

ISSN 0719-8655 versión impresa  
ISSN 0719-9422 versión en línea

Balance  
Estratégico  
*Sudamericano*  
2016-2017  
*Años de cambios*



Academia Nacional  
de Estudios Políticos  
y Estratégicos

[www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)





# Balance Estratégico *Sudamericano*

2016-2017

*Años de cambios*

**Realización**

Director del Balance Estratégico

Andrés Avendaño Rojas

Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios  
Estratégicos

**Coordinador General**

Fulvio Queirolo Pellerano

Jefe de Estudios Estratégicos del CIEE

**Investigación y Edición**

Andrea Lodeiro Encina

Investigadora del CIEE

**Diseño**

Juan Pablo Bravo

**Derechos reservados**

ANEPE – CIEE

Inscripción Registro de Propiedad Intelectual

ISSN 0719-8655 versión impresa

ISSN 0719-9422 versión en línea

Prohibida la reproducción total o parcial de  
este balance estratégico sin el consentimiento  
escrito de la ANEPE.

El Balance Estratégico Sudamericano, que cubre el período enero 2016 – octubre 2017, bajo ningún aspecto representa el pensamiento oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), ni menos aún, del Ministerio de Defensa Nacional. Solo son ideas que, nacidas al amparo de la reflexión y meditación propias de un Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos, pretenden ser una contribución y una invitación a la discusión.

# Presentación del Director

Para la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) es motivo de satisfacción presentar el primer Balance Estratégico Sudamericano, realizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE) de este instituto de educación superior, y que en sus páginas efectúa una revisión de la evolución regional del acontecer político, económico, social y estratégico del período 2016-2017. Es este el primer desafío de este tipo que acomete el Centro de Estudios, razón por la cual desde ya ofrecemos nuestras excusas si es que no se satisfacen plenamente vuestras expectativas, sin embargo, de las lecciones aprendidas esperamos poder en el futuro perfeccionar el trabajo realizado y, en las sucesivas ediciones, satisfacer ampliamente la confianza de nuestros lectores.

Esta aproximación viene a fortalecer la contribución que realiza la ANEPE a la cultura en los temas de Seguridad y Defensa, ámbitos que a nivel global y especialmente en Sudamérica preocupan tanto a los líderes políticos y sociales, como a la ciudadanía en general; por esta razón, esta publicación constituye un real aporte a la generación de opinión y conocimiento especializado por medio del análisis e interpretación de la realidad sudamericana y de la complejidad del entorno.

En esta coyuntura podemos concordar que en el siglo XXI la seguridad, en su amplitud, se ha transformado en un concepto intrínseco de las relaciones internacionales, lo que ha exigido, por cierto, constatar las incertidumbres, ambigüedades y multidimensionalidades de los riesgos y amenazas que se han manifestado en el último tiempo. Ello ha demandado por parte de los actores internacionales respuestas multifacéticas ante los cambios del entorno geoestratégico, cuyas tendencias están impactando profundamente a la función Defensa y a las instituciones que la conforman.

En base al estudio de los últimos acontecimientos regionales consignados en este Balance, el lector podrá observar el curso que han tomado los diferentes gobiernos para encarar los múltiples problemas que estarían derivando en una nueva lógica de convivencia, donde los conflictos interestatales tienen menos protagonismo, mientras aumenta la preocupación por los riesgos compartidos, de la mano de fenómenos tales como: el crimen organizado transnacional, los tráfico ilícitos, la ciberseguridad, la corrupción, las emergencias y catástrofes naturales, entre otros, poniendo en evidencia la importancia de mirar los acontecimientos políticos, económicos y sociales desde las definiciones de la Seguridad y Defensa.

Todo esto explica el sentido integrador de esta publicación, donde se ven reflejados los eventos y consideraciones más relevantes que impactaron al mundo en general y a la región en particular, lo que permite proyectar en alguna medida las tendencias futuras que podrían condicionar la toma de decisiones y el devenir de los países.

Para estimular y contribuir a la reflexión y profundización de estos temas, es que la Academia pone a disposición de ustedes el Balance Estratégico Sudamericano 2016 - 2017 que pretende incentivar el debate y discusión sobre los desafíos que enfrenta la región y, en lo particular, Chile. Entendiendo que lo presentado es una mirada entre muchas, basado en la interpretación de la realidad sudamericana.

**Director Anepe**



# Índice

	página
<b>1 El contexto geopolítico global y la región</b>	11
1.1 El adiós de Obama y la llegada de Trump	12
1.2 Dragones, osos y cocodrilos: la presencia de potencias extra-regionales	15
1.3 Brasil entre los cambios políticos y la decadencia del BRICS	18
1.4 La política vaticana hacia la región	20
1.5 Viejas y nuevas facetas del Crimen Organizado Transnacional	22
1.6 El yihadismo en la región	25
1.7 Europa: entre la crisis económica, el impacto de las migraciones, las incertidumbres políticas y las fuerzas independentistas	26
<b>2 Las caras del multilateralismo en la región</b>	29
2.1 Hegemonía v/s heterogeneidad	30
2.2 MERCOSUR: acomodando las piezas	31
2.3 UNASUR Y SU CONSEJO DE DEFENSA: entre la mística y la realidad	33
2.4 ¿ALBA u ocaso?	36
2.5 El fortalecimiento de la Alianza del Pacífico	38
2.6 La Organización de Estados Americanos y un liderazgo poco usual	40
<b>3 Los escenarios nacionales y sus tendencias en materias de seguridad y defensa</b>	43
3.1 Argentina: nuevos rumbos	44
3.2 Bolivia: aspiraciones y reelección	47
3.3 Brasil: la difícil salida de la crisis política y sus efectos en la seguridad	50
3.4 Chile: retos y desafíos	53
3.5 Colombia: una paz con luces y sombras	56
3.6 Ecuador: más cambio que continuidad	58
3.7 Paraguay: la tierra fértil	60
3.8 Perú: una apuesta por la tecnocracia	63
3.9 Uruguay: buscando nuevas alianzas	65
3.10 Venezuela: un espiral sin fin	68
<b>4 Algunas reflexiones</b>	71



# Introducción

El presente Balance Estratégico Sudamericano sintetiza los principales hechos y fenómenos que desde la economía, política, relaciones internacionales, han afectado la seguridad y defensa en América del Sur durante enero 2016 y octubre 2017.

Sin pretender ser un compendio de todo cuanto haya acontecido, revisa los ámbitos políticos multilaterales, los escenarios nacionales, el contexto global, así como las tendencias dominantes generales, que le permitan al lector interesado hacer un balance de lo ocurrido, evaluar el impacto de los acontecimientos y visualizar la dirección que éstos puedan tomar durante el 2018.

Si hubiera que establecer una idea común de lo examinado, sobresale la noción de cambio. Tanto en el plano multilateral como nacional, ya sea por la forma en que los países latinoamericanos dialogaron entre sí y con otras zonas del mundo durante el 2016, o por cómo se ha transitado a partir de los nuevos escenarios en 2017.

A decir verdad, se trata de un conjunto de cambios de tipo político y estratégico, y que, en algunos casos, como Argentina, Brasil y Colombia, bien pudieran significar el término definitivo de un ciclo y el comienzo de uno nuevo. Otros países de la región también registran cambios, quizás no tan sustantivos, pero sí con grados importantes de repercusión en sus agendas nacionales y su posicionamiento internacional.

Así entonces, tenemos a Venezuela que entró en los últimos meses en una crisis de legitimidad política agravada por consideraciones macro-económicas que la han dejado al borde del colapso. En Ecuador el proceso electoral también trajo cambios, que ya durante el 2017 se han expresado en un alejamiento político de su pasado reciente, especialmente por las estrecheces financieras heredadas y por el carácter de la política exterior anunciada por su actual presidente. Los bolivianos, al rechazar la posibilidad de una nueva reelección de su

presidente y al centrar su política exterior en la reivindicación marítima, igualmente han entrado en una fase de cambios cuyas repercusiones se verán a futuro, pese al empecinamiento que ha demostrado su presidente para revertir la decisión del pueblo. Perú, por su parte, optó en las urnas por un camino tecnocrático que también conllevó la idea de cambio que, por lo pronto, le están trayendo al ejecutivo no pocos problemas políticos.

En cuanto a la visión estratégica, en la región se observa como elemento común las preocupaciones que se han desarrollado en torno al enfrentamiento a las amenazas multidimensionales, particularmente del crimen organizado transnacional, siendo parte del debate el grado de involucramiento de las fuerzas militares en el enfrentamiento de este tipo de amenazas. La dicotomía referida a si “policializar” las fuerzas militares, o a militarizar las fuerzas policiales en gran parte ha estado presente en las estrategias regionales. Otro factor de interés compartido es el ejercicio de la soberanía o el control de los espacios territoriales, lo que se demuestra con la implementación de políticas de resguardo fronterizo como en el caso de Brasil y Chile. Asimismo, a partir de la experiencia adquirida en la Misión de Paz en Haití, se observa una preocupación por preservar e incrementar la acción de los países en este tipo de misiones.

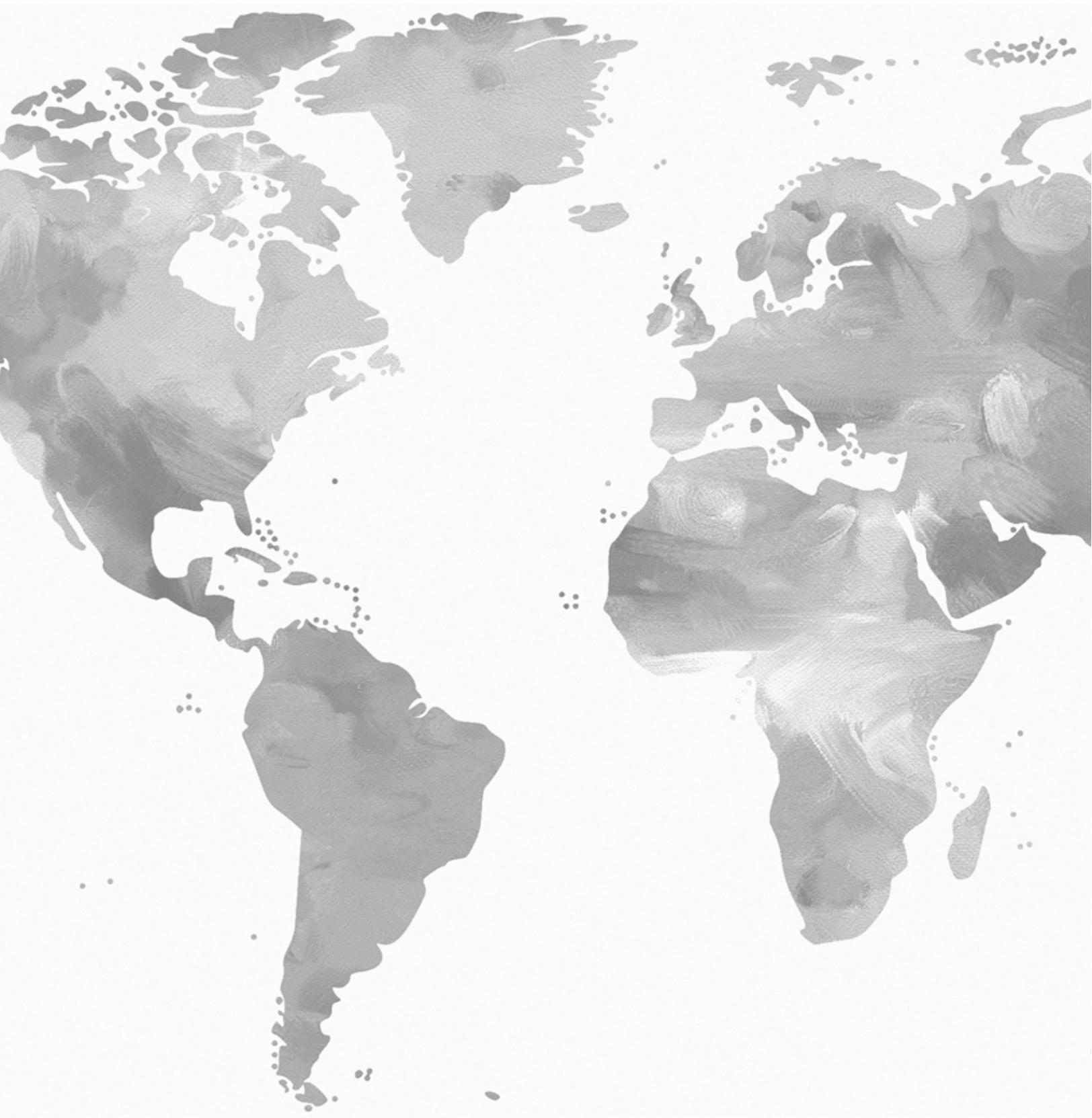
Desde una dimensión política, la evolución de los acontecimientos observados en la región permite sostener como hipótesis general que, pese a su gran heterogeneidad, los países sudamericanos han decidido, sea por la vía electoral o algún otro mecanismo contemplado en sus respectivas constituciones, dar giros sustantivos a las tendencias y trayectorias dominantes de los últimos años.

Lo vivido durante 2016 demuestra que el espíritu en la región no ha estado dominado como hace un tiempo por las ansias de liderar proyectos refundacionales, sino

que, derivado del rechazo generalizado a la corrupción en diferentes ámbitos sociales, los gobiernos han tendido a nuevas modalidades de convivencia, más transparentes en el ejercicio del poder y menos ideologizadas.

Las decisiones tomadas durante 2016 y 2017 se proyectan así hacia el horizonte no pudiendo actualmente estimarse cuán sustentables pueden ser los cambios introducidos. Un punto de inflexión será, desde luego, la relación que cada uno, y como región en su conjunto, vaya teniendo frente a las nuevas administraciones, principalmente con la de Washington. Si en la mayoría de los países estos cambios se consolidan, es posible que se incube un nuevo *modus vivendi* en la región; si fracasan, no debe descartarse la idea de un retorno o el surgimiento de prácticas populistas y demagógicas. A futuro, todo está por verse, es por eso que se invita al lector a proyectar estas tendencias observando algunos de los antecedentes que aquí han sido consignados.

**En cuanto a la visión estratégica, en la región se observa como elemento común las preocupaciones que se han desarrollado en torno al enfrentamiento a las amenazas multidimensionales, particularmente del crimen organizado transnacional, siendo parte del debate el grado de involucramiento de las fuerzas militares en el enfrentamiento de este tipo de amenazas.**



# 1. El contexto geopolítico global y la región

- 1.1 El adiós de Obama y la llegada de Trump
- 1.2 Dragones, osos y cocodrilos: la presencia de potencias extra-regionales
- 1.3 Brasil entre los cambios políticos y la decadencia del BRICS
- 1.4 La política vaticana hacia la región
- 1.5 Viejas y nuevas facetas del Crimen Organizado Transnacional
- 1.6 El yihadismo en la región
- 1.7 Europa: entre la crisis económica, el impacto de las migraciones, las incertidumbres políticas y las fuerzas independentistas

## 1.1

# El adiós de Obama y la llegada de Trump

Durante toda la administración del presidente Barack Obama la Casa Blanca se caracterizó por articular una política regional selectiva, fundamentalmente excluyente con los países inclinados hacia el bolivarianismo y con agendas diferenciadas para sus socios políticos, económicos y militares. Siguiendo esta línea, durante el 2016 Obama tuvo diversos gestos hacia Sudamérica en momentos de importantes transformaciones que marcaron tanto de manera positiva como negativa su último año de mandato.

Se destaca así su apoyo al proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, pese al revés tras los resultados negativos del plebiscito del 2 de octubre (2016), que tumbó las condiciones para que se alcanzara un acuerdo definitivo antes de que finalizara su gobierno. En este sentido, lo que potencialmente habría jugado a favor de elevar la influencia de EE.UU. en la región, hoy arriesga algunos compromisos adquiridos con este proceso.

