado no se vean sometidas al gobierno de turno, agrupaciones políticas, sector privado o intereses externos (Bersch et al., 2017). Un arreglo conceptual importante es la idea de Mazzuca (2012) que evidencia la imposibilidad de que no existan intereses y preferencias de actores políticos dentro del Estado. Entonces, a pesar de la coexistencia de diversos intereses de actores sobre determinadas instituciones, la autonomía sería “el poder del Estado de definir sin interferencias su propia agenda de preferencias” (Mazzuca, 2012, p. 547). Una forma de encontrar esta autonomía sería encontrar instituciones que no logren ser cooptadas por actores políticos o capturadas por empresarios, exige que el Estado ponga límites para mantener el respeto a los pactos o acuerdos institucionalizados, sea a través de mecanismos de control político, normas o incluso la autogestión de recursos. Esta idea es similar a lo expuesto por Evans (1992) sobre la definición de *autonomía enraizada* (*embedded autonomy*), donde las agencias e instituciones limitan las preferencias e intereses particulares, para que no se sobrepongan a la razón de Estado y prevalezca en el tiempo.

En tercer lugar, la legitimidad es un atributo definicional del Estado (Mazzuca, 2012). Se concibe como las creencias y valores por parte de los miembros de la comunidad que habitan un territorio, bajo el dominio de un determinado Estado (Altman y Luna, 2012). Si bien Mazzuca (2012) señala que existe una dificultad en que la ciudadanía identifique a quién corresponde calificar la legitimidad o ilegitimidad, esto suele ocurrir de manera frecuente con las FF.AA., mas no con la policía. En el caso de las fuerzas policiales, cuando se le consulta a la ciudadanía en sondeos de opinión puede reconocer las funciones que realizan, pues tienen más oportunidades de interacción directa (Lupu et al., 2024). En el caso de las fuerzas militares, si bien la ciudadanía reconoce en términos generales los roles tradicionales —como control territorial y ausencia de conflicto interestatal—, también se las vincula a la ruptura del orden democrático con “golpes de estado” y un llamamiento a que puedan actuar directamente en la seguridad ciudadana.

De esta manera, en la tabla N° 1 se propone recoger aquellas nociones y definiciones abordadas por los textos, para proporcionar un marco analítico que permita examinar aquellos atributos institucionales en las agendas de seguridad y defensa nacional del Perú.

**Tabla N° 1**  
**Atributos institucionales y sus componentes**

Atributos institucionales	Componentes
<i>Capacidad</i>	<p><b>Implementación de políticas, legislación y otros</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición de recursos: presupuesto, suministros técnicos y financiamiento.</li> <li>• Infraestructura.</li> <li>• Formación y especialización de la burocracia: MINDEF-FF.AA./MININTER-PNP.</li> </ul>
<i>Autonomía</i>	<p><b>Interferencia en la toma de decisiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones político-militares-policiales.</li> <li>• Autogestión de políticas.</li> <li>• Rendición de cuentas y transparencia.</li> </ul>
<i>Legitimidad</i>	<p><b>Confianza en las instituciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción ciudadana sobre sectores Defensa e Interior.</li> </ul>

Elaboración propia.

En síntesis, la propuesta analítica desarrolla una evaluación del Estado, a través de los atributos institucionales y sus componentes, especialmente porque

los sectores analizados representan la capacidad definicional del Estado: “la coerción” (Mazzuca, 2012, p. 555). Ahora bien, textos como los de Luna y Soifer (2017) sostienen que un análisis de la “capacidad estatal” a nivel subnacional permite evidenciar la presencia estatal de manera efectiva; asimismo, cuestionan la efectividad del análisis empírico, a través de fuentes de información producida por instituciones públicas. No obstante, en este capítulo se estudian sectores vinculados al uso legítimo del monopolio de la fuerza estatal que tienen alcance nacional; mientras que las fuentes consultadas muestran nuevamente que la variabilidad de las tendencias no son un “score”, sino que se analizan en conjunto con procesos políticos y la participación de una pluralidad de actores. Por ello es que resulta difícil entender la capacidad estatal por sí misma, sin el atributo de la autonomía (Mazzuca, 2012, pp. 557-558).

### **3. Marco de políticas y articulación multisectorial en seguridad y defensa nacional**

A nivel macro, la Política Nacional Multisectorial en Seguridad y Defensa Nacional al 2030 (PNMSDN), aprobada el 23 de julio de 2021 por el saliente gobierno de Francisco Sagasti, es el marco para la implementación del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA). Este sistema funcional, que se encuentra recogido expresamente en el artículo 163 de la Constitución Política, tiene por propósito garantizar la “defensa nacional integral y permanente”. Cabe notar que, así como este sistema funcional es el único que ha sido creado por norma constitucional, a diferencia de los otros sistemas funcionales existentes, su rectoría está a cargo del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA), cuya presidencia es ejercida por el propio presidente de la República.

En ese orden de ideas, el SIDENA se articula con otros sistemas funcionales que abordan áreas específicas de políticas públicas que se contemplan como necesarias para dar solución a las causas del problema público formulado en la PNMSDN en los siguientes términos: “Alta vulnerabilidad de las personas y del Estado frente a las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional”. De conformidad con la normativa, el MINDEF es el responsable de la rectoría del PNMSDN, en concordancia con lo decidido por el presidente de la República, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, así como por el COSEDENA.

En la línea de su predecesora de 2017, la PNMSDN contempla un enfoque de seguridad multidimensional y humana. Mientras que las novedades que introduce se focalizan en tres aspectos: (i) es una política “multisectorial”; (ii) asigna responsabilidades específicas a diferentes sectores y entidades públicas para la implementación de servicios; y, (iii) se alinea al marco temporal de la Agenda 2030 al igual que las otras políticas nacionales que se están actualizando, siguiendo las normas y directrices aprobadas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) desde 2018.

Debido a la amplitud del enfoque, la implementación de la PNMSDN a través de acciones ejecutivas recae en los ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y locales como integrantes del SIDENA. Para facilitar las relaciones de coordinación técnica, las instituciones públicas antes mencionadas cuentan con Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional. En consecuencia, los diversos sistemas funcionales en los que actúan como rectores también interactúan y se articulan con el SIDENA, lo cual complejiza la gestión y el logro de los objetivos.

Teniendo en cuenta que, diversos sectores y entidades públicas de los tres niveles de gobierno, forman parte del SIDENA, para el logro de los objetivos planteados en este texto, los sectores que se han incorporado en el análisis de los atributos institucionales son solo los de Defensa e Interior. A continuación, se presenta la tabla N° 2 que comprende la estructura y organización de las políticas de los sectores antes mencionados y la articulación de sus actividades en materia de seguridad.

**Tabla N° 2**  
**Estructura y organización de las políticas de los sectores Defensa e Interior**

<b>Acuerdo Nacional</b>	Acuerdo Nacional 9na Política: “Política de Seguridad Nacional”		
<b>PEDN</b>	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN) ON4: Democracia y Paz		
<b>Sistema Funcional</b>	Sistema Nacional de Defensa Nacional (SIDENA)		
	<b>Ente rector</b>	Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA)	
<b>Política Nacional Multisectorial</b>	Política Nacional Multisectorial en Seguridad y Defensa Nacional al 2030 (PNMSDN)		
	<b>Ente rector</b>	Ministerio de Defensa	
<b>Políticas Nacionales MININTER</b>	Política Nacional Multisectorial de seguridad ciudadana al 2030	Política Nacional Multisectorial de lucha contra el terrorismo 2019-2030	Política Nacional Multisectorial de lucha contra el crimen organizado 2019-2030
			Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030
<b>Otros sistemas Funcionales</b>	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)		

Elaboración propia.

Por otra parte, a diferencia del MINDEF que ejerce el rol de ente rector solamente en la PNMSDN a 2030, el MININTER cuenta con otras cuatro políticas nacionales en las que ejerce rectoría, así como en el SINASEC. Las cuatro políticas nacionales con sus respectivos objetivos prioritarios e indicadores han sido aprobadas entre 2020 y 2022, por tanto, ya se encuentran alineadas temporalmente a la Agenda 2030.

#### **4. Análisis de atributos institucionales en los sectores de Defensa e Interior**

En ese marco de políticas públicas, el MINDEF y el MININTER enfrentan diversos desafíos políticos y sociales para abordar amenazas tradicionales (soberanía e integridad territorial) y no tradicionales a la seguridad y defensa nacional (como ocurre con el crimen organizado transnacional), bajo un enfoque de seguridad humana y multidimensional. En esa línea, a partir de cómo se entiende la capacidad institucional, para los propósitos de este capítulo, en los siguientes apartados se analizan los siguientes componentes para el MINDEF/FF.AA. y MININTER/PNP: (i) recursos presupuestales, armamento y donaciones; (ii) infraestructura, y (iii) formación y especialización de la burocracia.