Por otra parte, sobresalen sus intentos por aproximarse a Argentina, país con el cual se habían roto los canales de comunicación ante la tendencia antiestadounidense de los últimos gobiernos. El presidente demócrata fue receptivo a la iniciativa propiciada por Mauricio Macri de acortar la distancia producida entre ambos países, siendo una

señal positiva la visita de Obama a Buenos Aires y a Bariloche en abril del 2016, así como su muestra de apoyo a la canciller Susana Malcorra en su candidatura a la presidencia de la Secretaría General de la ONU. La fotografía del presidente Obama ensayando algunos pasos de tango dio la vuelta al mundo a modo de símbolo de este acercamiento.

Una señal parecida se esperaba en Perú con el ascenso de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), lo que no se produjo hasta ya casi finalizar su periodo en noviembre, cuando tuvo lugar la reunión de los países de la APEC en Lima. En dicha ocasión se proyectaron algunos ejes bilaterales sobre seguridad pública, sin embargo, el foco estuvo centrado en consolidar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) no haciendo distinciones en el trato con el resto de los países de la región, especialmente entre quienes conforman la Alianza del Pacífico. Meses más tarde esto perdería todo sentido con la llegada de Trump al poder.

También se esperó otro tipo de reacción —de parte de Obama— durante el proceso de *impeachment* contra la expresidenta Dilma Rousseff, ante lo cual mostró una notoria indiferencia y, posteriormente, un nulo ánimo por reinstalar una agenda bilateral con el entrante gobierno de Michel Temer. Luego de varios años de una fría diplomacia y



de que el Partido de los Trabajadores (PT) dejara el gobierno, había expectativas de un giro en la relación entre ambas potencias regionales, lo que no tuvo lugar.

De este modo, Obama finalmente se despidió de la región, más de lejos que de cerca, en tanto su sucesor republicano se ha mostrado proclive a descartar o rehacer casi toda su agenda política regional, si es que la llega a tener.

En el caso del proceso colombiano, Donald Trump inició su gobierno con desinterés por los esfuerzos que llevan a cabo actualmente el resto de los países sudamericanos por consolidar el acuerdo de paz y, en ocasiones, ha sido más bien ambiguo con el que figura como su principal aliado en la región, sobre todo en la línea de oposición hacia el presidente Nicolás Maduro. Así se han hecho sentir las últimas presiones del gobierno norteamericano respecto a considerar a Colombia como un país que ha fracasado en la lucha contra las drogas<sup>1</sup>, mientras que por otro lado se le convoca para analizar en un entorno más selecto la crisis venezolana junto a Brasil y Perú.

Con Brasil, se ha dado paso a un acercamiento con énfasis en las reformas económicas impulsadas por el circunstancial gobernante carioca. Y, en paralelo, se han dado indicios de un nuevo trato en el ámbito de la colaboración militar, que se enmarca en un acuerdo por cinco años para desarrollar la operación *Culminating* y el innovador ejercicio AMAZONLOG previsto para ejecutarse entre los años 2017 y 2021<sup>2</sup>. En tanto con Perú, la comunicación ha sido fluida entre los mandatarios a partir del apoyo que PPK estaría manifestando sobre las sanciones estadounidenses hacia Venezuela.

Con Argentina la semilla de una nueva aproximación habría sido inoculada con éxito, en tanto el mandatario republicano estaría favoreciendo la idea de tender nuevos puentes de diálogo con el país trasandino, a pesar que sus primeras medidas paralizaron la posibilidad de que Argentina proyectara por primera vez la exportación de limones hacia el país del norte. Argentina, no obstante, ha vuelto a poner en el eje de las relaciones con EE.UU. su condición de país Aliado extra OTAN<sup>3</sup>.

Desde este punto de vista, el nuevo rumbo de la política exterior de la Casa Blanca estaría planteando más incertidumbres que certezas en torno al futuro de las relaciones con la región. Bajo la consigna del nuevo mandatario *"make America great again"*, el interés por Sudamérica está asomando



como un asunto periférico de sus preocupaciones, las que se han concentrado en dos temas: Venezuela y drogas. Las prioridades del gobierno norteamericano son principalmente globales y se concentran en el resurgimiento de Rusia y el avance de China, en la capacidad de fabricar armas nucleares por parte de Corea del Norte e Irán y en la proliferación de grupos islámicos terroristas (ISIS, Al Qaeda, Boko Haram y Abu Sayyaf).

En esta tónica, en el primer año de mandato, lo que se ha destacado en materia de política exterior y estrategia militar del ejecutivo estadounidense ha sido, por una parte, la fractura con los organismos o acuerdos internacionales tales como la ONU, la OTAN, la Corte Internacional de Justicia, la Asociación Transpacífico, el Acuerdo Climático de París y la UNESCO. También, han sido significativos: la solicitud de aumento presupuestario de US\$ 54 mil millones de dólares para el sector Defensa, a costa de la reducción en un 30% de la ayuda exterior y los esfuerzos de cooperación diplomáticos; la orden de cancelación de visas de inmigración para 7 países árabes y el aumento de la presencia de tropas en Siria. Sin dejar de lado que durante 2017 hizo gala de su tenacidad lanzando sobre Afganistán la "madre de todas las bombas", en una operación contra el Estado Islámico y ha amenazado con hacer desaparecer a Corea del Norte.

En cuanto a América Latina, la idea parece ir en la dirección de revertir los esfuerzos del presidente Obama, sobre todo en las iniciativas para la normalización de relaciones con Cuba, donde Trump ya ha adoptado medidas para restringir los vue-

Bajo la consigna del nuevo mandatario *"make America great again"*, el interés por Sudamérica está asomando como un asunto periférico de sus preocupaciones, las que se han concentrado en dos temas: Venezuela y drogas.



los entre ambas naciones y retirar parte del personal diplomático, luego de que padecieran problemas de salud supuestamente intencionales. Asimismo, en demostrar una postura más dura en cuanto a los problemas políticos y de seguridad de los países del continente, impulsando la construcción de un muro infranqueable en la frontera con México; prometiendo acabar con las Maras en El Salvador, exigiendo al presidente Nicolás Maduro detener la represión en contra de las manifestaciones y liberar de las cárceles a los presos políticos, llegando incluso a insinuar acciones militares; en tanto, anuncia la intención de dar más impulso a las políticas antidrogas en la región.

Todo esto en un contexto en el que se ha cuestionado fuertemente su intrincada trama para acceder a la presidencia, aparentemente, con ayuda de Rusia. Mientras que, en el plano interno, también ha sido materia de interés la composición inicial de su gabinete ministerial, que de manera inédita consideró -entre sus asesores más cercanos- a tres generales en retiro: el teniente general Michael Flynn, quien sirvió como Asesor de Seguridad Nacional por escasos 24 días, siendo reemplazado por el general H.R McMaster; el general John Kelly (jefe

de Gabinete de la Casa Blanca) y el general James Mattis (secretario de Defensa). Cabe señalar que en menos de un año han renunciado o han sido despedidos al menos diez altos funcionarios del gobierno.

---

1 COSOY, Natalio. Asombro en Colombia por amenaza de Donald Trump ante incremento de cultivos de coca. BBC Mundo, Bogotá (14/09/2017) [En línea] (Última consulta: 17/09/2017). Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41275301>

2 MOURY, Taciana. Ejércitos de Brasil y Estados Unidos consolidan intercambio. Revista Militar Digital "Diálogo", Foro de las Américas. 13 de septiembre de 2017. [En línea] (Última consulta: 17/09/2017). Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/brazilian-and-us-armies-reinforce-exchange>

3 LUGONES, Paula. Senadores de EE.UU. reclaman a Trump ver a la Argentina como un aliado. El Clarín, 24/01/2017. [En línea] (Última Consulta: 01/10/2017). Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/senadores-ee-uu-reclaman-trump-ver-argentina-aliado\\_o\\_H12fZdrPg.html](https://www.clarin.com/politica/senadores-ee-uu-reclaman-trump-ver-argentina-aliado_o_H12fZdrPg.html)

## 1.2

# Dragones, osos y cocodrilos: la presencia de potencias extra-regionales

La presencia china, rusa e iraní en la región no ha dejado a nadie indiferente en el último tiempo. Progresivamente, las relaciones económicas, políticas y militares con estos tres actores han ido experimentando una gran transformación, inspirada en criterios geopolíticos y económicos, los que sin duda tienen mayor alcance que los que tradicionalmente se habían dado en la historia. En este sentido, durante los últimos años se aprecian varias gestiones de carácter político-estratégico, propiciadas por estos tres países, que llaman significativamente la atención.

Entre estos hechos es posible consignar los avances de la mega inversión china en asuntos espaciales realizada en la zona de Neuquén, al sur de Argentina. La instalación de tan enigmática y controvertida base de características militares en la región no habría sido bien recibida por EE.UU. y Europa, considerando que se trata de una concesión por medio siglo que alojará una central de exploración espacial y lanzamiento de satélites, que estaría operativa a partir de 2017. De esta base no se sabe bien si contaría con otras capacidades no reconocidas por las autoridades, siendo

poco convincente el encuadramiento de “acuerdo bilateral” que la expresidenta Cristina Fernández y su par Xi Jinping le dieron a tamaña obra, pudiendo haber detrás una alianza de mayor significado, la que ahora estaría en manos del presidente Mauricio Macri.

Esta incursión no sería la única. China comenzó a volcarse hacia la región desde que asumió su actual presidente en 2013. Desde entonces ha realizado tres visitas oficiales, la última en noviembre de 2016, ocasión en que visitó los países de la costa del Pacífico: Ecuador, Perú y Chile. Al desahuciarse el Acuerdo Transpacífico (TPP) por el entonces candidato Trump, China parece haber advertido una nueva ventana de oportunidad para estrechar los vínculos económicos con quienes han demostrado continuar con sus políticas de libre comercio, lo que a futuro podría perfectamente dar paso a la búsqueda de un mayor intercambio con los países de la región, sobre todo en el área de la Defensa (que es la menos desarrollada hasta ahora), con países tales como Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay. Éstas, junto a otras iniciativas de inversión en puertos e infraestructuras



críticas, se avizoran como una piedra en el zapato a la que aún no reaccionan las potencias occidentales, si es que algún interés tienen en la región.

Rusia tampoco se ha quedado atrás en sus intentos por incrementar su presencia en Sudamérica: su agenda regional viene desde hace un par de años estructurada con temas relacionados con energía, transporte, defensa, espacio y maquinaria pesada, entre otros. La estrategia del presidente ruso Vladimir Putin incluiría la búsqueda de nuevos proveedores de alimentos y compradores de equipamiento militar, aunque con sus socios más estrechos tales como Ecuador, Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia —quienes le demostraron su amistad apoyando sus acciones militares en Crimea— podrían generarse prontamente alianzas más profundas.

Desde este punto de vista, resaltan el alcance que están teniendo sus compromisos con Venezuela, con quien a fines de 2016 suscribió un nuevo acuerdo para proveerle equipos de defensa misilísticos anti-aéreos, además de prometerle el envío de trigo para paliar la crisis de abastecimiento en el transcurso de 2017<sup>4</sup>. Así, también se destaca el acuerdo de cooperación militar con Bolivia firmado en septiembre de 2016 para concretar la capacitación de oficiales

en institutos y academias militares rusas, buscar la complementación y transferencia de tecnologías, y para compartir material bélico<sup>5</sup>. La alianza estratégica entre ambos países incluye, por otra parte, la avanzada posibilidad de instalar una base de investigación nuclear para uso pacífico<sup>6</sup>, entre otros acuerdos que irían asociados a la explotación del litio.

Con el resto de los países Moscú ha mantenido su pragmatismo característico. Se ha movido con cautela con aquellos gobiernos cuyas compras militares y acuerdos comerciales son predominantemente con EE.UU., Asia y la UE, aunque no por ello ha dejado de plantear atractivas formas de colaboración en Defensa con países como Chile, con el cual se han abierto las puertas para el intercambio profesional militar<sup>7</sup> y, con Argentina, en temas de colaboración ante desastres y operaciones de paz<sup>8</sup>, siendo por ahora las formas menos expuestas para iniciar un prometedor intercambio.

En cuanto a Teherán, este tomó un nuevo impulso para acercarse a la región luego de bajar las tensiones con las principales potencias mundiales al alcanzar el acuerdo de suspender sus programas de desarrollo nuclear en 2015, al que EE.UU. recientemente le agregó cuotas de incertidumbre. Desde entonces, ha desplegado una inten-

Progresivamente, las relaciones económicas, políticas y militares con estos tres actores han ido experimentando una gran transformación, inspirada en criterios geopolíticos y económicos, los que sin duda tienen mayor alcance que los que tradicionalmente se habían dado en la historia.

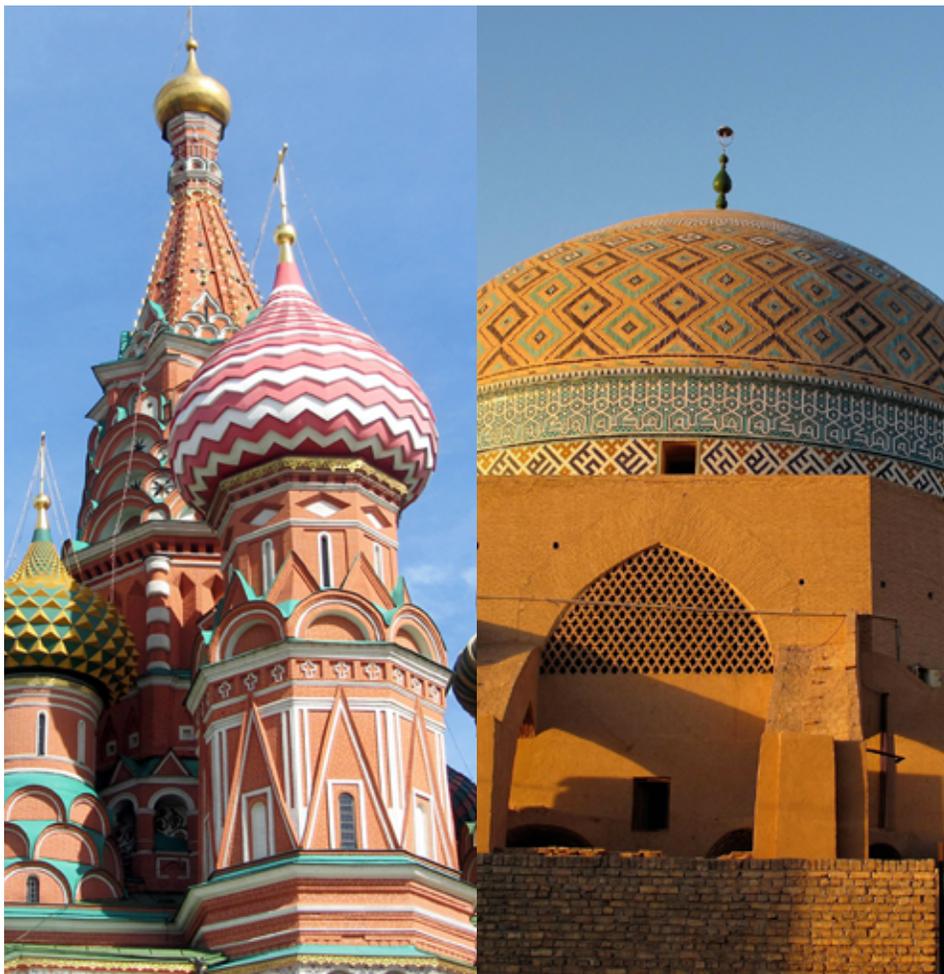
sa actividad diplomática en el continente para retomar la agenda que había iniciado en años anteriores.

En agosto de 2016 el canciller Mohamad Yavad Zarif llevó a cabo una importante visita oficial a Latinoamérica que implicó un periplo por seis países, cinco del eje bolivariano, siendo Chile la excepción. Con estos países Irán abordó diferentes esquemas de cooperación económica, dentro de los cuales manifestó interés por el proyecto del Canal Interoceánico en Nicaragua, por las convergencias en minería y tecnología en Ecuador, por el intercambio en materia de nanotecnología y biotecnología en Cuba, por el petróleo de Venezuela y por el desarrollo espacial en Bolivia. Mientras que la visita a Chile, la cual no estuvo exenta de controversia, versó escuetamente sobre la ampliación de los mercados entre ambos países.

En este contexto no dejó de ser llamativo el vuelco que se evidenció en las relaciones de Irán con Brasil y Argentina. Ambos países, bajo la conducción de nuevos presidentes, tendieron esta vez a distanciarse de los caminos cimentados por sus antecesores. En el caso de Argentina, se explicaría por el episodio que afectó al fiscal Alberto Nisman, el que se desencadenó cuando en el gobierno de Cristina Fernández se firmó un memorando entre ambas naciones (2013) para investigar conjuntamente el atentado a la sede de la AMIA en 1994. Las indagaciones judiciales sobre este acuerdo llevadas a cabo por el fiscal derivaron en su extraña muerte, el día previo a que se presentaran supuestas pruebas, de que esta aproximación buscaba encubrir la participación de Irán en dicho atentado. Bajo el gobierno de Mauricio Macri el acuerdo no entró en vigencia, en tanto se ha encargado de dar tranquilidad al gobierno de Israel de que no habrá a futuro algún tipo de asociación estratégica con Teherán.

En cuanto al distanciamiento mostrado por Brasil, es diferente; sería una distancia solo política bajo la presidencia de M. Temer, mientras en lo económico se estarían cultivando importantes vínculos bajo los intereses de Brasil de importar petróleo y otros productos desde Irán<sup>9</sup>.

Como se puede observar, el ímpetu de estos tres actores está boyante, pero cuán estables y profundas pueden llegar a ser estas iniciativas a futuro, todavía plantea incertidumbres. Dentro de pocos meses entrarían en etapa transicional los gobiernos de varios países latinoamericanos<sup>10</sup> que podrían definir una nueva predisposición para futuros acuerdos con cada uno de ellos.



4 La Vanguardia Digital. "Venezuela y Rusia firman acuerdos de cooperación en tema económico y militar". 7 de diciembre de 2016 [En línea]. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20161207/412449262748/venezuela-y-rusia-firman-acuerdos-de-cooperacion-en-tema-economico-y-militar.html>

5 ABI. "Bolivia y Rusia firman acuerdo de cooperación militar". Paginasiete.bo, edición del 6 de septiembre de 2016. [En línea]. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/seguridad/2016/9/6/bolivia-rusia-firman-acuerdo-cooperacion-militar-108877.html>

6 PÉREZ, Wilma. "Bolivia da paso inicial para edificar el Centro de Investigación Nuclear". La Razón, Bolivia. 7 de marzo de 2016. [En línea]. Disponible en: [http://www.la-razon.com/sociedad/decreto-Bolivia-edificar-Centro-Investigacion-Nuclear\\_o\\_2449555048.html](http://www.la-razon.com/sociedad/decreto-Bolivia-edificar-Centro-Investigacion-Nuclear_o_2449555048.html)

7 Sitio web oficial del Ejército de Chile: "Ejército de Chile explora intercambio profesional con Ejército ruso". 20 de junio de 2016. [En línea]. Disponible en: <http://www.ejercito.cl/noticias/Ej%C3%A9rcito%20de%20Chile%20explora%20realizar%20intercambio%20profesional%20con%20Ej%C3%A9rcito%20Ruso-1485>

8 EFE. "Argentina y Rusia refuerzan cooperación militar". La Vanguardia Digital, 7 de julio de 2016 [En línea]. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20160707/403036272524/argentina-y-rusia-refuerzan-cooperacion-militar.html>

9 "Irán y Brasil apuestan por consolidar sus 'relaciones amistosas'". HispanTV 5 de febrero de 2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.hispanTV.com/noticias/diplomacia/332365/iran-brasil-relaciones-acuerdo-nuclear-rohani-azeredo>

10 Los países latinoamericanos que tendrán elecciones presidenciales durante 2017 son: noviembre, Chile y Honduras. En 2018 son: febrero, Costa Rica; abril, Paraguay; mayo, Colombia; junio, México; octubre, Brasil.

## 1.3

# Brasil entre los cambios políticos y la decadencia del BRICS

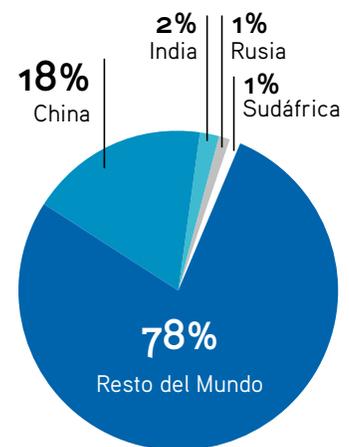
La administración brasileña ha ido dejando de manifiesto en las dos últimas Cumbres del BRICS<sup>11</sup>, celebradas entre los días 15 y 16 de octubre de 2016 en la India y entre el 2 y 5 de septiembre de 2017 en Xiamen (China), que sus prioridades en materia de política exterior siguen siendo el relacionamiento con este bloque. Mientras, en paralelo, incrementa su entendimiento militar con India y Sudáfrica, integrantes del conglomerado.

Y cómo no, si el intercambio comercial entre este grupo ha significado para el mercado exportador de Brasil un aumento de 200% entre los años 2006 y 2015, teniendo un importante papel China en este ítem que concentra el 82% del destino de sus exportaciones dentro de los países del BRICS y el 18% entre el total de países. Por el momento, Brasil estaría manteniendo la confianza en las fortalezas demostradas hasta ahora por el bloque, basadas en un mercado diverso y con gran cantidad de población, que permitirían sortear la crisis económica que está poniendo a prueba la estabilidad y la solidez del grupo, a lo que se suma por cierto la inestabilidad asiática producto de las posiciones encontradas respecto de la nuclearización de las Coreas.

Lo señalado no significa que no exista un alto riesgo de que las economías sucumban, cambiando las expectativas que hasta hace poco existían sobre este bloque. Ya no todos llevan el mismo ritmo de crecimiento que los unió desde comienzos de siglo. A partir de 2015 China entró en una desaceleración de su producción que aún sigue impactando fuertemente en los precios de las materias primas. Sudáfrica con problemas energéticos también ha frenado su capacidad de crecimiento. En tanto Brasil no va por un camino mejor. Además de su inestabilidad política y que es altamente dependiente de sus materias primas, ha estado sufriendo por un buen tiempo el desplome de sus precios<sup>12</sup>. Hasta ahora solo India ha podido sostenerse con mayores perspectivas de estabilidad.

En este escenario surgen varias interrogantes, la principal es si los países del BRICS lograrán salir adelante como bloque o si este perderá su esencia como plataforma de acción de las principales potencias emergentes. Por mucho que estos países aun sigan siendo importantes en el panorama financiero mundial, ya algunos analistas dan por "muerta" esta coalición, tal como lo reseñó el emblemático informe de

Porcentaje exportaciones de Brasil al BRICS 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de Atlas Media. En: <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/bra/#Exportaciones>



Forbes: “The death of BRICS” publicado en 2015<sup>13</sup> o el artículo de Live Mint en 2016 “Brics: falling apart”<sup>14</sup>; respecto de lo cual el mandatario chino en el último encuentro respondió: “Hay quien dice que los países emergentes y en desarrollo están en retroceso, y que los BRICS han perdido su brillo..., es cierto que nos han afectado factores internos y externos, que hemos encontrado viento en contra, pero el potencial sigue siendo el mismo”, aseguró Xi Jinping con ocasión del discurso de apertura de la IX Cumbre<sup>15</sup>.

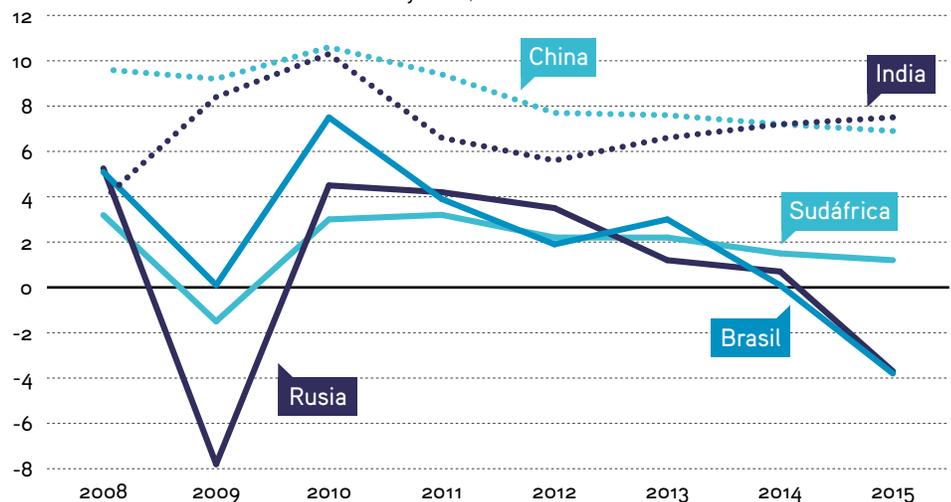
Las esperanzas todavía están cifradas en las iniciativas que podrían fortalecer la colaboración en los ámbitos de desarrollo productivo y haciendo buen uso del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y del Acuerdo Contingente de Reserva (ACR), iniciativas

que tienen menos de un año de implementación, pero que podrían ayudar a afrontar las crisis económicas de estas potencias. Al respecto, hay que tener en cuenta, eso sí, que ambos recursos están lejos de poder ayudar a corregir los defectos sistémicos y macroeconómicos que parecen estar evidenciando, al menos uno de sus miembros.

Por otra parte, el BRICS está abriendo las posibilidades de ampliarse. En el último encuentro se invitó a cinco países en desarrollo entre los cuales destaca México que fue invitado junto a Egipto, Tayikistán, Tailandia y Guinea, países que podrían ayudar a contrarrestar las políticas proteccionistas impulsadas por EE.UU. con enfoques que favorecen la liberalización global del comercio.

### Evolución PIB de los países BRICS

Porcentaje PIB, datos del Banco Mundial



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org>

11 Acrónimo adoptado en 2001 para señalar a las economías emergentes de Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica.

12 La caída de los precios de las materias primas ha golpeado especialmente al rubro de los hidrocarburos, y minerales como el Níquel, el Hierro y el Zinc, combinándose los factores del alza en el stock y la contracción de la economía china, por ende provocaría menor demanda de commodities. Es así que se describen varios casos en que se han desplomado los precios de los minerales como el Hierro que de cotizarse en US\$ 89 dólares, entre enero y marzo cayó un 30% hasta cotizarse a US\$ 60 dólares la tonelada en el mes de mayo. Véase las estadísticas actualizadas en: <https://www.bloomberg.com/markets/commodities>

13 WRIGHT, Cris, The Death of BRICS. Forbes, 25 de noviembre de 2015. [En línea]. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/chriswright/2015/11/25/the-death-of-brics/#6cb-d656978d7>

14 SIDHU, W.P.S. “Brics: falling apart”, Live Mint 24 de octubre de 2016. [En línea]. Disponible en: <http://www.livemint.com/Opinion/02Bg6iZVkrImpzpzSACORJ/Brics-falling-apart.html>

15 EFECON. La cumbre de los BRICS arranca destacando el potencial de las economías emergentes. El Economista.es 03/09/2017 [En línea] (Última consulta: 19/09/2017). Disponible en: <http://www.economista.es/internacional-economista/noticias/8584535/09/17/La-cumbre-de-los-BRICS-arranca-destacando-el-potencial-de-las-economias-emergentes.html>

## 1.4

# La política vaticana hacia la región

Lo que ha seguido siendo una constante en la política exterior vaticana es su cautelosa pero activa participación en las contingencias políticas mundiales. La región no ha estado ajena a este estilo, lo que ha quedado de manifiesto en las gestiones para transferir su mensaje en las negociaciones entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como también entre el gobierno y la oposición venezolana. Sin desatender su significativa indiferencia o distancia con el actual gobernante argentino, y el rol que pretende ejercer implicándose de vez en cuando en las discrepancias bilaterales chileno-bolivianas.

Ciertamente el papa Francisco ha aproximado significativamente la política exterior de la Santa Sede hacia la región. Sin embargo, los objetivos que podrían regir este acercamiento no necesariamente están del todo definidos. No obstante, se distinguen algunos aspectos particulares del estilo Bergoglio, el que tendría como sello la predilección por las periferias sociales.

El papa Francisco ha puesto énfasis en los más excluidos dentro del continente y en las áreas invisibilizadas que están desatendidas en los distintos países. Bajo esta mirada se han ido gestando sus acciones y sus declaraciones, cuyo trasfondo eleva

acentuadamente la crítica hacia el modelo económico y político liberal, al que ha acusado de agudizar las brechas de exclusión, de limitar el trabajo y favorecer el aumento de la delincuencia. En sentido contrario, se destaca su aproximación más condescendiente hacia Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.

Sus otros acercamientos han sido con México, Cuba, Colombia y EE.UU., sosteniendo una agenda específica con cada uno de ellos. Con México su mensaje ha estado centrado en visibilizar las tragedias que aquejan a las mujeres, a los migrantes y a los indígenas, llamando a la responsabilidad de quienes gobiernan.

Con Cuba ha convergido en puntos distintos. El haber utilizado el suelo cubano para impulsar un encuentro diplomático histórico con el Patriarcado Ortodoxo en 2015, posicionó a La Habana como un agente mediador entre Occidente y Rusia. Luego de eso, Cuba ha sido receptiva a utilizar este perfil para diversificar sus vínculos políticos y fortalecer así el restablecimiento del diálogo con EE.UU.

En cuanto a Estados Unidos, el Vaticano ha sido más pragmático y cauteloso. Las causas comunes se han ido enfocando hacia los temas de seguridad, el diálogo y el arreglo pacífico de los problemas que afectan

Bajo esta mirada se han ido gestando sus acciones y sus declaraciones, cuyo trasfondo eleva acentuadamente la crítica hacia el modelo económico y político liberal, al que ha acusado de agudizar las brechas de exclusión, de limitar el trabajo y favorecer el aumento de la delincuencia. En sentido contrario, se destaca su aproximación más condescendiente hacia Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.



a Latinoamérica. En esta relación, sin embargo, suele evidenciarse que los dos puntos de vista actúan más como contrapunto que de consenso. Asimismo, el futuro de los arreglos alcanzados con el presidente Obama pueden verse mucho más delimitados por la nueva administración, la que como gesto simbólico tuvo como destino en su primera gira internacional en mayo de 2017 al Vaticano, Israel y Arabia Saudita, bajo la consigna de la “*libertad religiosa*”.

Francisco, que ya lleva cuatro años de pontificado, ha visitado la región en tres oportunidades, estuvo en 2013 en Brasil, en 2015 visitó Ecuador, Bolivia y Paraguay, y en los primeros días de septiembre de 2017 aterrizó en Colombia. Para enero de 2018 se lo espera en Chile y Perú, visitas en las que los temas de exclusión de los pueblos indígenas, de los sufrimientos de los inmigrantes en la región y de las aspiraciones bolivianas, pareciera no estarán ausentes.

Su paso por Colombia fue uno de los más significativos, se esperaba desde hace tiempo que el Sumo Pontífice perfilara su papel en el proceso de paz con las FARC. Llegó una vez que el conflicto se vio zanja-

do, proyectándose más seguro y estable en el tiempo, implicándose en el proceso de reconciliación con más ahínco que el manifestado en los momentos de mediación. Durante el proceso de diálogo, el Pontífice se marginó de interceder directamente entre las partes, actuando principalmente por medio de la Iglesia y de los Obispos, quienes expandieron el mensaje a favor del plebiscito. En este sentido, la prudencia ha evitado que Su Santidad haya sido salpicado por los momentos de mayor fragilidad de este proceso. Tras su visita dejó como mensajes la necesidad de un compromiso sincero con la paz, a la vez que abogó por una salida política a la crisis de Venezuela, señal clara para el presidente Manuel Santos.