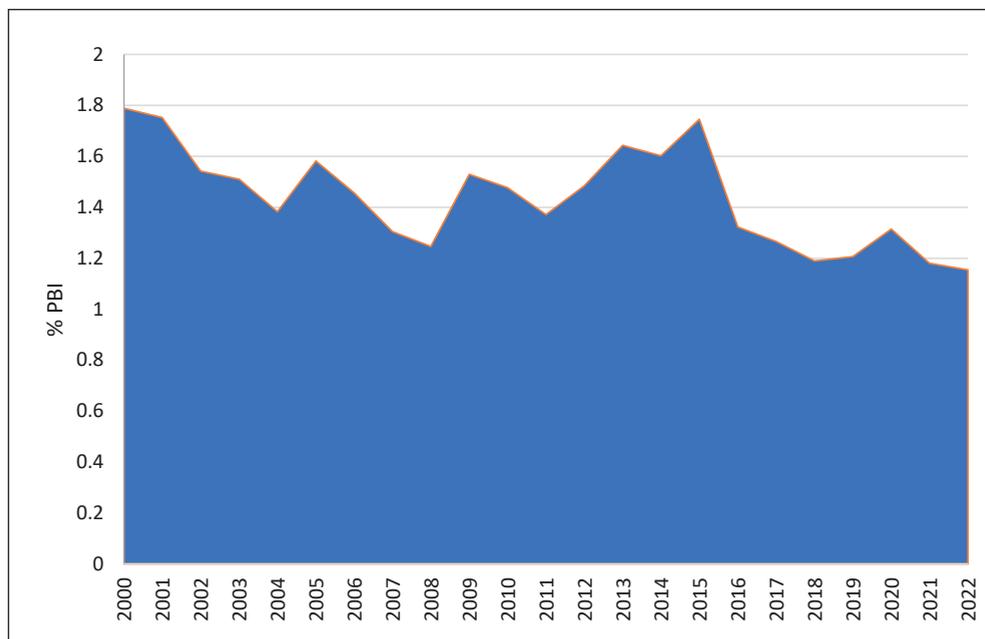
#### **4.1. Capacidad**

##### **4.1.1. Recursos**

Esta sección responde a los siguientes objetivos específicos: (i) examinar el gasto comparado a nivel regional y la evolución presupuestal del MINDEF y MININTER, particularmente, de las unidades ejecutoras correspondientes a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, con énfasis en el periodo comprendido entre 2016 y 2023, y (ii) para el sector Defensa dar cuenta de la dinámica de compras militares, teniendo en cuenta las tendencias que el Perú ha seguido en los últimos veinte años.

En primer lugar, para examinar el presupuesto del Perú en materia de seguridad y defensa se han tomado datos referidos al gasto militar con relación al PBI en perspectiva comparada. En el gráfico N° 1 se observa que, a nivel global y en términos relativos, el Perú se encuentra en el lugar 121°; mientras que, en el plano subregional se ubica en la 7° posición, por detrás de países vecinos como Brasil, Colombia, Chile y Ecuador.

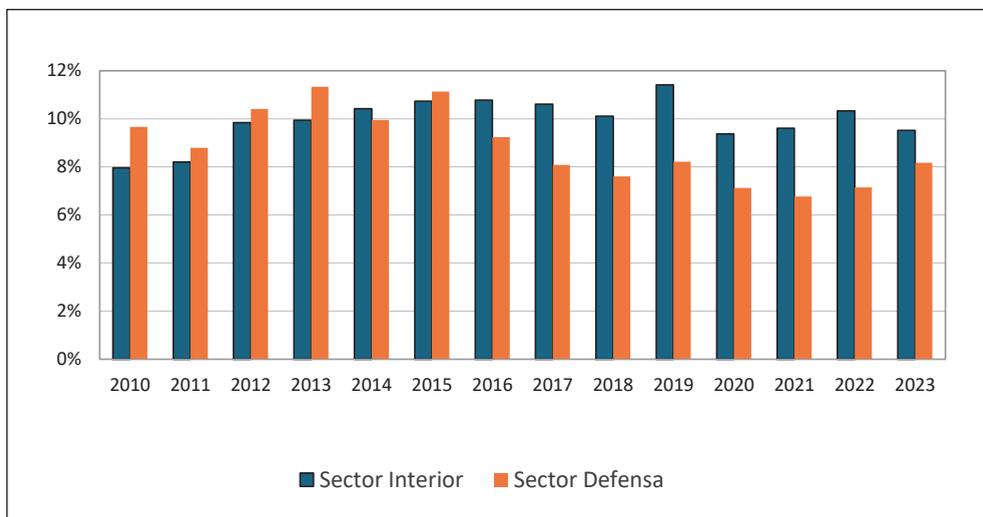
**Gráfico N° 1**  
**Gasto militar como % del PIB y posición en el ranking global de países sudamericanos**



Fuente: CIA The World Factbook, 2024. Elaboración propia.

En segundo lugar, en los últimos diez años el umbral de asignación de gasto no ha bajado del 6% del total del presupuesto nacional. Entre los años 2010 y 2014, ambos sectores vieron incrementado sus recursos económicos y materiales en un promedio de mil millones de soles cada dos años, pero en términos comparativos el Sector Interior presentó un porcentaje mayor que el sector Defensa, tal como se aprecia en el gráfico N° 2. La evolución del gasto del sector Interior ha presentado fluctuaciones, aunque nunca ha bajado del 9% del presupuesto general. Incluso esta tendencia no ha variado durante el periodo de inestabilidad política. En 2019, durante el gobierno de Vizcarra se ejecutaron 871 mil millones de soles, siendo la ejecución más significativa de proyectos registrada por el MININTER en los últimos diez años (MININTER, 1 de enero de 2020).

**Gráfico N° 2**  
**Evolución del presupuesto institucional modificado (PIM) del MINDEF/  
 FF.AA. y MININTER/PNP (% del total presupuesto nacional)**



Fuente: MEF, 2024. Elaboración propia.

En tercer lugar, con relación al armamento militar, entre los años 2017 y 2023, el presupuesto en inversiones destinado a “equipamiento militar” tuvo su punto más bajo en el año 2017, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK). Mientras que el más alto se registra en el 2023, esto es, en el gobierno de Dina Boluarte (Cano Inuagay, 2023), siguiendo la tendencia previamente observada en términos presupuestales generales. En el 2017, aproximadamente el 46% del monto destinado a proyectos de inversión de las FF.AA. fueron para equipamiento para la guerra; mientras que, en 2023, el 93% de los montos fueron dirigidos pa tal propósito (Cano Inuagay, 2023).

Además, como se observa en la tabla N° 3 desde el fin del gobierno de Ollanta Humala, tras la compra de los 24 helicópteros Mi-17 en 2013 y cuyos arribos se produjeron en los años 2014, 2015 y 2016, el Perú no ha realizado más adquisiciones de *major weapons* rusas. Con el paso del tiempo, los Estados Unidos (EE.UU.) han ido ocupando una posición importante como proveedor de armamento. Inclusive, en el gobierno de Pedro Castillo, las únicas compras militares registradas fueron hechas a dicha potencia militar. No obstante, los montos aún son reducidos y principalmente comprenden aviones ligeros de transporte y helicópteros ligeros.

**Tabla N° 3**  
**Compras militares del Perú, periodo 2006-2022**

Gobiernos	Principales proveedores	Gasto armamento (en millones USD)	Nivel de gasto
Alan García	Rusia, Canadá e Italia	211.52	Medio
Ollanta Humala	Rusia, Corea del Sur y Francia	655.39	Alto
PPK	-	0	Bajo
Martín Vizcarra	Corea del Sur, España y EE.UU.	103.3	
Francisco Sagasti	-	0	
Pedro Castillo	EE.UU. (único proveedor)	34.34	
Dina Boluarte	Sin datos en SIPRI		

Fuente: SIPRI, 2024. Elaboración propia.

Por otro lado, sobre la cooperación militar en la modalidad de donaciones, en la tabla N° 4 se verifica que el principal donante de fondos es Estados Unidos y que la institución armada beneficiaria preponderante es la Marina de Guerra. Esta fuerza armada ha sido receptora de 15 donaciones que suman más de USD 22 millones, dirigidas a financiar especialmente gastos para la participación en ejercicios multinacionales. También se observa que, por el monto de casi USD 20 millones alcanzado en la valorización de los bienes recibidos por el MINDEF, China ocupa el segundo lugar como donante. No obstante, a diferencia de las donaciones estadounidenses que en su mayoría son dinerarias, China ha preferido donar bienes. En este punto, resulta pertinente mencionar la construcción del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) entregado en 2019 al Instituto Nacional de Defensa Civil (entidad pública adscrita al MINDEF). Esta infraestructura fue construida por la empresa Yan Jian Grupo Perú SAC se gestionó bajo la modalidad de “llave en mano” e implicó el financiamiento de 60,187,760 soles, por parte de China y 6,754,781 soles por el Perú.

**Tabla N° 4**  
**Donaciones recibidas por el Sector Defensa entre 2016 y 2022**

Donantes	N° de donaciones	Años	Tipo de donación	Entidad receptora	Monto total
<b>China</b>	2	2016 2019	Bienes (material antifriaje, ambulancias, ómnibus, etc.)	INDECI EP MGP FAP	USD 19,800,000 (aprox.)
<b>Corea del Sur</b> Korea Aerospace Industries LTD (KAI)	1	2016	Dineraria	FAP	USD 50,000
<b>España</b> Instalaza S.A.	1	2016	Bienes (municiones, granadas, etc.)	EP	USD 28,487.52
<b>EE.UU.</b> Gobierno USSOUTHCOM COMSUBLANT	22	2015 (2) 2016 (7) 2019 (6) 2020 (2) 2021 (1) 2022 (4)	Bienes (7) Dineraria (15)	MGP (15) Comando Conjunto FFAA (6) CECOPAZ (1)	USD 22,612,026
<b>Francia</b>	1	2020	Bienes	CECOPAZ	USD 97,692.57
<b>Italia</b> Compañía Alenia Aermacchi S.P.A	1	2016	Dineraria	FAP	USD 79,520
<b>Japón</b> Embajada en el Perú	1	2016	Donación de 14 vehículos	INDECI	USD 307,500 (aprox.)

Fuente: Ministerio de Defensa, s.f. Elaboración propia.

Nota. Las siglas responden a las siguientes denominaciones: Comando Sur (USSOUTHCOM); Comandancia de la Fuerza de Submarinos del Atlántico (COMSUBLANT); Ejército del Perú (EP); Marina de Guerra del Perú (MGP); Fuerza Aérea del Perú (FAP); Centro de Entrenamiento y Capacitación para Operaciones de Paz (CECOPAZ); Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

Otro aspecto que se extrae de las tablas N° 3 y 4 es que el origen de las donaciones casi en su totalidad coincide con el de las compras militares, en tanto provienen de Estados Unidos, Francia, España, Italia y Corea del Sur. Mientras que las excepciones se centran en los casos de China, Japón y Canadá. Asimismo, en términos generales, como ya se ha mencionado previamente, las donaciones no constituyen una fuente importante de recursos y equipamiento, por lo que cumplen un rol complementario.