De su paso por Chile ya se conoce que en su agenda está previsto realizar tres ceremonias masivas: en Santiago (Parque O'Higgins), en Temuco (Aeropuerto Maquehue) y en Iquique (Playa Lobito) por lo que se supone serán abordados temas locales, tales como la situación de violencia en la Araucanía, la población migrante concentrada en las regiones del norte y las aspiraciones marítimas bolivianas. En

cuanto al Perú, visitará Lima, epicentro de la actual división política interna, Trujillo, región azotada por los efectos del fenómeno del Niño y Puerto Maldonado, que concentra altas tasas de criminalidad asociada a la minería ilegal, trata de personas y trabajo infantil.

No se ha anunciado nada respecto de Argentina, donde el actual presidente no es precisamente un “amigo cercano”. El distanciamiento se ha ido evidenciando progresivamente. De hecho ya se preveía bajo los antecedentes de las pugnas sostenidas en el pasado entre ambos. Mientras Jorge Bergoglio estaba en el arzobispado y Macri como gobernador de Buenos Aires (2009), este último avaló leyes de matrimonio igualitario y aborto no punible<sup>16</sup>. Hoy la Casa Rosada propendería más a mantener solo una relación protocolar que espiritual, mientras que el Papa todavía estaría eludiendo visitar su tierra natal.

16 CASTRO, Ángeles. Tensa reunión entre Bergoglio y Macri por el matrimonio gay. La Nación.com.ar, 25 de noviembre de 2009. [En línea] (Última consulta: 19/09/2017). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1203956-tensa-reunion-entre-bergoglio-y-macri-por-el-matrimonio-gay>

## 1.5

# Viejas y nuevas facetas del Crimen Organizado Transnacional

En 2016 Latinoamérica fue sindicada en algunos estudios globales como la región con mayor riesgo de sufrir crímenes violentos del mundo. Según consigna el informe anual de la consultora británica Verisk Maplecroft, seis de los trece países clasificados de “riesgo extremo” en probabilidad de criminalidad son latinoamericanos<sup>17</sup>, estando incluidos dentro de la región Venezuela y Colombia, mientras en las categorías de “alto riesgo” aparecerían Brasil y Argentina, siendo Chile uno de los países con menor incidencia de criminalidad en Sudamérica y el mundo.

El correlato del riesgo de criminalidad en la región también es evidenciado por el promedio de las tasas de homicidios violentos que se observan en el mundo. Conforme a este indicador, América concentra la más alta tasa de homicidios a nivel global con 22,3 asesinatos por cada 100.000 habitantes, en tanto África promedia 9,5, Asia 3,0, Europa 1,8 y Oceanía 1,8. A nivel de subregión las cifras del continente americano se desglosan en: Norteamérica 2,6, Sudamérica 16,9, Centroamérica 33,7 y Caribe 27,2<sup>18</sup>.

La alta prevalencia de actividades relacionadas con el crimen organizado transna-

cional que se dedica al tráfico de drogas, los secuestros, las extorsiones y los robos, estarían asociados a estos altos índices de homicidios dolosos. En tal sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC), describe dicho fenómeno en la región a partir de una serie de delitos que estarían desafiando el desarrollo económico, la seguridad y la estabilidad política, perfilándose la criminalidad como una de las principales amenazas a la seguridad nacional de varios países de este lado del continente, del mismo modo que lo vienen declarando países como Brasil, Colombia y Venezuela, quienes, además, ostentan los últimos lugares del ranking de paz mundial<sup>19</sup>, el que mide entre otras variables: el nivel de criminalidad percibida en la sociedad, la inestabilidad política, los niveles de criminalidad violenta, el número de personas encarceladas, la disponibilidad de armamento ligero y la ocurrencia de homicidios dolosos, entre otros.

Lo que se argumenta de estos indicadores es que la situación se ha visto favorecida por un ambiente permisivo, sumado a la incapacidad de los gobiernos de establecer políticas públicas comunes y espacios ju-



rídicos más cohesionados a nivel nacional, bilateral y regional para prevenir y combatir este tipo de amenazas transnacionales. Sobre todo, considerando que las actividades más álgidas tienen lugar en zonas fronterizas, donde se da principalmente el tráfico de personas (con un aumento de las actividades de esclavitud sexual<sup>20</sup>), armas, drogas y productos falsificados, además del lavado de activos.

En este sentido, las áreas más afectadas son, por una parte, la Triple Frontera de Paraguay, Brasil y Argentina, un área con alta migración proveniente de Oriente Medio, razón por la cual EE.UU. ha tenido especial interés por incrementar su injerencia posterior a los ataques a las Torres Gemelas, aunque ello no ha desincentivado las actividades ilegales<sup>21</sup>. Por el contrario, los carteles han logrado expandirse a diversos territorios donde han tomado el control también de otras Triples Fronteras, entre ellas la Andina, que en un extremo tiene a Chile, Perú y Bolivia, y en otro a Perú, Ecuador y Colombia, así como también la Amazónica donde convergen Perú, Brasil y Colombia. En estas áreas la economía clandestina se evidencia en que 7 de cada 10 comerciantes lo efectúa de manera informal. El negocio sería suculento, según estima la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. A nivel mundial, el comercio ilegal asociado al crimen organizado recauda ganancias anuales de más de US\$ 2 billones.

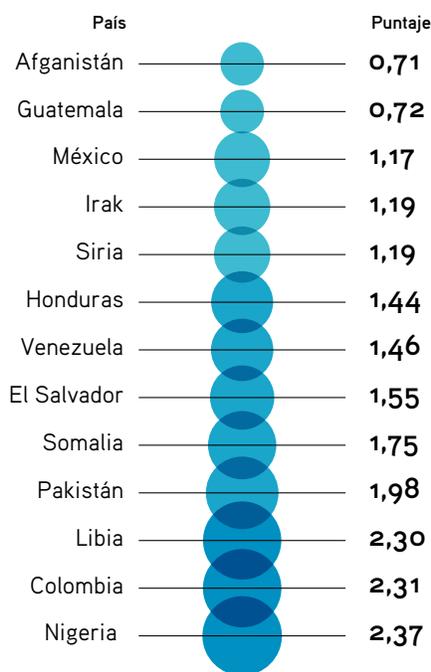
Así, la tendencia al alza de este fenómeno resulta hoy día mucho más preocupante, donde la violencia desde comienzos de 2016 hasta mediados de 2017 ha estado dominada por las pugnas entre bandas rivales, las que han dado muestras de un alto poder de combate, novedosos esquemas de asalto y la posesión de arsenal de alto calibre. Caso emblemático sería el espectacular asalto ocurrido en el mes abril de 2017 en Ciudad del Este en Paraguay, donde una fuerza criminal de más de 50 sicarios de diferentes nacionalidades ejecutó el robo de 40 millones de dólares tras dinamitar la central logística de una empresa de valores<sup>22</sup>.

En la medida que esto evolucione lo que se estaría propiciando sería el avance militar en esas zonas, no solo de parte de los países que comparten este tipo de problemas, sino que también por parte de EE.UU., que ya tiene previsto desarrollar un ejercicio militar inédito en la frontera compartida entre Brasil, Perú y Colombia en noviembre de 2017 para el control de la criminalidad y el narcotráfico en esa área<sup>23</sup>.



### Índice global de criminalidad 2016

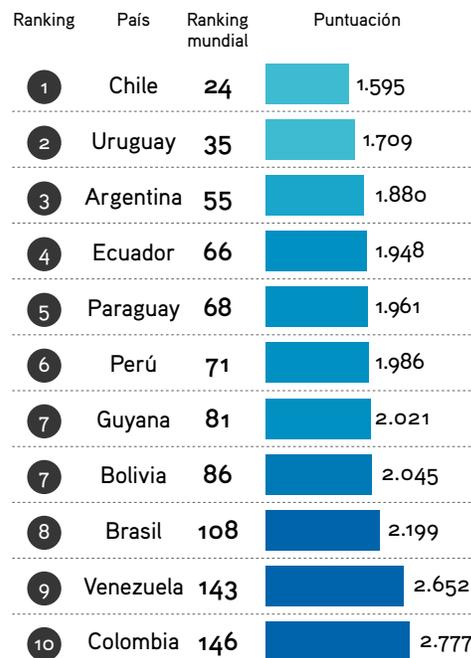
De los 13 países considerados más violentos en el mundo 6 pertenecen a América Latina.



Fuente: Verisk Maplecroft's Criminality Index 2016.

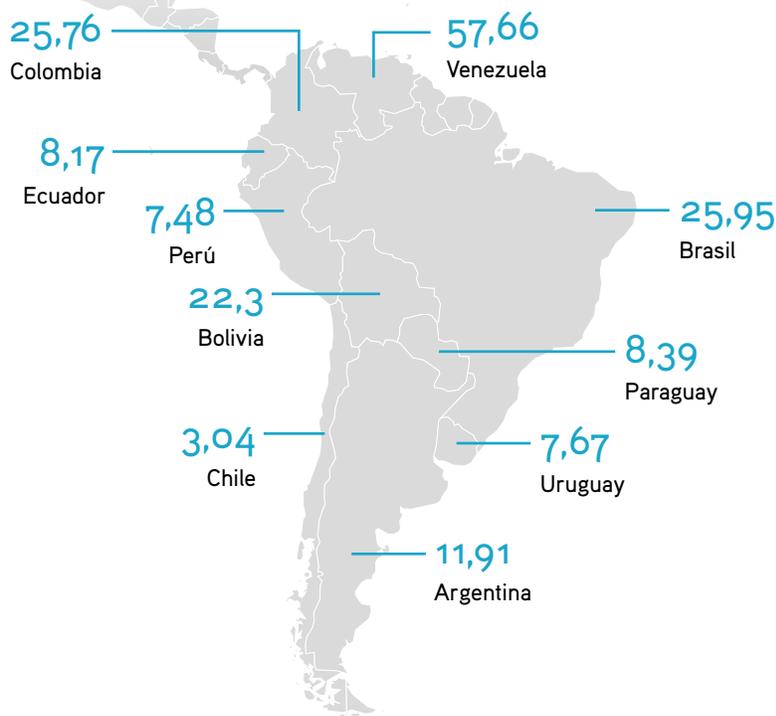
### Ranking de condiciones de paz en Sudamérica:

Global Peace Index 2017



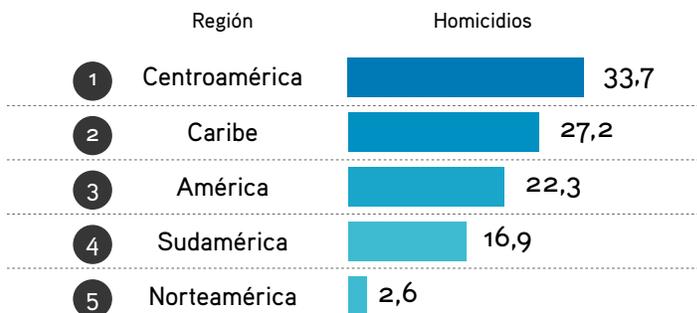
Fuente: RANKING DE PAZ GLOBAL 2017. Disponible en: <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Uruguay-ocupa-el-lugar-35-en-el-Indice-Global-de-Paz-y-es-segundo-en-Sudamerica-detras-de-Chile-344767>

### Promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes en Sudamérica



### Homicidios por cada 100.000 habitantes

Por subregión de América



Por región del Mundo



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de (In) Seguridad Pública 2016. RESDAL [En línea]. Disponible en: [http://www.resdal.org/assets/indice\\_2016\\_dossier\\_a-corr.pdf](http://www.resdal.org/assets/indice_2016_dossier_a-corr.pdf) y VILALTA, Carlos Javier. Op .Cit. pp.6 y 7.

17 VERISK MAPLECROFT "Risk of violent crime highest in Latin America - Afghanistan, Guatemala, Mexico top country ranking". [En línea]. Disponible en: <https://maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2016/12/01/risk-violent-crime-highest-latin-america-afghanistan-guatemala-mexico-top-country-ranking-verisk-maplecroft/>

18 VILALTA, Carlos Javier. Información para la prevención del delito y la violencia. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo de 2017. [En línea] (Última consulta: 21/10/2017). Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8174/Informacion-para-la-prevencion-del-delito-y-la-violencia.pdf?sequence=1>

19 El Índice de Paz Global (Global Peace Index) es un indicador que mide el nivel de paz y la ausencia de violencia de un país o región. Lo elaboran y publican desde el año 2007 el Institute for Economics and Peace junto a varios expertos de institutos para la paz y *think tanks* y el Centre for Peace and Conflict Studies, de la Universidad de Sydney, con datos procesados por la Unidad de Inteligencia del semanario británico The Economist. Véase en: Índice De Paz Global 2017, [En línea]. Disponible en: <https://www.datosmacro.com/demografia/indice-paz-global>

20 Según indica el documento 'Informe Global sobre Trata de Personas 2016', emitido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la región tiene el segundo nivel más alto de trata de menores a nivel mundial, después de África Subsahariana. Véase el informe en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/diciembre/informe-global-trata-de-personas.html>

21 US DEPARTMENT OF STATE, International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2016. [En línea]. Disponible en: <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol2/253379.htm>

22 RIVAS, Federico. Atraco de película en Paraguay: 50 hombres roban millones de dólares en una oficina de Prosegur. El ataque sume a Ciudad del Este en el caos durante más de tres horas. El País, 25 de abril de 2017 [En línea] (Última consulta: 18/09/2017) Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/04/24/america/1493047109\\_595943.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/24/america/1493047109_595943.html)

23 SENRA, Ricardo. Los ejercicios militares "inéditos" que tendrán lugar en la triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú con la participación de Estados Unidos. BBC.com, 6 de mayo de 2017. [En línea] (Última consulta: 19/09/2017) Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39826017>

## 1.6

# El yihadismo en la región

Si bien durante 2016 no se observó un correlato importante que hiciera presumir una mayor aproximación del yihadismo en la región, no por ello debe restarse atención a los intentos de ISIS de utilizar los países sudamericanos para infiltrarse en las mezquitas y centros de cultura islámica, o bien para realizar actividades ilícitas.

Al respecto, la presencia del yihadismo en América Latina se plantea como una hipótesis con varias aristas. La que tiene mayor fundamento se daría en el ámbito del financiamiento al terrorismo, concentrándose a nivel de tráfico de armas, drogas o lavado de dinero, pero sin evidencias concluyentes de estos nexos. Por otro lado, estaría el reclutamiento de adeptos, teniendo en cuenta que según las cifras de EE.UU. del 2015, desde que se posicionó el Estado Islámico, alrededor de 100 personas desde Sudamérica y el Caribe viajaron sin retorno a Siria o a otros lugares de asentamiento de ISIS<sup>24</sup>.

Otras situaciones han sido más elocuentes, como el surgimiento de la célula radical autodenominada *Ansar al Khilafah Brazil*, que previo a los juegos olímpicos de 2016, manifestó públicamente su lealtad al Estado Islámico, lo que si bien finalmente no representó una amenaza al evento, puso de manifiesto la intensión de hacer patente su presencia en la región.

En 2017 surgieron nuevas alarmas. El pasado mes de abril el Director Adjunto del Departamento de Nuevos Desafíos y Amenazas del Ministerio de Exteriores de Ru-

sia, Dmitri Feoktistov, en una conferencia de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en Washington D.C., advirtió que los países de América Latina y el Caribe a futuro podrán convertirse en una importante zona de tránsito en los complejos esquemas de rutas de contrabando del Daesh<sup>25</sup>.

El yihadismo se ha caracterizado por tener como centro de operaciones en su mayoría a países de Europa, pero según el Comando Sur de EE.UU. el grupo podría utilizar determinados sectores de tránsito y las infraestructuras asentadas del crimen organizado para llegar más cerca de EE.UU. Ciertamente, para que ello ocurra se estarían considerando algunas condiciones como la porosidad de las fronteras, en especial entre Perú y Colombia, así como también entre Brasil, Argentina y Paraguay. A la vez que las situaciones de Siria e Irak han dado paso a mayores desplazamientos de personas en carácter de refugiados, tema que sensibiliza a países como Uruguay y Chile, lo que pondría de relieve la adopción de providencias en materia de filtros, intercambio de información y coordinaciones internacionales.

24 HISPANTV. "Eiil podría infiltrarse en EEUU por el Caribe y América del Sur". Declaraciones del Jefe del Comando Sur, general John Kelly. 14/03/2015. [En línea]. Disponible en: <http://www.hispantv.com/noticias/ee-uu-/23910/eiil-podria-infiltrarse-en-eeuu-por-el-caribe-y-america-del-sur>

25 HISPANTV. "Rusia alerta: Daesh usará a América Latina como zona de tránsito". 07/04/2017 [En línea] Disponible en: <http://www.hispantv.com/noticias/rusia/337909/america-latina-estado-islamico-daesh-zona-transito>



## 1.7

# Europa: entre la crisis económica, el impacto de las migraciones, las incertidumbres políticas y las fuerzas independentistas

El 2016 fue sin duda un año negro para la Unión Europea (UE). Golpeada por una especie de “multicrisis”, le tomará tiempo reponerse de la salida de Gran Bretaña del bloque (su primera potencia militar y segunda economía) y de otros embistes sociales y políticos.

El Brexit, resuelto a mediados de 2016, se consolidó como el momento más dramático de las tensiones que se venían arrastrando a raíz de la crisis *subprime* de 2008. Rápidamente los 27 países cerraron filas a la hora de afirmar que la UE seguiría en pie. Claro que ello dependería del eje franco-alemán, quienes se apresuraron a llamar a fortalecer la zona euro, reforzar la seguridad social y aumentar el crecimiento. En Gran Bretaña, la dimisión de Cameron fue la primera consecuencia, seguida de una gran incertidumbre ante los signos de inflación que comenzaron a manifestarse tras un rápido descenso de la demanda externa e interna. Pero, finalmente, pareciera que no ha sido más que eso.

En el resto de Europa, con una economía cada vez más débil, la integración política regional comenzó a dar muestras de severos signos de fragmentación los que, en momentos electorales, sobre todo de Francia y Alemania, han ido develando con mayor fuerza los enfoques contrapuestos sobre las políticas comunitarias de ajuste fiscal, las del gasto público, los modelos de desarrollo, crecimiento, empleo y libertad comercial, así como también, sobre la situación migratoria desde Medio Oriente. El triunfo del ahora presidente Emmanuel Macron y la reelección de Ángela Merkel en algo habrían contribuido a dar señales de estabilidad, pero condicionada a la fuerza de las tendencias antiglobalización.

Europa se enfrentó en 2017 a un escenario más complejo aún. Las medidas impulsadas para rescatar a los países de la recesión calaron hondo en los logros sociales que habían sido la orgullosa consigna de los miembros de la comunidad. El ajuste del gasto público que han llevado a cabo



países como Bélgica, España, Portugal, Grecia, Chipre e Italia, entre otros, ha derivado en un incremento del desempleo, seguido de huelgas y manifestaciones que vienen paralizando a los países repetidamente.

A este panorama se suma la intensificación de la ola migratoria que se manifiesta a través de Turquía, Grecia e Italia, como consecuencia del conflicto político en Siria y de la inestabilidad en numerosos países africanos y asiáticos, fenómeno que se ha dejado sentir desde 2015 sobre el continente europeo, lo que ha incrementado el sentimiento anti-migratorio, encarnado en un creciente apoyo a los discursos nacionalistas en diferentes países (incluidos Francia, Alemania y Austria), prometiendo ir en aumento según la intensidad de la recesión, criticándose a Europa de llevar una mala gestión del presente y futuro de los refugiados asentados en campos que todavía son improvisados.

Adicionalmente, la sombra del terrorismo comenzó a tener mayor intensidad en la región. Europa despidió el 2016 con una alerta roja de amenaza terrorista en Bruselas, Niza y Berlín; mientras que en 2017 se observó una oleada de atentados bajo el esquema de atropellos masivos protago-

nizados por individuos de diversas nacionalidades, los que han tenido lugar en las ciudades de Barcelona, Estocolmo, Londres, Berlín, Niza y París, incrementando la demanda a las autoridades de adoptar medidas más enérgicas ante el ingreso y permanencia de sospechosos criminales.

En estas condiciones, Europa estaría sumando otros desafíos regionales. El clamor independentista de la región española de Cataluña y su fallida declaración de independencia, sin duda sentará un precedente para las pretensiones secesionistas de otras regiones europeas<sup>26</sup>, lo que añade mayor incertidumbre a la comunidad. Actualmente, las intenciones independentistas están también latentes en Escocia, Flandes, Córcega y el País Vasco. En todo caso, es importante destacar, en el caso de Cataluña, el no reconocimiento por parte de las principales potencias europeas.

Con todo, los coletazos europeos en Sudamérica estarían, por el momento, asociados en la línea de la devaluación de la moneda local frente al dólar y la desaceleración de la inversión externa, pero todo dependerá de la estabilidad de Europa, donde se podrían dar señales de mayor desintegración, elevando el riesgo económico para esta región.

26 JARA, Ramón. Más allá de Cataluña: Otras regiones con demandas separatistas en el mundo. Emol.com, 5 de octubre de 2017. [En línea] (Última consulta: 22/10/2017). Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Internacional/2017/10/05/877904/Mas-alla-de-Cataluna-Otras-regiones-con-demandas-separatistas-en-el-mundo.html>



# 2. Las caras del multilateralismo en la región

- 2.1 Hegemonía v/s heterogeneidad
- 2.2 MERCOSUR: acomodando las piezas
- 2.3 UNASUR Y SU CONSEJO DE DEFENSA: entre la mística y la realidad
- 2.4 ¿ALBA u ocaso?
- 2.5 El fortalecimiento de la Alianza del Pacífico
- 2.6 La Organización de Estados Americanos y un liderazgo poco usual

## 2.1

# Hegemonía v/s heterogeneidad

En medio de un periodo de incertidumbre global, el multilateralismo en la región ha comenzado a revitalizarse de la mano de los cambios políticos acontecidos bajo comicios clave y turbulencias internas que tuvieron lugar en 2016. El nuevo impulso tendería a dejar atrás la forma y fondo en que se habrían articulado los vínculos regionales, los que demostraron escaso sustento para los proyectos de integración.

La colaboración multilateral y la integración regional, hasta 2015, había estado fuertemente influida por el gobierno venezolano, y tácitamente avalada tanto por la administración de los Kirchner como por el gobierno de Brasil. El eje de entendimiento se había triangulado principalmente entre la UNASUR y el MERCOSUR, actuando de forma colaborativa con el ALBA y con claros cuestionamientos a la OEA. Con esta última los contrapuntos han sido profundos a la hora de materializar los acuerdos.

El multilateralismo actual tiene oportunidad de erigirse sobre nuevos pilares y puntos de convergencia, con énfasis en las metas de desarrollo social y económico, más que en la defensa autonomista de la soberanía regional que impregnó por largo tiempo la interpretación de la mayoría de los acuerdos y aproximaciones. Es más, existen desafíos estructurales en la región

que sirven de brújula para profundizar en instancias de colaboración multilateral, varias enmarcadas en la Agenda 2030 de desarrollo sostenible de Naciones Unidas, las que abarcan la desigualdad, la condición de género, la condición étnico-racial, etc.

Hoy no habría un liderazgo regional predominante; en un ambiente de diversa heterogeneidad, se estaría cediendo espacio para consolidar el rol de los nuevos modelos de alianzas impulsados tanto por la Alianza del Pacífico como por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que por el momento estarían catapultando una agenda más libremercadista y menos proteccionista.



## 2.2

# MERCOSUR: acomodando las piezas

El bloque entró en un atolladero al privilegiar una dinámica poco transparente con sus propias normas y ejercer maniobras asfixiantes contra sus socios menores. Asimismo, entre sus Estados fundadores: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia (en proceso de adhesión) cambió la correlación de fuerza. La instancia hoy parece tener cada vez menor sustento político y económico.

Luego de la firme oposición de Paraguay de entregar la presidencia *pro tempore* a Venezuela y la amenaza de Uruguay de abandonar el bloque debido a la imposibilidad de llevar a cabo acuerdos bilaterales con EE.UU., China o Reino Unido, el MERCOSUR ha comenzado a ocupar una posición marginal en la región, lo que además estaría definido por la escasa atención al grupo por parte de los actuales gobiernos de Argentina y Brasil, los que por consideraciones de diversa naturaleza han marcado sus énfasis en otras dimensiones de sus relaciones internacionales. La falta de cohesión y la pérdida de influencia regional han sido la antesala de varias diferencias que se anquilosan en su interior. Todo esto en medio de un cuadro político totalmente opuesto al de sus orígenes, sumado a que la mitad de las economías del bloque estarían siendo las más débiles de la región.



Así las cosas, la inestabilidad económica, tanto del bloque, como de sus principales impulsores, hoy proyectan hasta pasadas las elecciones en Alemania la paralización de las negociaciones vigentes para alcanzar el acuerdo de libre comercio con la UE, que por ahora sería el único proyecto que brinda algunas señales de esperanza y que podría ser firmado a fines de diciembre de 2017. Todo dependería de los tipos de acuerdos, los que actualmente no estarían siendo convenientes para los productores

## Porcentaje de crecimiento del PIB de las economías del Mercosur



regionales, por ejemplo, en el caso de la exportación de carne, cuyo límite impuesto por la UE de restringir las importaciones a 70 mil toneladas, de una expectativa inicial de 100 mil toneladas, tiene desanimado al bloque<sup>27</sup>. El peso de la responsabilidad lo estarían llevando a sus espaldas Uruguay, Paraguay y Argentina. Este último país, evidentemente proclive a tener una participación bilateral más activa con la Alianza del Pacífico que con sus socios.

En este contexto, la expulsión de Venezuela del bloque ha sido elocuente en cuanto al perfil que aspira a definir el MERCOSUR actual, el que se encuentra en proceso de incorporar a Bolivia donde solo resta la ratificación por parte de Brasil. Por el momento, Bolivia en su estatus de país en proceso de adhesión, participa de las reuniones pero sin derecho a voto. Por lo tanto, la posición boliviana respecto de Venezuela fue omitida.



<sup>27</sup> NATALEVICH, Martín. Oferta europea por cuota de carne amenaza el TLC con el Mercosur. El Observador de Uruguay, 30/09/2017. [En línea] (Última consulta: 01/10/2017). Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/oferta-europea-cuota-carne-amenaza-el-tlc-el-mercotur-n1125737>

\* (suspensión indefinidamente)

\*\* (en proceso de adhesión)

## 2.3

# UNASUR Y SU CONSEJO DE DEFENSA: entre la mística y la realidad

Las fricciones al interior de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), han diluido notoriamente su influencia y sus objetivos. El bloque ha entrado en una fase crítica en su rol político, el que viene acompañado de una severa pérdida de identidad.

Lo que animó en su momento la creación de UNASUR surgió al calor del auge de la economía petrolera y del impulso integrador del presidente Hugo Chávez, el que fue reforzado por el liderazgo brasileño y respaldado por la administración Kirchnerista en Argentina y por el presidente Rafael Correa en Ecuador, país que alberga actualmente su sede central.

Con un alicaído rol en lo multilateral y con una controvertida Secretaría General de parte de Ernesto Samper (septiembre 2014 a enero 2017), atraviesa por una parálisis institucional incapaz de consensuar acuerdos y mediar ante disputas, lo que también cuestionaría su capacidad de llevar adelante otros ejes programáticos importantes para la integración regional, tal como los proyectos de infraestructura.

La concurrencia de factores críticos en el entorno político en 2016 revelaron varias

de las deficiencias del organismo, entre ellos, el proceso de *impeachment* a la presidenta D. Rousseff, hecho que dividió a la región sudamericana sin que se lograra consenso a manos de dicha organización; tal es así, que acusaron de golpe de Estado: Ecuador, Venezuela, Bolivia y Nicaragua; contrastaron con ellos: Argentina, Chile y Uruguay, mientras Colombia evitó prestar atención al asunto.

Este último país, concentrado en llevar adelante las negociaciones del proceso de paz, prefirió mantener al margen a la UNASUR en todo momento, invitando solo a unos pocos países a participar, tanto del diálogo como de los acuerdos, pese a la insistencia de Ernesto Samper de ofrecerle a Colombia ayuda militar para el proceso de desarme y desmovilización, contando con la contribución de los países miembros de esta alianza, idea que no prendió entre los integrantes. Hasta el momento, solo cinco países del conglomerado están participando de la Misión Política Especial bajo un trato directo con la ONU y Colombia.

Fracasadas las gestiones de la UNASUR en estos ámbitos, tendría por delante otro desafío: salir airosa ante la presión de vi-



gorizar su rol encontrando una postura satisfactoria frente a la crisis política venezolana. Eso reivindicaría su capacidad mediadora, sin embargo, tal escenario cada vez aparece más lejano, especialmente habiendo pasado meses sin que se nombre al reemplazante de Ernesto Samper, quien dejó la Secretaría General en enero de 2017 y siendo encabezada en la presidencia *pro tempore* por una Argentina desmarcada del chavismo que, además, promueve la designación de un futuro Secretario General dentro de sus propias filas.

A pesar de todo, el mandatario argentino, en tanto presidente *pro tempore*, tiene una buena oportunidad para destacar su liderazgo en los objetivos radicados en el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 y la “Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración de UNASUR” (API).

La integración física de los países y el desarrollo regional, orientados por la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” (IIRSA) y coordinados por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que están abordando las redes de infraestructura que necesitan ser desarrolladas en América del Sur, bien pueden ser aprovechadas en sus capacidades con miras a los proyectos que buscan la transversalidad, apoyando con mayor conducción las iniciativas previstas de integración tales como: el túnel binacional Agua Negra dispuesto como paso

fronterizo entre las provincias de San Juan (Argentina) y Coquimbo (Chile) y el eje interoceánico central que involucra a Perú, Brasil y Bolivia, los cuales estarían bien encaminados para su desarrollo.

Tales proyectos podrían redefinir los énfasis de la UNASUR hacia una acción positiva con mayores convergencias en la región, distintas que las ideológicas, en vista de que estas no han tenido buenos resultados.

Por otra parte, el Consejo de Defensa Suramericano (2008), se ha ido constituyendo como un espacio de convergencia multilateral, proponiendo un mecanismo de diálogo y encuentro para la cartera temática de Defensa que une a los miembros de la UNASUR bajo la consigna de ser “Una región de paz”. Como instancias de participación más significativas fueron creados bajo su alero el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2009) con sede en Argentina y la Escuela Superior de Defensa (2015) con sede en Ecuador. Ambos proyectos, abocados a los análisis de los escenarios futuros y a la formación civil militar, ambicionaron dar forma a una ansiada comunidad regional de defensa desarrollando para ello una serie de seminarios y cursos en la región.

En 2016 incluyó el fomento de la perspectiva de género; una propuesta de marco conceptual común en el ámbito de la defensa regional; la VI y VII versión del ejercicio combinado sobre desastres naturales; la propuesta de protocolo para el empleo de

Con un alicaído rol en lo multilateral y con una controvertida Secretaría General de parte de Ernesto Samper (septiembre 2014 a enero 2017), atraviesa por una parálisis institucional incapaz de consensuar acuerdos y mediar ante disputas, lo que también cuestionaría su capacidad de llevar adelante otros ejes programáticos importantes para la integración regional, tal como los proyectos de infraestructura.



las fuerzas militares en apoyo humanitario; seminarios sobre catalogación y políticas industriales de defensa, así como también cursos sobre derechos humanos y derecho humanitario.