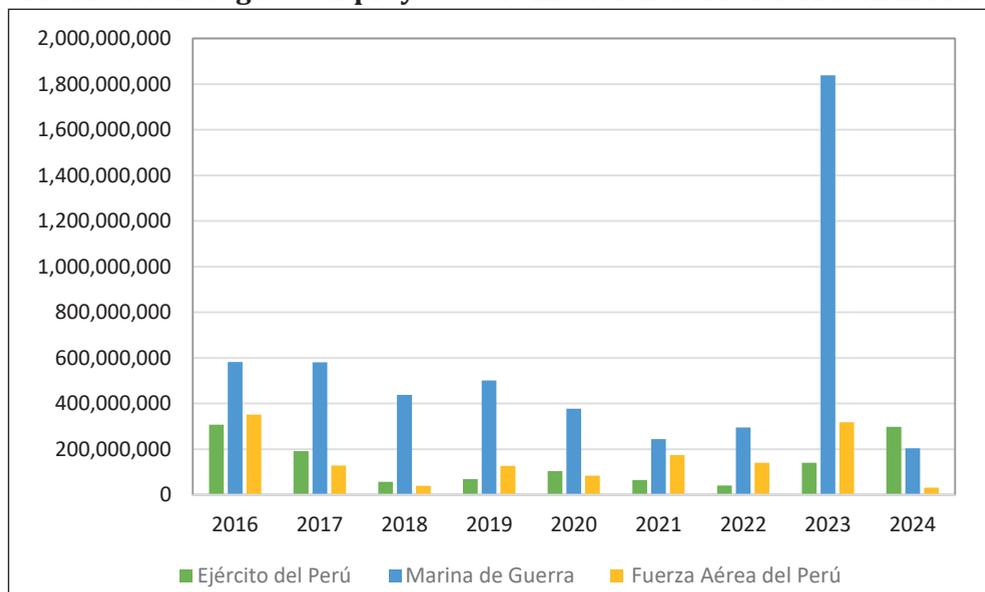
#### 4.1.2. Infraestructura

En ambos sectores se registra un déficit y brechas infraestructurales desde la inversión y en la distribución de la cobertura.

En cuando a la infraestructura del Sector Defensa, cabe precisar que es difícil dimensionar con certeza este componente, toda vez que esta información es clasificada como secreta. Sin embargo, con base en información contenida en un reporte del Sector Defensa (2023a), el monto más bajo programado para inversiones se dio en el 2022, cuando alcanzó los 166.6 millones de soles. Y ha repuntado a más de 590 millones en el 2024, durante el segundo año del gobierno de Dina Boluarte, siendo el más alto de los últimos cuatro años.

Asimismo, como se observa en el gráfico N° 3, la Marina de Guerra ha sido la institución que presenta mayor gasto en inversiones desde 2016, con un pico de 1,838 millones de soles en 2023. Mientras que el gasto en inversiones de la Fuerza Aérea y el Ejército ha oscilado entre incrementos y reducciones. Si bien para el 2024, el Ejército tiene un incremento importante en su presupuesto para proyectos de inversión, datos oficiales muestran que, con la suma asignada no se podrá cubrir el mantenimiento de equipos e instalaciones dedicados a brindar servicios de salud, así como la cobertura de seguros a la flota de aeronaves empleadas para las operaciones en el VRAEM y para combatir la minería ilegal que ascienden a casi 150 millones de soles (MINDEF, 2023b). El MINDEF también ha reportado que, en el caso de la Marina de Guerra, no será posible cubrir al 100% la actividad “ámbito acuático vigilado y controlado”, que requiere acciones de entrenamiento, seguros, combustible, mantenimiento de naves, etc. (MINDEF, 2023b).

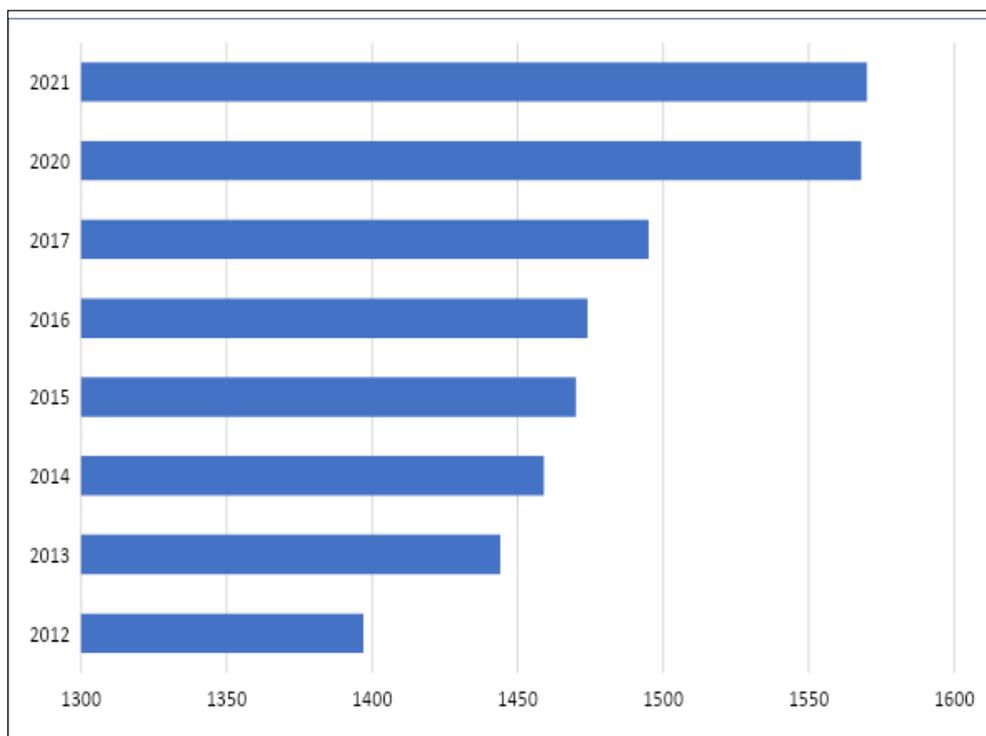
**Gráfico N° 3**  
**Distribución de gasto en proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas**



Fuente: MEF, 2024. Elaboración propia.

Con relación a la infraestructura del Sector Interior, las brechas infraestructurales se evidencian en la cantidad de comisarías a nivel nacional. Al reconstruir la información a partir del Censo Nacional de Comisarías I, II, III, IV, V y VI, y de un informe del diagnóstico de brechas infraestructurales (MININTER, 2022), elaborado por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) del MININTER, como se observa en el gráfico N° 4, entre el 2012 y el 2021 solo se han incrementado 173 comisarías a nivel nacional. Considerando comisarías básicas y especializadas este aumento en casi una década resulta insuficiente por el crecimiento poblacional (que se detalla más adelante).

**Gráfico N° 4**  
**Evolución del número de comisarías**  
**2012-2021**



Fuente: INEI, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; MININTER (2022).

Elaboración propia.

#### **4.1.3. Formación y especialización de la burocracia**

Sobre la base de lo recopilado en la información de acceso público, la participación del personal civil y militar en el MINDEF ha fluctuado, aunque con una tendencia hacia el incremento, como se observa en la siguiente tabla.

**Tabla N° 5**  
**Personal civil y militar laborando en el MINDEF**

Tipo de personal	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Civil	404		413		431	426	447	474
Militar					444	486	456	471
<b>Total</b>	404		413		875	912	903	945

Nota. Información contenida en los Planes de Desarrollo de las Personas (PDP) del Ministerio de Defensa de los años 2017, 2019, 2021, 2022, 2023 y 2024.

Los PDP de 2018 y 2020 no pudieron ser ubicados.

Elaboración propia.

En cuanto a la fuerza militar peruana, las estimaciones sugieren que los efectivos activos ascienden a unos 95,000, de los cuales aproximadamente 60,000 pertenecen al Ejército, 25,000 a la Marina de Guerra y 10,000 a la Fuerza Aérea (Cia The World Factbook, 2024). Tomando los datos del tamaño de la fuerza militar de otros países vecinos, en la tabla N° 6 se verifica que el Perú solamente es superado por Brasil y Colombia.

**Tabla N° 6**  
**Tamaño de Fuerzas Armadas en países sudamericanos**

FFAA.	Perú	Chile	Bolivia	Ecuador	Brasil	Colombia
<b>Ejército</b>	60,000	45,000	S.D.	25,000	220,000	225,000
<b>Marina</b>	25,000	25,000	S.D.	9,000	70,000	50,000
<b>Fuerza Aérea</b>	10,000	10,000	S.D.	6,000	70,000	15,000
<b>Total</b>	<b>95,000</b>	<b>80,000</b>	<b>40,000</b>	<b>40,000</b>	<b>360,000</b>	<b>290,000</b>
<b>Ratio por 1,000 habitantes</b>	0.00479	0.00637	0.00609	0.00236	0.00358	0.00945

Fuentes: Cia The World Factbook (2024) correspondientes al año 2023 para dar cuenta del tamaño de las Fuerzas Armadas. Los datos incorporados del ratio de fuerzas armadas por 1,000 habitantes han sido tomados del "Bonn International Center for Conflict Studies" de la Universidad de Bonn. La sigla "S.D." corresponde a "sin datos".

Elaboración propia.

A partir de lo señalado, se estima que las FFAA. peruanas no presentan debilidad en lo que respecta al número de sus efectivos, sino más bien, en términos de recursos. No obstante, debido a las nuevas misiones y los complejos escenarios en los que participa interactuando con población civil en situaciones conflictivas, requiere que la profesionalización y especialización continúe siendo forta-

lecida. Ello permitiría dotar de efectividad al cumplimiento de los diversos roles que progresivamente han ido asumiendo en el desarrollo del país.