Fuera de dicho ámbito el papel del CDS destaca más bien por su modestia, que por su influencia en términos de relevancia estratégica. Una evolución inorgánica y el relativo compromiso de algunos de sus integrantes para desarrollar una participación más activa en la proyección regional del Consejo, evidenciarían la acotada capacidad de sus miembros para instalar una agenda más profunda acerca de los temas de mayor urgencia en materias de seguridad transnacional que afectan a la región. Asuntos como el auge del poder de combate del crimen organizado y el narcotráfico, así como la disposición de algunos países para emplear a las FF.AA. en contrarrestar las amenazas multidimensionales, no han tenido espacio dentro de este foro. Tampoco se hablaría de situaciones migratorias intrarregionales, o de las nuevas alianzas militares de algunos países con potencias extra-regionales.

Aunque el organismo tiene potencial para tratar las controversias de la región —como fue su propósito inicial—, no ha concitado consensos para desempeñar este rol; por el contrario, ha tendido a perpetuarse como una instancia de articulación en materia de voluntades y afinidades “blandas” de la Defensa.

Lo visible hasta el momento es su desempeño como un foro político, más que como plataforma para la resolución de controversias. Es probable que se mantenga así. La Defensa dentro del marco sudamericano, que habita actualmente en un contexto de interdependencia creciente y retos comunes a la seguridad, es direccionada por las múltiples disparidades de posturas políticas e intereses de los países integrantes de la organización. Tal escenario tendería por ahora a limitar el alcance del ámbito de acción del Consejo<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Véase el Plan Estratégico 2017 del CDS en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2017.pdf>

## 2.4

# ¿ALBA u ocaso?

Esta organización surgió apelando a la solidaridad económica y social para el desarrollo de los pueblos, fundándose en una alianza entre una Cuba presidida por Fidel Castro y una Venezuela chavista. Hacia finales del 2005 tuvo eco en Bolivia, luego en Nicaragua, las islas caribeñas San Vicente y Granadina, Dominica y Honduras; al final de la década se sumaron Ecuador, Antigua y Barbuda, Santa Lucía y Surinam. La última federación en adherir fueron las islas San Cristóbal y Nieves, uniéndose en 2014, mientras que actualmente no existirían otros países de la región dispuestos a integrarse.

La “Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe” vivió durante 2016 y 2017 momentos de zozobra. Los cambios en la política exterior cubana, la crisis detonada en Venezuela y la salida del poder de Rafael Correa en Ecuador progresivamente comenzaron a restar impulso a esta alianza política, la que como sistema de integración sufrió su primera fractura tras la abrupta salida de Honduras, luego de ser depuesto Manuel Zelaya en 2009. No obstante, para entonces logró reponerse y fortalecerse.

Hoy, en cambio, el deterioro de Venezuela estaría poniendo a prueba la capacidad del grupo de posicionar un nuevo liderazgo que pueda sustentar proyectos regionales, tales como: la Misión Milagro, el Fondo Cultural ALBA, la Escuela Latinoamericana de Medicina de Cuba o el Banco del ALBA<sup>29</sup>,

todos ellos íconos del modelo pero dependientes de los aportes de cada miembro. Sin la subvención que venía aportando Venezuela —la mayor economía del conglomerado— difícilmente el resto de las economías del bloque estarían en condiciones de dar continuidad y financiar el despliegue de propuestas sociales como las impulsadas hasta ahora.

Desde este punto de vista, el desafío inminente para el ALBA es concentrarse en la economía del grupo, para lo cual existen algunos mecanismos que han sido escasamente desarrollados. Partiendo por su Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre), dispuesto para abaratar los costos de importación y exportación a través de los bancos centrales de sus miembros, que a la fecha se mueve en un contexto de comercio interregional que no supera el 4%. Para incrementar esta cifra estaría en progreso la creación de empresas “Grannacionales”<sup>30</sup>, las que pretenden centrarse en la demanda de productos al interior del conglomerado, uniendo los aparatos productivos de los distintos países. Sin embargo, en las áreas de alimento y energía, así como en otras definidas por el grupo, aún no se han podido establecer los encadenamientos necesarios para que el modelo se avizore como un proyecto exitoso.

Siendo así, la adaptación del ALBA no viene fácil, teniendo presente que su configuración política y económica original cambió



Los cambios en la política exterior cubana, la crisis detonada en Venezuela y la salida del poder de Rafael Correa en Ecuador progresivamente comenzaron a restar impulso a esta alianza política, la que como sistema de integración sufrió su primera fractura tras la abrupta salida de Honduras, luego de ser depuesto Manuel Zelaya en 2009.



sustantivamente en el último año. De hecho, ya estaría siendo difícil para el bloque materializar sus iniciativas colectivas más ambiciosas, como la que pretendía desarrollar una alianza militar común, idea vinculada a la creación de una Escuela Militar del ALBA para así derivar en unas fuerzas militares homólogas, siendo este concepto impulsado en 2011 con el respaldo de Irán, y posteriormente en 2015 con Nicolás Maduro. Actualmente el proyecto tendría una representación modesta en la Escuela Antiimperialista creada bajo la administración de Evo Morales, quien pretendería reinstalar aquella discutida propuesta.

De tal forma que cada vez tendría menos fuerza su consigna antiimperialista, más aún, habiendo perdido el beneplácito de Brasil y Argentina, quienes a partir de sus cambios en la política interna tomaron un rumbo divergente. Bajo esa lógica, no se trata de un bloque que resulte atractivo para los países de la región, menos para los miembros del MERCOSUR o la Alianza del Pacífico, con quienes ha marcado notorias diferencias, tendiendo a ser más bien aislado.

29 La Misión Milagro surgió por iniciativa de los presidentes Hugo Chávez y Fidel Castro en 2004, siendo integrado como programa de asistencia social para los países del ALBA enfocado en la salud oftalmológica. El Fondo Cultural del Alba es parte de las iniciativas de colaboración del bloque que dispone de un fondo económico crediticio para la creación de casas de cultura en todos los países miembro. La Escuela Latinoamericana de Medicina se fundó en Cuba en 1999 y ofrece oportunidad de educación para los ciudadanos de escasos recursos de los países del ALBA. El Banco del ALBA fue fundado en Caracas en 2009 y financia la cartera de proyectos de empresas "Grannacionales". Al respecto véase un resumen de estos proyectos en: ZAMBRANO, Amenothep, Informe para la Reunión Regional sobre Integración y Convergencia para la Salud en América Latina SELA – Caracas: 22 de julio de 2010. [En línea] (Última consulta: 22/10/2017). Disponible en: [http://www.sela.org/media/266304/to23600004262-o-di\\_8\\_alba-zambrano\\_reunion\\_regional\\_salud.pdf](http://www.sela.org/media/266304/to23600004262-o-di_8_alba-zambrano_reunion_regional_salud.pdf) y sitio web del Banco del ALBA en: <http://www.bancodelalba.org/>

30 Véase acerca del concepto de Grannacional o Empresa Grannacional en: ALBA-TCP, Grannacionales [definición] [En línea]. Disponible en: <http://alba-tcp.org/contenido/concepto-grannacional>

## 2.5

# El fortalecimiento de la Alianza del Pacífico

Integrada por Chile, Colombia, México y Perú, más 49 países observadores, la Alianza del Pacífico se posicionó en 2016 como el bloque más auspicioso del continente, representando una alternativa radicalmente diferente al resto de los otros conglomerados regionales basada en la liberación total arancelaria, junto con aspirar a la libre movilidad de capitales, servicios y personas.

Siendo la más joven de las alianzas, se le destaca el haber conseguido, en casi seis años de existencia, el desgravamen del 92% del comercio recíproco, teniendo calendarizado a siete años el proceso de eliminación de impuestos para el 8% restante. Mérito que va de la mano de una amplia agenda de integración que contempla incentivos a la creación de empleos, a otorgar facilidades migratorias, a la implementación de una plataforma de comercio común (a través de la Bolsa Común de Comercio MILA), hasta considerar planes de transversalización de género en todos sus esquemas de desarrollo.

A futuro, su propuesta plantea ampliarse hacia terceros mercados con énfasis en el desarrollo de acuerdos con miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) y Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Mientras en la región, bajo los oficios de Chile, se

ha encaminado hacia una colaboración estratégica con el MERCOSUR a fin de configurar la proyección de los países asiáticos hacia los países del Atlántico y viceversa.

Lo que estaría pendiente sería aceptar la inclusión de otros países del continente como Costa Rica, Guatemala y Panamá, quienes, si bien son candidatos potenciales, aún no estarían en condiciones de actuar en los términos de libre comercio e inversión extranjera que requiere el bloque para consolidar su expansión, lo que tampoco ha sido fácil entre sus socios actuales; sumando entre los cuatro miembros 215 millones de habitantes, acaparando el 40% del PIB de América Latina y congregando el 52% del comercio de la región, lo que sitúa al grupo como la octava economía mundial. Su intercambio intra-bloque aún es insuficiente.

Crecer es más que necesario, pero también es altamente complejo. Su marco de inversión externa está acotado a áreas como minería, servicios, industria alimentaria, infraestructura, turismo y energía. Áreas superpuestas entre las economías regionales. Por otro lado, su apertura a los mercados asiáticos tiende crecientemente a poner presión a las producciones nacionales, tanto por el acceso a productos más baratos como por el menor precio de las materias primas. Por lo mismo, se insta a





una planificación equilibrada que no reste capacidades a la producción interna de cada país y garantice un mercado amplio para todos.

En esta última vereda, la Alianza no puede desconocer que hasta ahora supone una fractura vertical en el continente, que invisiblemente coloca una línea divisoria con el resto de los países de la región, especialmente entre los que aun desconfían de las corrientes libremercadistas. A ellos se ha unido también EE.UU. quien ha asumido una postura más proteccionista, retrocediendo en la línea que anteriormente había promovido, permitiendo la firma de TLC con todos los países de este bloque, los que imprevisiblemente podrían perder vigencia de un momento a otro.

Lo anterior estaría dejando como inquietud si esta Alianza será capaz de ampliarse a futuro sin diluir los principios que hasta ahora ha defendido, mientras la mayor potencia de Occidente se retracta abdicando de lo que por años impulsó. En tal sentido, otras alternativas de ampliación fuera de la región serían propiciadas por Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Singapur, países que pretenden ser aceptados como Estados Asociados y con quienes a comienzos de septiembre de 2017 se iniciaron las conversaciones para la firma de TLC.

Con todo, quizás parte importante del éxito de la Alianza del Pacífico ha sido motivado por no alejarse de los objetivos que le dieron origen: la liberación arancelaria, la libre movilidad de capitales, de servicios y personas, evitando tratar de convertirse en un foro político. En todo caso el tránsito hacia una ampliación de temas comunes, como los referidos a seguridad y defensa, es algo que solo el tiempo lo dirá.

## 2.6

# La Organización de Estados Americanos y un liderazgo poco usual

Luis Almagro, Secretario General de la OEA, ha debido enfrentar graves problemas en la región con foco en la situación de gobernabilidad presentada por Venezuela, donde su gestión ha sido tanto blanco de críticas como de halagos. De este modo ha desarrollado un liderazgo totalmente atípico dentro del organismo.

Acorde a sus planteamientos pretendería transformar la OEA en un agente con mayor capacidad resolutive y con esa idea ha dado rienda suelta a gestiones no poco controversiales, entre ellas, propiciar la aplicación de la Carta Democrática contra la nación petrolera, aun con oposición y el silencio de varios de los miembros del organismo.

El excanciller uruguayo (2010-2015), convertido en el más acérrimo opositor de Nicolás Maduro, ha ido impulsando a los Estados que han mantenido por años una postura marginal, a pronunciarse y abordar políticamente la crisis venezolana. En este sentido sus acciones han avivado los enfrentamientos entre los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Nicaragua en contra del personero, mientras el resto de la comunidad celebra que haya tomado la decisión de condenar a Maduro.

Ahora bien, luego de haber alcanzado esta condena del Consejo Permanente de la OEA, no habría claridad acerca de las siguientes acciones. La salida institucional por la que se abogaría sería la restitución de la democracia y el orden constitucional, aunque todavía no se sabe cómo se haría esto efectivo. En el tintero habría quedado la amenaza de una expulsión a la que se habría anticipado el país caribeño con la aireada renuncia de Maduro al organismo, la que solo será efectiva en 2019.

Los defensores de Maduro le critican a Almagro tener un trato inconsecuente, recordándole su errática conducta en torno al proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff. Aunque formuló varias declaraciones poniendo en duda la credibilidad de quienes condujeron el proceso en contra de la presidenta y apostó en varios momentos por su inocencia, también quedó conforme una vez que Brasil defendió ante el organismo su legitimidad, contando con el respaldo de los principales países de la región, tales como Argentina, Chile, Colombia, México y Paraguay, manteniéndose como opositores Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

En otro ámbito, también sus acciones habrían terminado generando posiciones



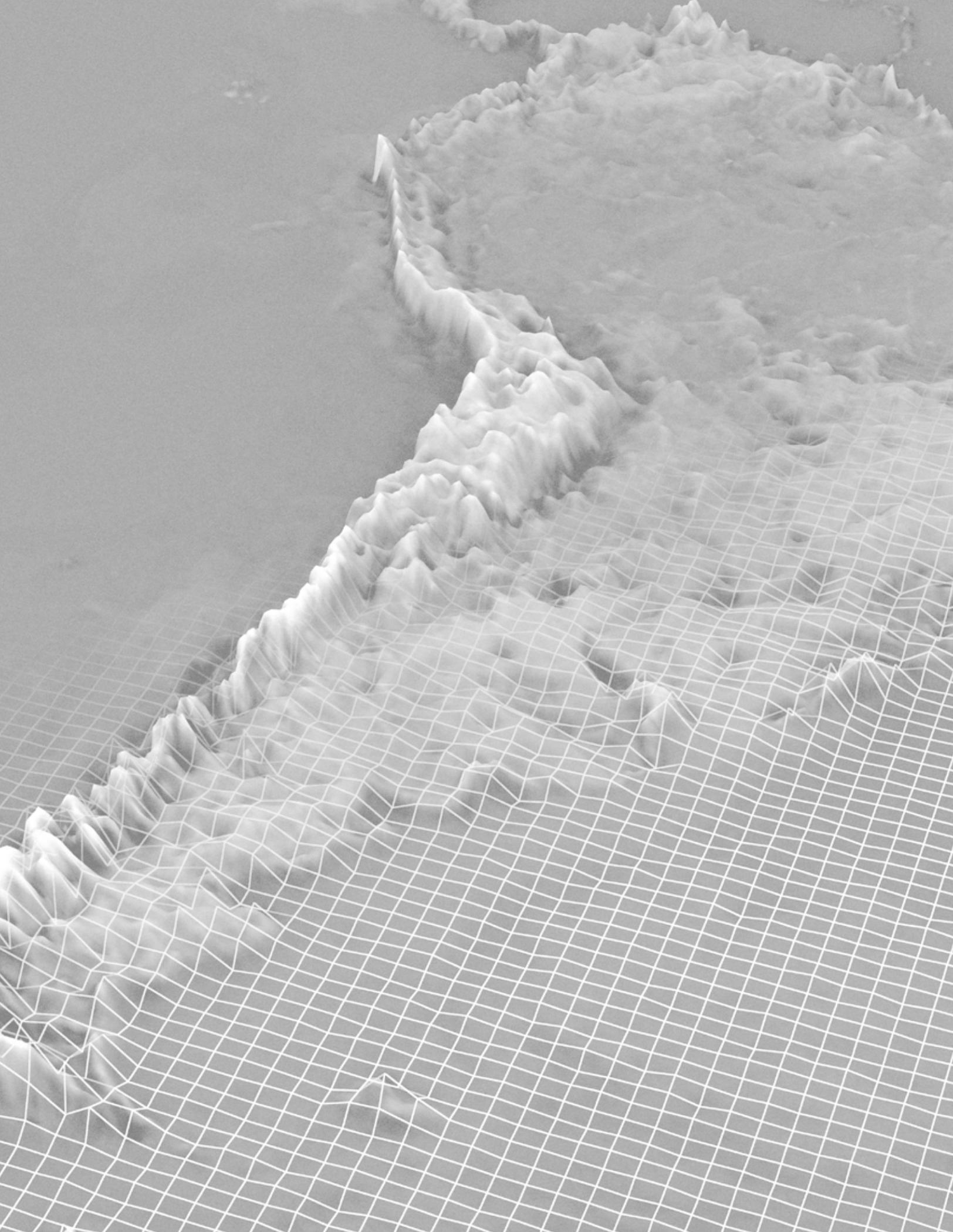


encontradas, como su empeño inicial en seducir a Cuba, para que participara nuevamente dentro del Organismo, derivando en una nueva negativa del ejecutivo cubano advirtiendo, además, de una estrategia entre Almagro y la oposición para dañar la imagen internacional de la isla, propiciando que se le vetara su ingreso al país.