En el sector de Interior, según la información de los censos nacionales de comisarías existe una brecha en la distribución del personal a nivel nacional. Como se puede observar en la tabla N° 7, el cuerpo policial ha incrementado gradualmente, pero es insuficiente por el crecimiento poblacional a nivel nacional. Al evaluar la ratio de policías por habitantes entre 2012 y 2017, en este último año, solo se registra un efectivo policial por cada 673 habitantes a nivel nacional. Cabe notar, que no hay datos de los siguientes años que se encuentren disponibles para dar cuenta del incremento o reducción de la ratio de policías, sobre todo, teniendo cuenta el incremento poblacional producido por la migración en los últimos años.

**Tabla N° 7**  
**Distribución de efectivos policiales a nivel nacional 2012-2017.**

Años	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cantidad de efectivos	34 805	34 592	32 841	36 380	41 731	47 265
Población nacional	30'135'875	30'475'144	30'814'175	31'151'643	31'488'625	31'809'345
Ratio efectivos por población	866	881	938	856	755	673

Fuente: INEI, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017. Elaboración propia.

#### **4.1.2. Autonomía**

En esta sección del capítulo se valora la autonomía del MINDEF/FFAA., así como del MININTER/PNP, en función del abordaje de tres dimensiones: (i) las relaciones de estas instituciones con el poder político; (ii) la autogestión de políticas; y, (iii) el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas, así como la transparencia de las instituciones analizadas.

##### **4.1.2.1. Relaciones con el poder político**

Para dar contenido a la dinámica de relacionamiento se han seleccionado hechos que dan cuenta de las relaciones con el poder político.

Empezando este breve repaso, en agosto del 2016, el gobierno de Kuczynski inició la propuesta de reforma policial para cambiar la percepción de la ciudadanía, reducir la criminalidad en el Callao y Tumbes, y detener la producción de

cocaína en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) (El Comercio, 18 de agosto de 2016). En el clima de tensiones políticas que se vivía entre el Ejecutivo y el Legislativo, en agosto 2016 se crea la División de delitos de Alta Complejidad (Diviac), para que se haga cargo de las acciones de inteligencia e investigación en materia de organizaciones criminales vinculadas a temas de corrupción, lavado de activos, tráfico de terrenos, trata de personas y extorsión (Colchado Huamani y Delgado de la Torre, 2021).

Posteriormente, en diciembre de 2016, el expresidente Kuczynski señalaba la importancia de *“dejar de manosear a la Fuerza Armada”* (Correo, 14 de diciembre de 2016), en clara alusión a su antecesor Ollanta Humala. En ese entendimiento y como parte de los cambios que el nuevo gobierno pretendía imprimir a sus relaciones con las FF.AA., en 2017, las acciones del Ejecutivo se concentraron, por un lado, en modificar los escalafones de ascenso que habían sido variados por el gobierno anterior, a fin de beneficiar a sus promociones en el Ejército (El Peruano, 21 de enero de 2017). Y por el otro, debido a la ocurrencia del Fenómeno del Niño Costero en 2017, los esfuerzos se concentraron en la gestión de riesgos de desastres. Fue precisamente en este contexto que se reactivó el COEN, para lo cual, la cooperación china como se ha mencionado anteriormente fue esencial.

Siguiendo con la línea de tiempo de la secuencia de gobiernos, tras la renuncia de PPK, el MININTER enfrentó una transición bajo el liderazgo de Martín Vizcarra. El gobierno sostuvo una serie de enfrentamientos con la oposición fujimorista en el Congreso, al igual que su predecesor, aunque con mayor intensidad. Entre estas tensiones se dio una confrontación a causa de las investigaciones de la Diviac a los partidos políticos Fuerza Popular y el APRA, como organizaciones criminales por financiamiento ilícito o vinculaciones con redes criminales dentro del Consejo Nacional de Magistratura (CNM), conocido caso como *“Los Cuellos Blancos”* (Colchado Huamani y Delgado de la Torre, 2021). En ese contexto, la PNP-Diviac participó en la diligencia policial en la casa del expresidente Alan García, quien se suicidó durante la intervención. La reacción de los congresistas de los partidos aprista y fujimorista fue iniciar investigaciones contra los miembros de la Diviac, además de calificarla como *“policía política”* (Aguirre, 10 de octubre de 2019).

A fines de septiembre de 2019 y a horas de haber disuelto el Congreso, en la página de Twitter (ahora “X”) de la Presidencia, se publicó una foto en la que se aprecia al expresidente Vizcarra con los comandantes generales de las tres FF.AA. y la PNP (El Comercio, 1 de octubre de 2019). Esta imagen tenía por propósito crear un ambiente de legitimidad para la nueva etapa de su gobierno caracterizada por iniciar un paquete de reformas políticas que habían sido diseñadas por una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Cabe precisar

que, esta práctica de mostrar públicamente el respaldo de las FF.AA. y la PNP a través de fotografías ha sido replicada por algunos de los posteriores gobiernos, como los de Castillo y Boluarte.

Al año siguiente, la coyuntura producida por la pandemia de la COVID 19 monopolizó la labor de las FF.AA. y de la PNP. El gobierno optó por la securitización de la respuesta a la emergencia sanitaria (Rooney, 2020, pp. 112-117), lo cual derivó en que las Fuerzas Armadas cumplieran roles de control y vigilancia ciudadana para garantizar el aislamiento domiciliario, el cierre de fronteras y la paralización de actividades económicas. El nuevo Congreso elegido por un periodo extraordinario y Vizcarra aprobaron y promulgaron la controversial ley de protección a miembros de la PNP y FF.AA., para evitar que sean sometidos a procesos penales por el uso de armas o medios de defensa durante el confinamiento, suspendiendo el principio de proporcionalidad de uso de fuerza por parte de la PNP y las FF.AA. (Calderón, 30 de marzo de 2020; Zubiarte Pacco, 3 de abril de 2020). En esa misma línea, el gobierno autorizó el pago de bonificaciones extraordinarias, a favor del personal militar participante en dichas acciones, aproximadamente unos 65 mil efectivos (MINDEF, 7 de mayo de 2020).

Cuando la era Vizcarra llegó a su fin luego de la vacancia decidida por el Congreso, el presidente del Congreso Manuel Merino asumió el cargo por cinco días, pero no logró una relación cooperativa con las fuerzas armadas y policiales. Su entrada abrupta al poder y el alto rechazo al periodo congresal del 2020 le confería una baja legitimidad. En efecto, las manifestaciones ciudadanas que se sobrevinieron tras su ascenso al Ejecutivo fueron contrarrestadas por las fuerzas policiales y consecuencia de la violencia ejercida dos jóvenes fallecieron.

Al asumir Francisco Sagasti la presidencia de manera transitoria, el MININTER estaba en una situación crítica por la alta desconfianza a causa de las represiones en protestas en noviembre de 2020. En respuesta, el Ejecutivo anunció una reforma policial y cambios internos para su modernización, que creó un ambiente confrontativo entre el Gobierno y altos mandos policiales. Se generaron inestabilidad y divisiones en este ministerio por dos cuestiones: (i) Sagasti tomó la decisión de pasar al retiro a 18 generales de la PNP, aparentemente vinculados a la represión policial de las protestas, y designó generales no involucrados a las manifestaciones de noviembre (Lira Delcore, 30 de noviembre de 2020); y, (ii) esta decisión no contó con el apoyo del propio MININTER por considerarse perjudicial para la institucionalidad de la PNP, debido a lo cual renunciaron inclusive dos titulares de dicha cartera. Finalmente, los cambios en los altos mandos policiales se materializaron, producto de lo cual trece generales retirados interpusieron una acción de amparo, demostrando así una falta de liderazgo del Gobierno sobre la institución y conflictividad política en la toma e implementación de las decisiones. A esta coyuntura de movimientos en los altos

mandos, se le sumó el paro agrario del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 2020, en el que como resultado del uso de la fuerza se produjo la muerte de dos manifestantes en las zonas de agroexportación.

Continuando con el recorrido de gobiernos, en los 16 meses que Pedro Castillo ejerció la presidencia, la rotación de ministros de defensa y del interior fue elevada. En términos generales, se puede señalar que la característica del gobierno de Castillo en ambos sectores fue una relación tensa e intentos de injerencia en puestos claves para asegurar el respaldo de las dos instituciones. En total, tuvo siete ministros en el MININTER, solo dos de ellos contaban con experiencia y formación en la PNP, mientras que los demás eran civiles con algún tipo de vinculación política al expresidente o a su entorno.

Mientras que, en el caso del MINDEF, cada tres meses se produjo un cambio de responsable de la conducción político-estratégica. El desencuentro inicial con las FFAA. se produjo con los cambios de los comandantes generales durante el primer mes de mandato. Seguidamente, en noviembre de 2021, los comandantes del EP y la FAP fueron dados de baja, tras lo cual, denuncias de corrupción difundidas en los medios de comunicación sobre los ascensos militares y policiales fueron relacionados con esos hechos (León, 24 de julio de 2022). Ese mismo mes, el Gobierno autorizó la intervención de las FFAA. en apoyo a la PNP, para la ejecución de operaciones policiales en las regiones policiales de Callao y Lima. Aunque estas acciones no llegaron a implementarse, nuevamente pusieron en debate la necesidad de

[...] considerar la implementación de medidas que salvaguarden los derechos fundamentales, tanto del personal militar como de la ciudadanía, tales como, el desarrollo de capacitación y entrenamiento especializado para la ejecución de ese tipo de acciones militares, así como de inversión en la compra de equipo adecuado. (Rooney, 2022, p. 131)

Por último, el intento de golpe que protagonizó Castillo el 7 de diciembre de 2022, cuando a través de un discurso televisado dispuso el cierre del Congreso demostró que la búsqueda de respaldo, a través de los cambios realizados en los altos mandos militares y en los ascensos, no resultó. Ese día, Castillo fue detenido por efectivos policiales a pocas horas del anuncio cuando se encaminaba a la Embajada de México. Horas más tarde, los altos mandos militares asistieron a la juramentación de la actual presidenta Dina Boluarte en el Congreso de la República (EFE, 7 de diciembre de 2022), lo cual comunicó el apoyo de la fuerza militar a la sucesión presidencial, en un contexto de inestabilidad agudizada.

Tras el intento de ruptura del orden constitucional, entre diciembre de 2022 y enero de 2023, se produjeron protestas sociales, principalmente en el sur del

país y en Lima, contra el gobierno de Dina Boluarte. La respuesta consistió en aplicar estados de emergencia en las zonas con movilizaciones activas. En estas circunstancias, en distintas zonas del país se transfirieron 22.5 millones de soles para pagos de bonos a policías que desempeñen funciones en situación de alto riesgo como las protestas sociales (El Peruano, 14 de diciembre de 2022).

Como relata el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas, tras su visita del 8 al 17 de mayo de 2023, con base en el material audiovisual, las necropsias y los testimonios recogidos, presumiblemente muestran que las fuerzas del orden, militares y policías hicieron un uso desproporcionado de la fuerza, lo que dio como resultado que, de 68 personas fallecidas, el 74% podrían haber muerto como consecuencia de ello (Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 17 de mayo de 2023).

En lo que va del gobierno de Boluarte, la relación político-militar-policial no ha presentado episodios de confrontación. Sino que, como ha ocurrido en los casos de los expresidentes Martín Vizcarra y Pedro Castillo, aparecer en compañía de altos mandos militares y policiales es una de las prácticas que se han adoptado en el contexto de inestabilidad y polarización política agudizadas. Aunado a lo anterior, cabe puntualizar que para 2024, el presupuesto asignado para las FFAA. y la PNP se ha incrementado por segundo año consecutivo.

La cuestión en este punto es el rol que las FFAA. “deben” ejercer por demanda de actores políticos y qué implica esto para la democracia en el Perú. Como Tanaka (2023) sugiere

The big question now is the role that the armed forces will play in an increasingly more polarised situation, in which it is the civilian leaders and a conservative sector of retired servicemen who are pressing the military ‘to speak out’ and in which, given the fragility of the country’s democratic institutions, they feel, in a way, ‘obliged’ to settle, by action or omission, disputes between political actors. (p. 31)<sup>2</sup>

#### **4.1.2.2. Autogestión de políticas**

Comprendiendo la autogestión de políticas como el control de la interferencia externa en la formulación de las agendas de seguridad y defensa nacional, en este apartado se dimensiona este componente del atributo autonomía, a partir

---

<sup>2</sup> “La gran pregunta ahora es el papel que desempeñarán las fuerzas armadas en una situación cada vez más polarizada, en la que son los dirigentes civiles y un sector conservador de militares retirados quienes presionan a los militares para que ‘hablen claro’ y en la que, dada la fragilidad de las instituciones democráticas del país, se sienten, en cierto modo, ‘obligados’ a dirimir, por acción u omisión, las disputas entre los actores políticos” (traducción propia).

del breve análisis de dos casos de estudio: (i) la interdicción e interceptación aérea en el MINDEF/FF.AA. como muestra de la porosidad en el establecimiento de la agenda estatal y (ii) la resistencia por parte de las autoridades políticas del Sector Interior a la adopción del modelo salvadoreño de seguridad ciudadana.

### **a. La interdicción e interceptación aérea**

Los antecedentes de cooperación entre el Perú y los EE.UU. para el combate del tráfico ilícito de drogas, a través de un programa de interdicción aérea se remonta a mediados de los noventa. Y estuvo operativa hasta el incidente ocurrido en 2001, cuando un avión de la FAP derribó una avioneta con misioneros estadounidenses que fue confundida con una aeronave narcotraficante. Tras el accidente, las actividades de cooperación bilateral en esos ámbitos se suspendieron y se retomaron cuatro años más tarde en 2005. No obstante, se interrumpió nuevamente por decisión de la potencia hemisférica.

Durante todo este tiempo, ambos países exploraron la posibilidad de retomar la cooperación brindada consistente en asistencia operativa, uso de radares, etc. Mientras tanto, en estos más de veinte años, el Perú no aplicó, ni la interceptación, ni la interdicción de aeronaves. Explicaciones plausibles, no excluyentes entre sí, para el accionar peruano de paralización son las siguientes: (i) en el campo diplomático, por la negativa de EE.UU. frente a la interdicción aérea que pudiera realizar el Perú en cooperación con otro país o países, pues los misioneros que fallecieron producto del derribamiento erróneo eran de nacionalidad estadounidense; y, (ii) en el campo técnico, por la imposibilidad de realizar vuelos de interdicción sin la cooperación internacional proveniente de una potencia militar con capacidad tecnológica que le permitiese al Perú realizar este tipo de acciones con riesgos mínimos.

El 24 de agosto de 2023, como resultado de las negociaciones, EE.UU. y el Perú suscribieron un nuevo acuerdo para implementar el programa de “interceptación aérea” y en abril de 2024, el Congreso lo ratificó. Nótese que, el nuevo acuerdo bilateral no implica un retorno a la “interdicción aérea”, sino que la cooperación (uso de radares a través del Sistema Cooperativo de Integración de Información Situacional) está orientada a la “interceptación”, es decir, a aproximarse a una aeronave para identificarla y de ser necesario reorientarla hacia su ruta, mediante acciones de escolta o dándole la orden de aterrizar. En términos empleados por la Embajada EE.UU. en el Perú “La interdicción aérea no está permitida en este acuerdo. La asistencia de los Estados Unidos no se utilizará para actividades relacionadas con dañar, destruir, inutilizar o amenazar a aeronaves civiles en servicio” (Embajada de Estados Unidos en Perú, 25 de agosto de 2023).

Según los datos difundidos por el gobierno en el diario oficial *El Peruano*, solamente en el año 2023, aproximadamente 133 toneladas de cocaína han sido transportadas por vía aérea, a través de avionetas que despegan de pistas ilegales (*El Peruano*, 19 de abril de 2024). A la luz de los hechos resulta factible sostener que la estrategia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el componente referido al control de espacio aéreo formulada por el Perú ha estado condicionada durante los últimos veinte años a la voluntad de EE.UU. para retomar la implementación del acuerdo de cooperación militar en dicha materia. Todo ello refleja el efecto que puede producir la cooperación militar entre una gran potencia y una potencia menor, cuyas capacidades para el control de su territorio son limitadas.

### **b. El “Plan Bukele”**

El modelo salvadoreño conocido como “Plan Bukele”, nombrado así por el presidente Nayib Bukele, comprende un conjunto de estrategias y políticas con un enfoque “agresivo” de lucha contra la criminalidad. Aunque se ha notado su eficacia en la reducción de la delincuencia, también ha recibido severas críticas internacionales por las violaciones de derechos humanos y las dinámicas semejantes a las que suele aplicar un régimen autoritario. Con el aumento de la criminalidad alcanzando niveles prepandemia es posible que, para la mayoría de la ciudadanía y actores políticos, el “Plan Bukele” sea una solución viable para el contexto peruano. Precisamente, la ONG Coordinadora para la Inversión y el Trabajo (CIT Perú)<sup>3</sup> ha solventado los gastos para el viaje de congresistas, alcaldes y otros funcionarios públicos a El Salvador para generar incidencia en los actores de toma de decisiones (Loyola, 10 de septiembre de 2023). A través de estas actividades de incidencia han intentado reforzar la idea de réplica del modelo salvadoreño de seguridad ciudadana.

Sin embargo, el interés de diversos actores políticos para la réplica del “Plan Bukele” en el Perú no recibió una respuesta entusiasta por parte del MININTER/PNP. El rechazo por parte del sector se evidenció con el lanzamiento del discurso del “Plan Boluarte” que se enfocaría la seguridad ciudadana en dos áreas principales: la prevención social y el combate activo contra la delincuencia, mientras a la par fortalece la PNP. Así, en el mes de agosto de 2023, el Ejecutivo pidió facultades legislativas al Congreso para implementar el Plan Boluarte denominado oficialmente Plan Con Punche Seguridad (*El Comercio*, 30 de agosto de 2023; *Gestión*, 29 de agosto de 2023). Este proyecto de seguridad se compone de diversas estrategias preventivas relacionadas a la vigilancia electrónica y regulación de aplicativos móviles de servicios.

---

<sup>3</sup> ONG que promueve actividades vinculadas a las políticas de seguridad.

#### **4.1.2.3. Rendición de cuentas y transparencia**

La información recopilada tanto del MINDEF/FFAA. y el MININTER/PNP pone de manifiesto que la rendición de cuentas horizontal no ha logrado un nivel de maduración que permita el logro de los objetivos estratégicos en el marco de la PNMSDN.

Es así que, desde una perspectiva preventiva de la corrupción, en el Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad 2023 que muestra el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción, elaborado por la Secretaría de Integridad Pública (Poder Ejecutivo), el MINDEF alcanzó un 1.87, la MGP 1.64, la FAP 1.01 y el EP 0.90. A su vez, el MININTER obtuvo 1.92 y la PNP 0.91, de un máximo de 2 puntos (Contraloría General de la República, 2024). A partir de esas puntuaciones es posible sostener que el proceso de implementación del modelo de integridad en las instituciones armadas y policiales presentan desafíos, en términos de gestión de riesgos que potencialmente podrían afectar la integridad, transparencia, implementación de controles, comunicación a la ciudadanía de los avances de la implementación del modelo de integridad y el fomento de una cultura de integridad.

En la misma línea, el Índice de Corrupción e Inconducta Funcional (INCO) elaborado por la CGR muestra que el MINDEF en 2022 se clasificó como un ministerio de “corrupción medio alta”; mientras que el MININTER obtuvo una puntuación que lo clasificó como una entidad con “alta” corrupción. Por su parte, las FFAA. presentan una “alta corrupción”, al igual que la PNP (Contraloría General de la República, 2024). Otro indicador para dimensionar la rendición de cuentas del MINDEF/FFAA. y el MININTER/PNP es el Índice de Riesgos en la Inversión Pública (IRI). Según los resultados, publicados el 18 de abril de 2024, las instituciones analizadas se ubican en la categoría de “riesgo medio” (Contraloría General de la República, 2024).