En tales términos, el Secretario General de la OEA se ha ido perfilando como un actor que no ha escatimado en intentos por superar las divisiones internas dentro del organismo, pese a algunos resultados desfavorables que estribarían en su falta de imparcialidad al abordar los asuntos internos que se dan entre los países de la región. Almagro, alinearía no obstante a varios países bajo los imperativos de la democracia y los derechos humanos, aun cuando plantee escaso consenso en su manera de aplicar los instrumentos institucionales para la resolución de los conflictos en el continente. Críticas más, críticas menos, lo que es indudable es que su gestión ha contribuido a visibilizar el rol de la OEA como no se observaba desde hace algún tiempo.

En este contexto es importante resaltar la clase de influencia que históricamente ha tenido el sistema interamericano de segu-

ridad hemisférica en torno a la Junta Interamericana de Defensa, lo que demuestra la parálisis que por años viene evidenciando y que en el corto plazo no se avizora que pueda llegar a tener un cambio relevante. En este tema, la voluntad política de los países es central, si ellos no son quienes desean potenciar esta estructura, es muy difícil pedirle a la organización *per sé* que se actualice y avance sin contar con el respaldo de los países.



# 3. Los escenarios nacionales y sus tendencias en materias de seguridad y defensa

- 3.1 Argentina: nuevos rumbos
- 3.2 Bolivia: aspiraciones y reelección
- 3.3 Brasil: la difícil salida de la crisis política y sus efectos en la seguridad
- 3.4 Chile: retos y desafíos
- 3.5 Colombia: una paz con luces y sombras
- 3.6 Ecuador: más cambio que continuidad
- 3.7 Paraguay: la tierra fértil
- 3.8 Perú: una apuesta por la tecnocracia
- 3.9 Uruguay: buscando nuevas alianzas
- 3.10 Venezuela: un espiral sin fin

## 3.1

# Argentina: nuevos rumbos

La asunción de Mauricio Macri en el poder se vio inicialmente con suspicacia. Proveniente de una familia influyente en lo económico, con el respaldo de un partido con escasa injerencia parlamentaria, habiendo obtenido la victoria con un mínimo porcentaje de votos, no se esperaban transformaciones tan radicales como las impuestas, o al menos, que hubiera margen para ejecutarlas. Escenario político que ha ido paulatinamente favoreciendo a su sector, tal como se vio reflejado en las últimas elecciones parlamentarias donde el oficialismo logró mayoría representativa<sup>31</sup>.

En materia de política exterior habría una intensa búsqueda por aunar nuevas alianzas estratégicas, tanto fuera como dentro del continente. En esta línea han predominado las gestiones para atraer nuevamente a Estados Unidos como socio político, económico y especialmente militar, toda vez que podría vigorizarse la condición de Aliado Extra OTAN conferida por EE.UU. en 1998, que permite el acceso aventajado a material militar y a transferencia tecnológica, lo que fue escasamente considerado por los exministros de defensa del kirchnerismo. Al respecto, se han dado pasos importantes; el presidente ha puesto en la agenda bilateral la posibilidad de negociar la adquisición de nuevo armamento para modernizar las Fuerzas Armadas, contando con el apoyo de cuatro Senadores Republicanos, los que en enero resaltaron el giro económico del mandatario argentino y la posibilidad de contar nuevamente con un

socio en materia de defensa en la región sudamericana<sup>32</sup>.

Por otra parte, Macri ha ido bajándole el perfil a los arreglos avanzados con China y Rusia en favor de Occidente y como último gesto recibió al primer ministro israelí Benjamín Netanyahu a inicios de septiembre de 2017, siendo este un hito en 70 años. Las autoridades de ambos Estados firmaron convenios en materia de seguridad social, cooperación aduanera, seguridad pública e interior y de inversiones o comercio.

En otros términos, estaría llamando la atención la inclinación de esta administración por distender la relación con Reino Unido, pese a lo que algunos consideraron una provocación: la realización de ejercicios navales en las inmediaciones de las islas Malvinas acontecidos en octubre de 2016, acción que no tuvo una manifestación de rechazo por parte del mandatario como se esperaba.

En el ámbito económico, se han ampliado las posibilidades de colaboración con los países europeos, propiciando desde los primeros meses de mandato los encuentros con el primer ministro de Italia Matteo Renzi y el presidente de Francia François Hollande, de modo de estimular la inversión extranjera, la que tiene como esperanza atraer capitales internacionales superiores a los US\$ 50.000 millones.

En la región, ha mantenido el *statu quo* con la UNASUR y el MERCOSUR, mientras que



se inclina a fortalecer sus relaciones con los países de la Alianza del Pacífico, mirando con interés los futuros nexos que se pueden establecer con estos socios potenciales y con toda el Asia. Mientras, ha sido notorio su alejamiento de Brasil y su oposición a los países del ALBA o a sus simpatizantes.

Macri ha sido pragmático en todos los asuntos, y más aún, en los internos. El paquete de medidas que habría impulsado en aspectos económicos a fin de romper con su aislamiento, tenderían a mostrar un nuevo rostro más confiable hacia la comunidad internacional. Desde esta perspectiva, con miras a una revolucionaria apertura económica se ubicarían el acuerdo de pago con los acreedores supeditados a los “fondos buitres”, medida ampliamente aplaudida por el FMI y el G20 a la que se suman el desarme de los controles cambiarios y las importaciones, la eliminación a las retenciones del agro y la minería, así como la eliminación de los subsidios a la energía eléctrica.

Para estos efectos el nuevo presidente alcanzó importantes consensos parlamentarios, pero encontró resistencia en sindicatos y otras esferas internas, también relevantes para sus propósitos. La reforma administrativa que inmediatamente co-

menzó a impactar a los sindicatos a raíz de miles de despidos, devino en sucesivas paralizaciones y protestas, que tienden a agudizarse cuando se ven afectados los beneficios sociales implementados por la pasada administración. Tampoco han sido bien recibidas sus orientaciones en materia de seguridad interior, donde la agenda apunta al combate de las drogas y al poco popular manejo de disturbios.

Con varios desafíos en ciernes, los asuntos de defensa también serían reorientados proyectando las misiones de las Fuerzas Armadas en varios frentes con énfasis en la logística e investigación en la Antártica, en el empleo de las capacidades militares ante catástrofes y en misiones de paz, donde validó su vocación consiguiendo el liderazgo de la misión política en Colombia en el marco del proceso de paz con las FARC.

Lo novedoso lo constituirían las funciones destinadas a la protección de las fronteras, a la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y las emergencias sociales. Hasta ahora había estado prohibida por ley la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior, no obstante, tal legislación fue ajustada por la Resolución 565-E/2017. En este ámbito, estaría en curso una nueva organización de fuerzas de seguridad interior con apoyo de las

Con varios desafíos en ciernes, los asuntos de defensa también serían reorientados proyectando las misiones de las Fuerzas Armadas en varios frentes con énfasis en la logística e investigación en la Antártica, en el empleo de las capacidades militares ante catástrofes y en misiones de paz, donde validó su vocación consiguiendo el liderazgo de la misión política en Colombia en el marco del proceso de paz con las FARC.

FF.AA.<sup>33</sup>. Se trata de la implementación de un nuevo programa de control de las zonas limítrofes y prevención del narcotráfico, coordinado por el Secretario de Fronteras, implicando a la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal Argentina, junto a las policías provinciales. En estas funciones podrán ser requeridas las Fuerzas Armadas en apoyo logístico y de inteligencia.

A la anterior iniciativa se sumó la “Ley de derribo 2016” que establece reglas de protección aeroespacial y considera el uso de la fuerza por medios del Sistema de Defensa Aeroespacial para el derribo y/o destrucción de vectores incursores “declarados hostiles”<sup>34</sup>, medida que también ha sido adoptada por otros países de la región.

Estos cambios se vislumbran a partir de la nueva Política de Defensa que se propuso hacia finales del 2016 bajo la titularidad del ministro Julio Martínez<sup>35</sup>, la que viene precedida de la histórica modificación del Decreto N°436 del 31 de enero de 1984 promulgado por el expresidente Raúl Alfonsín, que en esa época quitó a los militares la potestad en torno a la definición de su personal y el manejo de las fuerzas, pasando las responsabilidades al Ministerio de Defensa a modo de medida de control civil sobre las FF.AA. En junio de 2016, Macri dictó el Decreto N°721/2016 que le devuelve las atribuciones a las Fuerzas Armadas para decidir ascensos, traslados, designaciones y formación.

Junto con lo anterior, el gobierno ha manifestado su opinión de que el Estado por años abandonó a las Fuerzas Armadas, generando problemas de presupuesto, equipamiento e infraestructura, por lo tanto, otra línea temática de la agenda de Defensa es la inyección de recursos para reactivar la alicaída industria militar y para las adquisiciones de vehículos y armamento solicitados a Estados Unidos en el marco de la alianza extra OTAN. Medida hasta ahora fuertemente polemizada<sup>36</sup>.

Al respecto, lo que actualmente estaría en marcha es la modernización del Ejército, considerando un proceso de actualización del armamento individual, y de la refacción en la propia industria militar de los vehículos HMMWV, de camiones Tipo M, de los blindados M113, TAM y TAM2C. Asimismo, se prevé el reemplazo de las aeronaves como los helicópteros de rescate para montaña<sup>37</sup>.

En la Fuerza Aérea, se anuncia la modernizarán los radares ELTA, junto con la imple-



mentación del Sistema Aéreo Remotamente Tripulado SART Clase 1 AUKAN, además de la adquisición de siete aeronaves de entrenamiento alemanas Schleicher. En la Marina, estarían avanzando las conversaciones con Francia para la adquisición de cuatro buques patrulleros, dos que serían construidos en el lugar de origen y dos en Argentina<sup>38</sup>.

31 LA NACIÓN. Una fuerte expansión oficialista en el Congreso, sin mayorías. Buenos Aires, 29 de octubre 2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2077311-una-fuerte-expansion-oficialista-en-el-congreso-sin-mayorias>

32 LUGONES, Paula. Loc. Cit.

33 “Cómo será el nuevo programa nacional para controlar las fronteras”. La Gaceta, Salta, 16 de junio de 2017. [En Línea] (Última consulta:30/10/2017). Disponible en: <http://www.lagacetasalta.com.ar/nota/83097/actualidad/como-sera-nuevo-programa-nacional-para-controlar-fronteras.html>

34 POLÍTICA ARGENTINA.COM. ¿Qué dice el decreto que permite el derribo de aviones? Buenos Aires, 20 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.politicargentina.com/notas/201601/11181-que-dice-el-decreto-que-permite-el-derribo-de-aviones.html>

35 El ministro de Defensa Julio Martínez anunció su retiro para asumir una candidatura senatorial, por lo cual en julio de 2017 se nombró un nuevo titular de la cartera, Oscar Aguad. Véase: FRAGA, Rosendo. “Cómo será la nueva agenda de Defensa”. INFOBAE.COM, 8 de julio de 2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.infobae.com/opinion/2017/07/08/como-sera-la-nueva-agenda-en-defensa/>

36 AMORIN, Juan Ignacio. “Los peligrosos acuerdos militares que Argentina firmó con EE.UU.” El Destape, 18 de junio de 2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.eldestapeweb.com/exclusivo-los-peligrosos-acuerdos-militares-que-argentina-firmo-eeuu-n29785>

37 Véase Entrevista al general de brigada Federico Sidders, Director de planes, programas y presupuesto del Ejército Argentino. PIÑEIRO, Luis. “Modernización del Ejército Argentino”. Defensa.com, 8 de junio de 2017. [En Línea]. Disponible en: <http://www.defensa.com/argentina/modernizacion-ejercito-argentino>

38 DEFENSA.COM, “Prensa francesa asegura que DCNS está Pole Position para cerrar”. 27 de junio de 2017. [En línea] Disponible en: <http://www.defensa.com/argentina/prensa-francesa-asegura-dcns-esta-pole-position-para-cerrar-opv>

## 3.2

# Bolivia: aspiraciones y reelección

Desde que Evo Morales asumió la presidencia de Bolivia en 2006 logró mantener una popularidad creciente que le ha permitido reelegirse por poco más de una década, exacerbando para ello un tipo de nacionalismo de base indigenista con el que se han sustentado sus discursos anticapitalista y antiimperialista, así como también los referidos a su mediterraneidad.

Aunque ha estado presente durante toda la administración de Morales —con marcada persistencia en los periplos internacionales del mandatario—, el diferendo con Chile se elevó a su punto más álgido en 2016 predominando en la agenda de la política exterior de Palacio Quemado una estrategia más confrontacional, en un contexto marcado no solo por la proximidad para las presentaciones en La Haya de las réplicas y dúplicas de la demanda marítima interpuesta en 2013, sino que también por la demanda interpuesta sorpresivamente por Chile, ante el mismo Tribunal, sobre el uso de las aguas del Río Silala.

Esta acción diplomática con la que Santiago se anticipó al anuncio formulado por Morales a comienzos de 2016, de querer iniciar un nuevo proceso judicial por el mismo tema, de todos modos, no descarta que luego exista una tercera disputa, focalizada en los costos económicos que

ha tenido la condición de mediterraneidad para el país vecinal. La Paz ha dado señales de no querer desacelerar la tensión diplomática con Chile, toda vez que mantendría estable su cohesión interna en relación a este conflicto, aunque cada vez se haga más difícil sostenerlo.

El escenario político internacional con el que contó Bolivia durante todos estos años cambió de manera significativa en unos pocos meses. Cercano a los países del ALBA y aún más a los gobiernos de Maduro y de Castro, Morales se enfrentaría al reto de haber perdido a quienes figuraron por años como simpatizantes de sus distintas causas. Sin Lula, Fernández, Mujica, ni Correa, la tribuna para insistir en su posición en los diferentes foros regionales no sería la misma.

De igual modo, las condiciones internas también se habrían transformado para Evo Morales. Los últimos esfuerzos reeleccionistas del mandatario se vieron seriamente obstaculizados por la voluntad ciudadana de evitar prolongar la presidencia actual hasta el año 2025. La derrota en el último referéndum para modificar la Constitución aprobada durante su gobierno estuvo teñida por una intriga de corrupción, que implicó a varios funcionarios políticos y a una expareja del propio presidente, impac-



tando fuertemente en la credibilidad de sus intenciones.

De este modo, Bolivia estaría enfrentando más dificultades que antes para desarrollar su política regional, lo que potencialmente llevaría a tener que ajustar sus estrategias para recuperar la fuerza que necesita y que hasta ahora estaría perdiendo. En esta línea, su reposicionamiento político estuvo a prueba mientras ocupó la presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU en junio de 2017, e igualmente, estará en evaluación su presidencia *pro tempore* en el Consejo Permanente de la OEA (julio-octubre, 2017), coyuntura más que propicia para marcar de manera positiva o negativa los propósitos bolivianos.