Finalmente, a manera de cierre de esta sección y en la línea de lo arriba mencionado, particularmente, en lo que se refiere al MINDEF y a las FFAA., la mayoría de los documentos de políticas y de gestión, a diferencia de lo que ocurre con el MININTER y la PNP son clasificados como “secretos”, lo cual dificulta que la ciudadanía pueda conocer la labor que realizan, más aún, cuando el SIDENA no cuenta con mecanismos para la participación de la sociedad civil.

### **5. Análisis de capacidad y autonomía respecto a los resultados en términos de legitimidad**

Retomando la pregunta central del capítulo, la funcionalidad y legitimidad de una institución estatal estarán sujetas a los atributos expuestos en el marco analítico como la capacidad y la autonomía, siendo dimensiones fundacionales de un Estado. Considerando esto, en el primer apartado se exploró la orienta-

ción de las políticas y la articulación multisectorial del MINDEF/FFAA. y MININTER/PNP; asimismo, se han revisado los componentes de ambos atributos institucionales y en el siguiente cuadro se sintetiza lo encontrado:

**Tabla N° 8**  
**Resumen de análisis de atributos de capacidad y autonomía**  
**en los sectores Defensa e Interior.**

CAPACIDAD			
Entidades	Recursos	Infraestructura	Burocracia
MINDEF/ FFAA.	Tendencia al incremento, aunque insuficiente para nuevos roles.	Brechas persistentes no resueltas.	Brechas en especialización para asumir nuevos roles con efectividad.
MININTER/ PNP	Tendencia al incremento (mayor presupuesto que FFAA.).		Insuficiente número de efectivos.
AUTONOMÍA			
Entidades	Relación con el poder político	Autonomía de políticas	Rendición de cuentas y transparencia
MINDEF/ FFAA.	Relación variable por factores como: contexto y agenda del gobierno de turno.	Espacios de porosidad en procesos de <i>agenda-setting</i> .	Corrupción media-alta Baja apertura y transparencia.
MININTER/ PNP			Corrupción alta. Baja apertura y transparencia.

Elaboración propia.

Sobre esa base, en esta sección se evalúan en conjunto los niveles de efectividad y el tipo de autonomía de las instituciones responsables sobre la agenda de seguridad y defensa nacional, teniendo en cuenta los resultados arrojados por estadísticas nacionales e índices internacionales.

Antes de entrar a los datos específicos de las problemáticas que forman parte de la agenda de seguridad y defensa nacional, se estima pertinente mencionar que en el Fragile States Index (2023), el Perú se encuentra en el lugar 75° de 179 países, con un puntaje de 73 (de un máximo de 120), tal como estuvo hace diez años en 2014. Entre ese año y el 2020, la tendencia del Perú en este

*index* estuvo orientada hacia la reducción de la fragilidad. No obstante, repuntó a partir del 2021, con una marcada tendencia hacia el incremento. Entre los indicadores en los que el Perú resulta peor evaluado se encuentran dos de “cohesión”: “élites divididas en facciones” (fragmentación de instituciones del Estado por diversos motivos, así como, enfrentamiento y bloqueo entre élites gobernantes) en los que obtiene 8.4 de un máximo de 10, y “agravio colectivo” (divisiones entre distintos grupos de la sociedad por características sociales, políticas, étnicas, etc.) en el que fue puntuado con 8.

### 5.1. Lucha contra los ilícitos y violencia organizada en el país a nivel operativo

En el Índice de Paz Global 2023 (Institute for Economics & Peace, 2023), el Perú se ubica en la posición 103º de 163 países evaluados. Siguiendo los indicadores en los que el país ha obtenido un puntaje alto se encuentran la elevada ratio de población carcelaria, la potencialidad de manifestaciones violentas, la percepción de criminalidad por la ciudadanía, actividad terrorista, homicidios y personal de seguridad privada.

Para comprender la relación entre las capacidades institucionales analizadas y las problemáticas de seguridad pública, en primer lugar, es necesario tener en cuenta que, a pesar de la disposición de recursos que muestran una tendencia hacia el incremento, el MININTER/PNP no ha podido concretar en los últimos años un cambio sustancial en la reducción de la criminalidad organizada, seguridad ciudadana y atentados terroristas.

En la tabla Nº 9 se observa que el número de detenidos por homicidio, hurto y robo se han incrementado entre el 2004 y el 2022. En ese sentido, los objetivos prioritarios y recursos sobre prevención de delincuencia y criminalidad común no están traduciéndose en la reducción de la ocurrencia de estos ilícitos y en consecuencia, la situación sigue sin controlarse y agravándose.

**Tabla Nº 9**  
**Personas detenidas por comisión de delitos (flagrancia)**  
**según tipo de delito, 2004 - 2022**

Tipos de delitos (casos registrados)						
Años	Homicidio	Hurto	Robo	Apropiación ilícita	Terrorismo - Apología	Asociación ilícita
2004	744	10 451	10 463	411	158	-
2005	1 254	9 132	10 065	216	170	-
2006	1 315	9 141	10 712	293	162	-

Tipos de delitos (casos registrados)						
Años	Homicidio	Hurto	Robo	Apropiación ilícita	Terrorismo - Apología	Asociación ilícita
2007	1 047	9 238	11 309	220	125	-
2008	1 162	9 665	12 517	353	103	-
2009	1 168	10 475	16 329	297	77	-
2010	823	10 350	16 143	375	121	-
2011	862	10 878	15 227	280	202	-
2012	1 047	12 136	15 857	186	198	-
2013	1 052	11 826	15 926	218	110	-
2014	1 029	12 207	13 449	227	135	-
2015	1 168	12 570	12 817	110	93	-
2016	1 203	15 138	13 461	379	26	-
2017	1 446	16 314	13 480	161	4	-
2018	1 898	19 523	13 745	97	7	50
2019	1 733	21 081	13 804	99	3	19
2020	1 893	14 193	8 791	130	17	4
2021	2 387	16 512	9 113	122	4	21
2022	2 233	18 520	10 367	148	16	82

Fuente: INEI, Estadísticas del Índice temático (s.f). Elaboración propia.

Por otro lado, en la lucha contra el narcoterrorismo la responsabilidad entre la PNP y las FFAA. es compartida. Al respecto, existe una reducción de casos de personas detenidas por actos terroristas o apología al terrorismo, sea simple o agravada. Sin embargo, esto no ha significado un menor número de casos en la ocurrencia de atentados terroristas. En la tabla N° 10 se observa que, entre 2018 y 2022, la mayoría de las víctimas son civiles con un saldo de veinte (20) fallecidos, lo cual demuestra que las fuerzas militares y policiales no están logrando resguardar a la ciudadanía. Además, entre 2012 y 2018, la mayoría de fallecidos por acciones terroristas pertenecían a las fuerzas militares, con un total de 107 efectivos. Estas cifras evidencian que los recursos, la capacitación recibida por el personal militar y policial para combatir el tráfico ilícito de drogas aliado con los remanentes terroristas, así como la estrategia implementada por el MINDEF/FFAA. y el MININTER/PNP, para enfrentar esta amenaza han sido insuficientes y por tanto ineficaces.

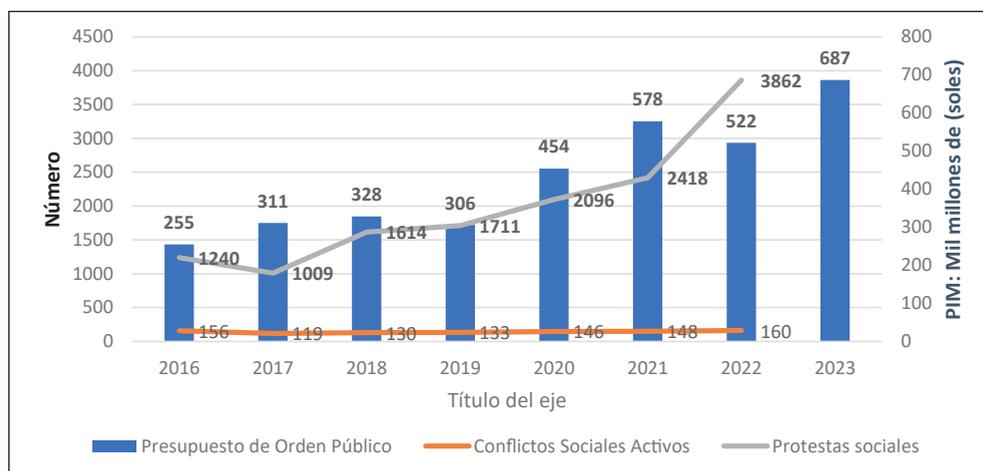
**Tabla N° 10**  
**Muertes producidas por acciones terroristas registradas,**  
**según clasificación de víctimas, 2012-2022**

Clasificación de Víctimas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>NO TERRORISTAS</b>	80	7	6	19	26	27	20	4	4	18	2
Civiles	9	4	3	6	4	2	0	0	1	18	1
Policía Nacional	20	0	2	1	2	21	4	0	2	0	1
Fuerzas Armadas	51	3	1	12	20	4	16	4	1	0	0
<b>TERRORISTAS</b>	3	5	4	2	1	2	1	3	0	2	0
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>2</b>

Fuente: INEI, Estadísticas del Índice temático (s.f). Elaboración propia.

Por otra parte, el PESEM del Sector Interior al 2030 ha incorporado como objetivo estratégico la reducción de conflictos sociales y protestas violentas articulado al programa presupuestal: PP 0139: Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público. No obstante, el incremento en mil millones de soles en asignación presupuestal al PP. 0139 en los últimos ocho años no ha significado una disminución en la incidencia de conflictos y protestas sociales a nivel nacional como se puede ver en el gráfico N° 5.

**Gráfico N° 5**  
**Evolución presupuestal e incidencia de los conflictos y protestas sociales 2016-2023**



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2017; 2018; 2019; 2019; 2020; 2021; 2022. MEF, 2024.  
 Elaboración propia.

Otra problemática identificada es que la formación especializada y las políticas nacionales formuladas podrían facilitar la coordinación entre las FF.AA. y la PNP, así como el cumplimiento de responsabilidades específicas. Sin embargo, debido a que los fenómenos que se combaten son de proporciones estructurales e incluso intervienen organizaciones criminales transnacionales, los resultados obtenidos en materia de tráfico ilícito de drogas y trata de personas no son positivos.

Según el Global Organized Crime Index (2023), el Estado peruano tiene una puntuación de 4.38 en resiliencia al crimen organizado, una calificación baja de un indicador de 10 puntos y ocupa el octavo lugar a nivel de países sudamericanos (mientras más bajo se posiciona un país, el indicador refleja mayor fragilidad). La permeabilidad de los actores criminales transnacionales se evidencia con el caso de aumento en la demanda internacional de la producción de cocaína. La pandemia de COVID-19 y la caída de precios de productos agrícolas como el café aumentaron las condiciones para cultivar hoja de coca (Londres AFP, 5 de noviembre de 2019). Como se mencionó en el apartado de políticas, el Perú cuenta con una Política Nacional Contra las Drogas 2030 que involucra operaciones especializadas que destruyen plantaciones de cultivo de coca, como el caso de más de 3000 hectáreas destruidas bajo el Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (Corah) (MININTER, 7 de mayo de 2023). Sin embargo, lo que está logrando es el desplazamiento del comercio hacia otros territorios. Según el Informe del Global Organized Crime Index (2023), las mafias serbias han desplazado a las mexicanas y colombianas como actores que controlan el mercado en el Perú, y los grupos narcoterroristas brindan seguridad a los cultivos en la región del VRAEM. En ese sentido, la cocaína producida en el Perú se transporta casi exclusivamente al mercado internacional, a través de diversas rutas de envío marítimas y aéreas.

Asimismo, el Perú es un país de origen y destino de este ilícito, siendo la demanda interna, la principal fuerza de impulso. A pesar de los esfuerzos realizados por el MININTER/PNP, las restricciones de la COVID-19 han dificultado la identificación y prevención de la trata, lo que ha dado lugar a nuevas formas de explotación utilizando la tecnología digital. Las redes criminales tienen como objetivo a la población venezolana vulnerable, pagando sus gastos de transporte, alojamiento y manutención para obligar su prostitución y el pago de cuotas. Las mujeres y los niños, en particular de poblaciones indígenas son las víctimas más frecuentes. La corrupción entre funcionarios exacerba este mercado criminal. En efecto, la PNMSDN al 2030 enfatiza en revertir los factores socioeconómicos y mejorar el marco institucional; no obstante, su perspectiva sobre la forma de intervención sobre seguridad ciudadana y prevención del delito no logra una respuesta estatal eficaz para combatir economías ilícitas y la violencia que genera.

## **5.2. El diseño institucional para el abordaje de la agenda de seguridad y defensa nacional a nivel político-estratégico**

Como se ha visto, en los últimos cinco años, como parte de la modernización de la gestión pública y el planeamiento estratégico, se han formulado políticas nacionales, creando sistemas funcionales para articular multisectorialmente al MINDEF y MININTER, así como a otras entidades públicas, para fortalecer las capacidades institucionales, a partir del cumplimiento de sus roles tradicionales y los vinculados a seguridad pública.

No obstante, el diseño institucional sostenido en un macro-sistema funcional como el SIDENA presenta limitaciones, cuyas explicaciones subyacen en algunos de los componentes de los atributos institucionales analizados en la cuarta sección de este documento. Particularmente, además de la falta de suficientes recursos que el propio reporte de evaluación de la PNMSDN al 2030 para el 2022 menciona (MINDEF, 2023a), también resulta necesario fortalecer la especialización de la burocracia y la articulación del conjunto de instituciones. Para ello, el enfoque de seguridad multidimensional requiere ser internalizado y difundido entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, procurar que quienes dirijan las instituciones como el MINDEF y el MININTER, más allá de ser funcionarios de confianza, puedan hacer aportes fundados en conocimiento y experiencia previa en las agendas de seguridad y defensa nacional.

Otro aspecto fundamental ligado al atributo de legitimidad es la participación de la sociedad civil en las agendas de seguridad y defensa nacional. El COSE-DENA está integrado solamente por entidades públicas de los tres niveles de gobierno y no contempla ningún espacio o mecanismo de participación de la sociedad civil.

## **6. Conclusiones**

Este capítulo ha procurado responder, desde el análisis de los atributos institucionales del MINDEF/FFAA. y el MININTER/PNP, cómo se explica la funcionalidad y legitimidad de la fuerza estatal en las agendas de seguridad y defensa nacional en el contexto de inestabilidad política iniciada desde el 2016. En esa línea, se ha determinado que: (i) ambas instituciones cuentan con recursos económicos que tienden hacia el incremento; (ii) en los últimos cinco años se ha fortalecido el marco de políticas y los instrumentos de gestión, aunque el diseño institucional del sistema funcional, el SIDENA, no es participativo y adolece de una adecuada articulación; (iii) persisten brechas en la infraestructura y en la especialización de las fuerzas del orden para afrontar eficazmente las amenazas y desafíos problematizados en la PNMSDN al 2030; y, (iv) se han presentado acciones de influencia externa a la agenda institucional de las FFAA. y la PNP, ya sea a partir de la búsqueda de “respaldo” por parte del poder político, la corrupción del propio personal militar y policial, así como injerencia en la auto-

gestión de políticas, a pesar de la naturaleza especializada de las instituciones y agendas.

En consecuencia, si bien se observa que existen esfuerzos dirigidos a fortalecer la capacidad de las fuerzas del orden, el MINDEF/FFAA. y el MININTER/PNP se mantienen en un estadio crónico de entrapamiento de la estructura institucional con niveles de capacidad que pueden ser categorizados como “media-baja”. Esta condición en el componente de capacidad institucional se refuerza por lo identificado en términos de la autonomía expresada en la permeabilidad de intereses provenientes de actores políticos con agendas individuales o particulares que se distancian de la agenda pública, así como de actores retadores al Estado (organizaciones criminales transnacionales y sus complejas redes de operación) en la agenda de seguridad y defensa nacional.

En síntesis, la limitada funcionalidad del MINDEF/FFAA. y el MININTER/PNP en el cumplimiento de sus roles se explica, a partir del entrapamiento de la capacidad institucional agravada por grietas de permeabilidad que se van ensanchando, lo que a su vez se traduce en una tendencia hacia el deterioro de la legitimidad de las fuerzas armadas y policiales.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre, D. (2019, 10 de octubre). Complot fujimorista contra la DIVIAC es delito de obstrucción a la justicia. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2019/10/10/complot-fujimorista-contra-la-diviac-es-delito-de-obstruccion-a-la-justicia-fujimorismo-pnp-martin-vizcarra>
- Altman, D. y Luna, J. P. (2012). Introducción: el Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 521-543. <https://www.redalyc.org/pdf/324/32425402001.pdf>
- Banco Mundial. (s.f). Databank – Military expenditure (% of GDP) - Peru (2000-2022). <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=PE>
- Bersch, K., Praca S. y Taylor, M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. En M. A. Centeno, A. Kohli y D. Yashar. (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157-183). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.007>
- Boidi, F., Carrión, J. F., Rodríguez, M. y Zárate, P. (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Perú 2023*. LAPOP.
- Calderón, M. (2020, 30 de marzo). Controversia por ley de protección para efectivos de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/coronavirus-controversia-por-ley-de-proteccion-para-efectivos-de-la-policia-nacional-y-fuerzas-armadas-estado-de-emergencia-noticia/>
- Cano Inugay, J. (2023). Invierte Perú y las capacidades de las Fuerzas Armadas para la Defensa Nacional 2023. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa – CAEN*, 68-81. <https://recide.caen.edu.pe/index.php/recide/article/view/141/158>
- Cia The World Factbook. (2024). Peru. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/peru/>
- Colchado Huamani, J. y Delgado de la Torre, F. G. (2021). *Mejorar las investigaciones policiales desarrolladas por las unidades especializadas de investigación criminal de la PNP en los megaoperativos, en la lucha contra el crimen organizado vinculado a las principales economías ilegales del país, durante el periodo agosto 2016 - abril 2020* [trabajo para obtener la maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/22635>
- Contraloría General de la República. (2024). Buscador de Informes de Servicios de Control. <https://buscadorinformes.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Avanzado.html>

- Correo. (2016, 14 de diciembre). PPK: “Tenemos que dejar de manosear a las Fuerzas Armadas”. <https://diariocorreo.pe/politica/ppk-tenemos-que-dejar-de-manosear-a-las-fuerzas-armadas-717663/?ref=dcr>
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/136843>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Vigésimo informe Anual 2016*. [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe\\_anual\\_completo\\_2016.1.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_anual_completo_2016.1.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Vigésimo Primero Informe Anual 2017*. [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe\\_anual\\_DP\\_2017.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe_anual_DP_2017.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Vigésimo Segundo Informe Anual 2018*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Vig%C3%A9simo-Segundo-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-Diciembre-2018.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Vigésimo Tercero Informe Anual 2019*. [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/InformeAnual\\_2019.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/InformeAnual_2019.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Vigésimo Cuarto Informe Anual 2020*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Vig%C3%A9simo-Cuarto-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-%E2%80%93-Diciembre-2020.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022). *Vigésimo Quinto informe Anual 2021*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Anual-DP-2021.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Vigésimo Sexto informe Anual 2022*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/05/ConsolidadoIA2022.pdf>
- EFE. (2022, 7 de diciembre). Dina Boluarte jura como primera presidenta de la historia de Perú y pide una tregua. <https://efe.com/mundo/2022-12-07/ultima-hora-dina-boluarte-jura-como-primer-presidenta-de-la-historia-de-peru-y-pide-una-tregua/>
- El Comercio. (2016, 18 de agosto). Zavala: “En dos años, tenemos que haber reformado la Policía”. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/zavalados-anos-haber-reformado-policia-248720-noticia/>
- El Comercio. (2019, 1 de octubre). Fuerzas Armadas y PNP respaldan a Vizcarra como jefe supremo tras disolver el Congreso. <https://elcomercio.pe/politica/fuerzas-armadas-y-policia-respaldan-a-vizcarra-como-jefe-supremo-tras-disolver-el-congreso-noticia/>
- El Comercio. (2023, 30 de agosto). ‘Con Punche Seguridad’: “Un plan mejor que el de Bukele” y las otras medidas anunciadas por el Ejecutivo como parte de la delegación de facultades. <https://elcomercio.pe/peru/con-punche-seguridad-un-plan-mejor-que-el-de-bukele-y-las-otras-medidas->

- anunciadas-por-el-ejecutivo-como-parte-de-la-delegacion-de-facultades-noticia/
- El Peruano. (2017, 21 de enero). Propuesta del Ejecutivo sobre ascensos es positiva. <https://elperuano.pe/noticia/50419-propuesta-del-ejecutivo-sobre-ascensos-es-positiva>
- El Peruano. (2022, 14 de diciembre). Transfieren S/ 22.5 millones para pago de bonos a policías que laboran en zonas de emergencia. <https://elperuano.pe/noticia/199031-transfieren-s-225-millones-para-pago-de-bonos-a-policias-que-laboran-en-zonas-de-emergencia>
- El Peruano. (2024, 19 de abril). Herramienta contra el narcotráfico. <https://elperuano.pe/noticia/241673-herramienta-contr-el-narcotrafico>
- Embajada de Estados Unidos en Perú. (2023, 25 de agosto). Estados Unidos y Perú firman acuerdo de interceptación aérea no-letal". <https://pe.usembassy.gov/es/estados-unidos-y-peru-firman-acuerdo-de-intercepcion-aerea-no-letal/>
- Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. En S. Haggard y R. Kaufman. (Eds.), *The Politics of Adjustment* (pp. 138-181). Princeton University Press.
- Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2022). Criminal Governance and the Crisis of Contemporary Latin American States. *Annual Review of Sociology*, 48(1), 441-461. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-030420-124931>
- Gestión. (2023, 29 de agosto). Otárola: "Aquí no habrá un plan Bukele, habrá un plan Boluarte". Gestión. <https://gestion.pe/peru/politica/otarola-aqui-no-habra-un-plan-bukele-habra-un-plan-boluarte-dina-boluarte-pcm-congreso-noticia/>
- Global Organized Crime Index (2023). *Report: Global Organized Index 2023. A fractured world*. <https://ocindex.net/>
- Grompone, R. (2016). El Estado como institución afirmada y desbordada por la sociedad. En R. Grompone. (Ed.), *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 2-93). IEP.
- Institute for Economics & Peace. (2023). *Global Peace Index 2023: Measuring Peace in a Complex World*. <http://visionofhumanity.org/resources>
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo – SIPRI. (2024). SIPRI Military Expenditure Database. <https://milex.sipri.org/sipri>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2012). *I Censo Nacional de Comisarías 2012*. <https://www.gob.pe/36743-consultar-informacion-de-los-censos-realizados-por-el-inei-censos-nacionales-de-comisarias>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2013). *II Censo Nacional de Comisarías 2013*. <https://www.gob.pe/36743-consultar-informacion-de-los-censos-realizados-por-el-inei-censos-nacionales-de-comisarias>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2014). *III Censo Nacional de Comisarías 2014*. <https://www.gob.pe/36743-consultar-informacion-de-los-censos-realizados-por-el-inei-censos-nacionales-de-comisarias>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2015). *IV Censo Nacional de Comisarías 2015*. <https://www.gob.pe/36743-consultar-informacion-de-los-censos-realizados-por-el-inei-censos-nacionales-de-comisarias>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2016). *V Censo Nacional de Comisarías 2016*. <https://www.gob.pe/36743-consultar-informacion-de-los-censos-realizados-por-el-inei-censos-nacionales-de-comisarias>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2017). *VI Censo Nacional de Comisarías 2017*. <https://www.gob.pe/36743-consultar-informacion-de-los-censos-realizados-por-el-inei-censos-nacionales-de-comisarias>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (s.f). *Estadísticas – Índice temático*. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/seguridad-ciudadana/>
- León, R. (2022, 24 de julio). El Gobierno y sus desencuentros en las Fuerzas Armadas: un año de ataques y defensas. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/el-gobierno-de-pedro-castillo-y-sus-desencuentros-con-las-fuerzas-armadas-un-ano-de-ataques-y-defensas-ff-aa-marina-ejercito-fuerza-aerea-ministerio-de-defensa-mininter-noticia/>
- Lira Delcore, A. (2020, 30 de noviembre). Francisco Sagasti defendió el pase a retiro de 18 generales de la PNP. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/el-presidente-indico-ademas-que-si-el-congreso-aprueba-por-insistencia-la-norma-que-permite-el-retiro-de-fondos-de-la-onp-acudira-al-tribunal-constitucional-noticia/>
- Londres AFP. (2019, 5 de noviembre). La producción mundial de café retrocederá en 2019-2020. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20191105-la-produccion-mundial-de-cafe-retroceder%C3%A1-en-2019-2020>
- Loyola, D. (2023, 10 de septiembre). La organización que motivó a grupos de derecha a proponer el Plan Bukele en el Perú. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/politica/cit-peru-la-organizacion-que-impulsa-el-cuestionado-plan-bukele>
- Lupu, N., Rodríguez, M., Wilson, C. J. y Zechmeister, E. J. (2023). *Pulso de la democracia*. LAPOP.
- Luna, J. P. y Soifer, H. D. (2017). Capturing Sub-National Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 887-907. <https://doi.org/10.1177/0002764217720964>
- Mazzuca, S. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del estado. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 545-560. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2024). *Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)*. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504)

- Ministerio de Defensa – MINDEF. (2020, 7 de mayo). *Gobierno asigna bono extraordinario a personal militar que realiza actividades para combatir COVID-19*. <https://www.gob.pe/institucion/mindef/noticias/151036-gobierno-asigna-bono-extraordinario-a-personal-militar-que-realiza-actividades-para-combatir-covid-19>
- Ministerio de Defensa – MINDEF. (2023a). *Reporte de seguimiento de la Política Nacimiento de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 correspondiente al año 2022*. [https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/Segimiento\\_%20PoliticaNacional2023.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/Segimiento_%20PoliticaNacional2023.pdf)
- Ministerio de Defensa – MINDEF. (2023b). *Resumen Ejecutivo – Información al Proyecto de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024. Sector Defensa*.
- Ministerio del Interior – MININTER. (2022). *Diagnóstico de brechas de indicadores de infraestructura o acceso a servicios del sector interior en el marco del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones* – Invierte.pe. [Documento de Gestión]. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/2679493-diagnostico-de-brechas-de-indicadores-de-infraestructura-2023-2025>
- Ministerio del Interior – MININTER. (2023, 7 de mayo). *Destruyen más de 3000 hectáreas de cultivos ilegales de hoja de coca*. [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/753575-destruyen-mas-de-3000-hectareas-de-cultivos-ilegales-de-hoja-de-coca>
- Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2023, 17 de mayo). *Declaración de fin de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Sr. Clément Nyaletsossi Voulé, sobre su visita al Perú, 8-17 de mayo de 2023*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20230517-eom-peru-sr-freedom-assembly-association-sp.pdf>
- Olivera, S. (2021). «Todas las agencias fuertes se parecen, pero cada agencia “débil” lo es a su manera»: más allá de la dualidad fuerte débil en escenarios de autonomía y capacidad estatal [tesis para el título de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/21012>
- Rooney, M. (2020). *Desafíos extrarregionales a la seguridad*. Anotaciones sobre el Perú. En S. Namihás. (Ed.), *Amenazas extrarregionales a la seguridad. Red de política de seguridad* (pp. 47-91). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung (KAS). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172059>
- Rooney, M. (2022). *Las relaciones político-militares en el Perú contemporáneo. Revisión de los factores domésticos y coyunturales en el periodo 2020-2022*. En S. Namihás y F. Novak. (Coords.), *Relaciones civil-militares en la región sudamericana. Reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia,*

- Ecuador y Perú*. Red de Política de Seguridad (pp. 99-136). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung (KAS). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187278>
- Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica, el concepto de gobernanza criminal en América Latina. En S. Alda Mejías. (Ed.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. Real Instituto Elcano. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/184961>
- Tanaka, M. (2023). Peru - The Armed Forces in Search of a Place in the World. En *Latin American Military and Politics in the Twenty-first Century. A Cross-National Analysis* (pp. 21-34). Routledge.
- Weber, M. (2000). *La política como vocación*. Alianza Editorial.
- Zubiate Pacco, R. (2020, 3 de abril). Ley de Protección Policial: la controversia por la norma y las propuestas tras su publicación. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/ley-de-proteccion-policial-la-controversia-por-la-norma-y-las-propuestas-tras-su-publicacion-estado-de-emergencia-coronavirus-noticia/>





La presente obra ofrece un diagnóstico de los desafíos contemporáneos que enfrenta el Estado nación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú para cumplir con dos de las funciones esenciales que se la atribuyen desde sus orígenes en los siglos XIX y XX: la protección de la soberanía nacional frente a amenazas externas y el control interno del orden público y la protección de los ciudadanos.

Cada artículo presenta las circunstancias históricas específicas en la formación de cada país, las características particulares de sus relaciones cívico-militares y su efecto sobre las funciones esenciales arriba mencionadas, así como un análisis de los desafíos más importantes para el control del territorio nacional de cada uno de estos países y el rol que las Fuerzas Armadas están llamadas a cumplir.