En cuanto a sus vínculos extra-regionales, Bolivia ha tenido una significativa aproximación estratégica con China. En este marco destacan el rol del gigante asiático en el establecimiento de la Agencia Espacial boliviana lo que significó que en 2013 fuera lanzado su primer satélite de comunicaciones (Túpak Katari, TKSAT-1). Dada la experiencia positiva, actualmente se aspira adquirir un nuevo prototipo, considerando también las opciones de implementar la tecnología de observación terrestre. Junto con China, también se estaría avanzando en proyectos relacionados a la explotación industrial de litio, lo que tiene por horizonte la futura fabricación local de baterías. En este sentido, Bolivia estaría dando pasos importantes hacia un nuevo perfil de desarrollo, acorde con los procesos tecnológicos globales.

Por otra parte, ante la presencia de delegados de Venezuela, Ecuador y Nicaragua, el 17 de agosto de 2016, día de la Bandera en Bolivia, fue inaugurada la primera Escuela Antiimperialista de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. Siendo ésta de nacionalidad puramente boliviana, en diciembre habría recibido a los primeros 156 oficiales graduados, requisito que en adelante deberán cumplir el resto para ascender en sus carreras militares.

Emplazada en la localidad de Santa Rosa del Paquí, en el Departamento de Santa Cruz, la sede pedagógica única en su estilo, pretende ser un contrapunto de la extinta Escuela de las Américas bajo la idea de institucionalizar el pensamiento anticolonial y anticapitalista, dotando de esta ideología la formación militar. Para ello la malla curricular inicial se estructuraría como un Diplomado de 240 horas, contemplando conocimientos de la nueva Constitución Política del Estado, los aspectos filosóficos del Estado Plurinacional, teoría del impe-



rialismo, geopolítica del imperialismo, realidad social boliviana y recursos naturales e imperialismo.

Dentro de lo que se vaticina y podría ser controversial, es la cercana posibilidad de que militares de otros países de la región comiencen a ser enviados allí para realizar cursos de diversa índole. Oferta especialmente extendida a los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y particularmente bien recibida por Venezuela.

El entusiasmo por participar de una experiencia militar común no sería nuevo, desde hace varios años el bloque viene proponiendo crear la Escuela Militar del ALBA, iniciativa que se frustró en 2011 pese a contar con el apoyo de Irán, siendo posteriormente reflatada por Nicolás Maduro en 2015, fracasando nuevamente por la situación económica de Venezuela, gran financista de los proyectos del ALBA.

En los términos proyectados, tanto por Venezuela como por Bolivia, la iniciativa aspira a la creación de una identidad estratégica homóloga, con una doctrina común transferible a las fuerzas armadas, donde también pueden ser parte las fuerzas milicianas populares antiimperialistas que se han ido creando al interior de estos países; la orientación apuntó originalmente a la creación de las Fuerzas Militares del



ALBA, disposición que arriesgaba paralelamente un potencial desequilibrio regional, sobre todo con la participación de Irán en la formación de dicha escuela.

Como era de esperar, la primera reacción contraria fue la de Argentina, por la visita a la región del entonces ministro de Defensa de Irán Ahmad Vahidi en 2011, acusado por la justicia trasandina de ser coautor ideológico del atentado en la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). Sin embargo, en la materialización de este instituto, Irán no estaría desempeñando un papel visible. Por su parte, la región ha sido más bien cauta en sus reacciones. Lo que la iniciativa gatille a futuro probablemente dependerá de cómo evolucione tal experiencia, la que teniendo en cuenta los cambios en el escenario político de Ecuador y la crisis venezolana hace pensar que, de momento, no sería sustentable atribuirle las condiciones para crear una fuerza militar multilateral que pueda afectar significativamente las relaciones del vecindario.

Todo indica que su visión estratégica pretende continuar desarrollándose bajo un sello condenatorio a la sujeción del país a las potencias occidentales, tal como ha llevado a cabo su política en torno a la producción y tráfico de drogas, contradiciendo a EE.UU., al que acusa de haber fracasado en su estrategia basándose en la “violencia y la militarización”<sup>39</sup>. Bolivia, ante esta ma-

teria, fue el primer país de la región en implementar la “Ley de defensa y seguridad del espacio aéreo” que autoriza el derribo de aeronaves empleadas por bandas de narcotraficantes<sup>40</sup>, mientras recientemente promulgó la “Ley de la hoja de coca” que incrementa el territorio dedicado a la siembra legal y regulada en ese país a 22 mil hectáreas.

39 TELESUR.COM. Bolivia reafirma compromiso con la lucha contra el narcotráfico. Noticias América Latina, 13 de marzo de 2017. [En línea] (Última consulta: 2/11/2017). Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Bolivia-reafirma-compromiso-con-la-lucha-contra-el-narcotrafico-20170313-0043.html>

40 DW.COM. Ley boliviana aprobó derribo de aviones de narcotraficantes. América Latina, 22 de abril de 2014. [En línea] (Última consulta: 2/11/2017). Disponible en: <http://www.dw.com/es/ley-boliviana-aprob%C3%B3-derribo-de-aviones-de-narcotraficantes/a-17583478>

## 3.3

# Brasil: la difícil salida de la crisis política y sus efectos en la seguridad

La abrupta interrupción del segundo periodo de la presidenta Dilma Rousseff, acusada de haber alterado el estado del gasto público, significó el fin del llamado ciclo del PT, partido que completó casi 20 años en el poder y cuyo derrumbe encuentra explicación en una sucesión de hechos de corrupción en los que aparecen envueltos la mayoría de sus más altos dirigentes, varios de los cuales se encuentran encarcelados y otros procesados. Uno de los más complicados sería el propio Luiz Inácio Lula da Silva, a quien se intenta comprobar cinco cargos por delitos de lavado de dinero y soborno. Aunque la misma situación se extendería al menos a tres exmandatarios más, incluso de otros sectores políticos y también a funcionarios de gobierno de terceros países, que han sido salpicados por las distintas aristas descubiertas en el transcurso de las investigaciones.

El caso más emblemático es “Lava Jato” que describe la operación de una red de sobornos y defraudación al Estado, consistente en la colusión de cerca de 25 empresas de ingeniería y construcción, las que accedían a los contratos licitados a través

de la estatal Petrobras, momento en el cual aumentaban el valor del precio de las obras en alrededor de un 3%, el que iba destinado a las arcas del PT y/o era desviado a funcionarios públicos y agentes de la petrolera.

Bajo este esquema se calcularía un monto defraudado de entre US\$ 5.000 a US\$ 8.000 millones, sin considerar en esta trama el papel de Odebrecht, que ampliaría el alcance de la defraudación a nivel internacional. La empresa favorita de estas licitaciones habría obtenido contratos mediante el pago para la adjudicación de obras en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Panamá y República Dominicana.

Frente a tamaña crisis, cuyo desenlace todavía es incierto, Planalto tiene como desafío demostrar su capacidad para mantener una agenda reformista que oriente la recuperación de sus instituciones y la economía, a pesar de la volatilidad política, la que podría continuar durante varios meses. Con Temer a la cabeza y a riesgo de no terminar su mandato a fines de 2018, se han impulsado reformas al sistema de pen-





siones y al mercado laboral que buscarían la sostenibilidad fiscal de Brasil y la credibilidad económica del gobierno, el que lidia con el desplome de la divisa y una sociedad enardecida, la que incluso llegó a tener que ser contenida en sus manifestaciones por fuerzas militares.

Desde el ámbito regional, la situación no se veía muy bien, la crisis económica también estaría siendo resentida en países como Uruguay y Paraguay para quienes Brasil es el principal mercado comprador y vendedor, así como también, representa una de las mayores fuentes de inversión. No obstante, fuera de la región, el coloso sudamericano aun contaría con una base de apoyo importante. En tanto se vean buenos indicios de recuperación económica habría optimismo para atraer las inversiones extranjeras, en especial desde China hacia el sector agropecuario que estaría sustentando el crecimiento del PIB en los próximos trimestres. Serían estos factores, junto con un giro hacia la apertura de sus mercados, los que aparecen como tabla de salvación en lo económico, mas no en lo político.

En este sentido, mientras Brasil no salga de sus turbulencias internas mantiene en *stand by* un liderazgo que hasta hace poco se veía floreciente, donde su participación en el BRICS, en MERCOSUR y UNASUR tendía a potenciar la integración sudamericana bajo los impulsos del desarrollo energético, alimentario, metalúrgico, minero y de infraestructura, entre otros asociados

también a su industria espacial y de defensa. En estos aspectos, Temer estaría buscando nuevos aliados extra-regionales como México, EE.UU. o India, tomando distancia del vecindario. Con una economía alicaída y su democracia cuestionada, el margen para posicionarse nuevamente como referente en las dinámicas continentales es limitado, sobre todo, ante la posibilidad de que los organismos regionales comiencen a deliberar sobre su situación, escenario que, por el momento, no se ve como un aporte sustantivo.

Con todo lo anterior, Brasil además se encuentra en una situación compleja desde el punto de vista de la seguridad interior y cada vez necesita de mayores ajustes debido a las mermas en sus capacidades de Defensa. En 2017 se recortó hasta en un 42% el presupuesto de Defensa<sup>41</sup>, teniendo efectos en la protección de la Amazonía, en la baja de inversión en la industria militar y en la paralización de proyectos navales como el de desarrollo de capacidad submarina de propulsión nuclear (SN-BR), en este último caso, con la inversión total planificada de US\$ 9,500 millones se ve cada vez más lejana la posibilidad de contar con el primer submarino nuclear en 2027 como hasta hace pocos meses se especulaba<sup>42</sup>. Aquellos planes han tendido a debilitarse bajo una enmarañada combinación de factores financieros y políticos.

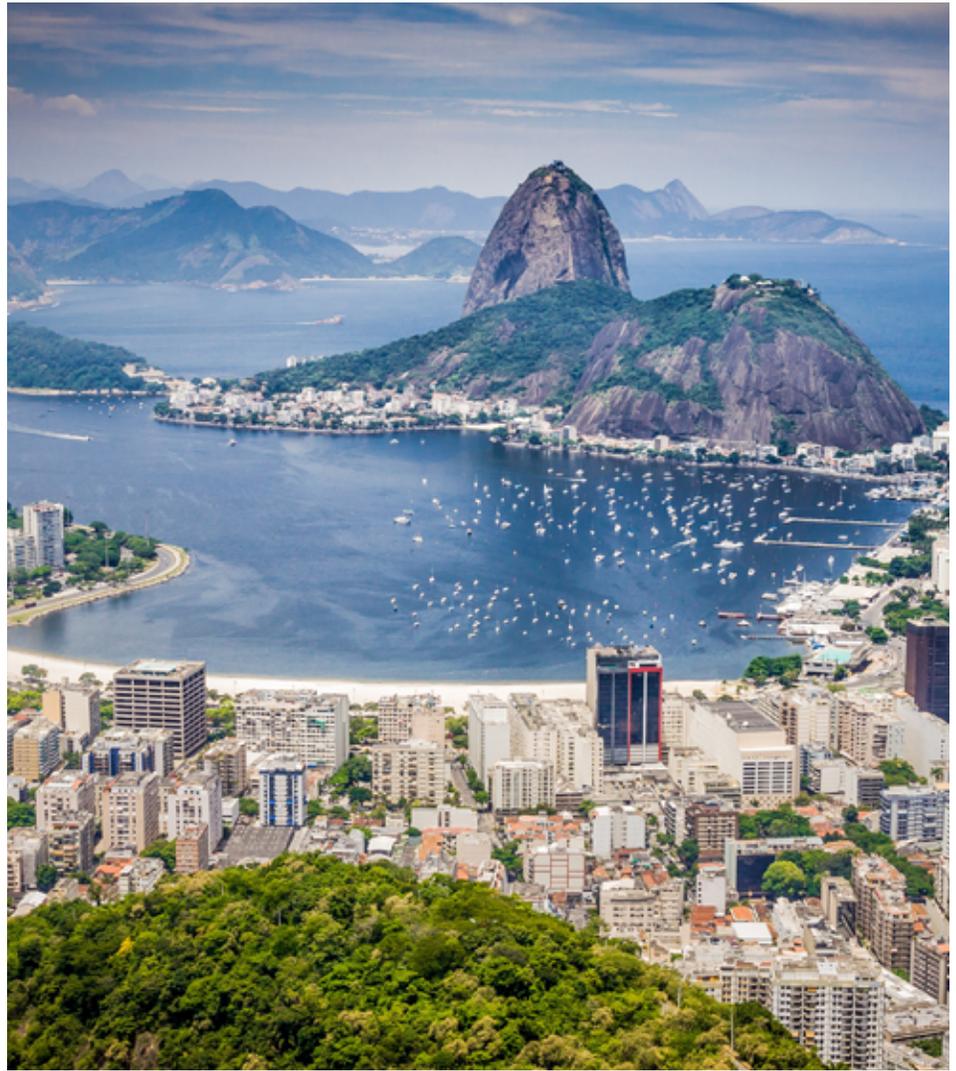
Los temas que aquejan a Brasil en materia de seguridad son varios; por un lado, están los asuntos de la alta criminalidad urbana

Los temas que aquejan a Brasil en materia de seguridad son varios; por un lado, están los asuntos de la alta criminalidad urbana concentrada en ciudades como Río de Janeiro, Sao Paulo o Tabatinga (ciudad fronteriza con Colombia y Perú).

concentrada en ciudades como Río de Janeiro, Sao Paulo o Tabatinga (ciudad fronteriza con Colombia y Perú). En Río, desde inicios de septiembre de 2017, se llevan a cabo operaciones policiales con apoyo de las Fuerzas Armadas para intervenir en las favelas y desarticular el crimen organizado bajo una estrategia transversal programada hasta diciembre de 2017, pero con la proyección de ampliar el esquema hasta finales del 2018<sup>43</sup>. Brasil actualmente registra un promedio de 155 homicidios violentos a diario cuyas características se asocian al tráfico de drogas, teniendo como víctimas principalmente jóvenes afroamericanos. Esta cifra conduce a señalar que en sus calles mueren más personas diariamente que las generadas por el conflicto de Siria<sup>44</sup>.

En relación a las fronteras, se presentan otros desafíos derivados de la aplicación de medidas que implican a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen transnacional. Durante agosto de 2017 se cerró la frontera con Bolivia debido a la alta tasa de delitos, mientras que a lo largo de todo el país se realiza la Operación Frontera Integrada, acción que forma parte del Programa de Protección Integrada de Frontera, establecido por Michel Temer a través del decreto 8.903/2016, en el marco de las acciones de la denominada Fuerza Nacional de Seguridad Pública. La actuación de las fuerzas de seguridad y defensa de las vías fluviales se da en conjunto entre la Policía Federal, el Batallón de Policía de Frontera y la Marina de Brasil. Mientras que los controles se extienden desde la represa de Itaipú hasta la triple frontera, integrando a los esfuerzos de seguridad en la frontera a las Fuerzas Armadas, Interpol y el Comando Tripartito (organización de cooperación policial entre Brasil, Paraguay y Argentina), que llevan a cabo tareas de lucha contra el crimen organizado, contrabando y tráfico de armas a través de acciones como la Operación "AGATHA 2 de 2016".

En cuanto al Amazonas, las Fuerzas Armadas han reiterado sus llamados a fortalecer las capacidades para su protección<sup>45</sup>, actualmente opera el Comando Militar de la Amazonia pero se reclama que es insuficiente. En especial para resguardar el narcotráfico en la frontera de Brasil con Perú y Colombia, área en que para el 2017 incorporó ejercicios navales y aéreos con los países vecinos, además del ejercicio que se proyecta realizar con el Comando Sur de EE.UU. (AMAZONLOG) en noviembre. Este ejercicio no ha estado exento de suspicacias al romper con la tendencia orientada a crear una autonomía regional en materia de defensa y dar paso nuevamente a la



participación militar norteamericana en la región. Este sería un ajuste necesario para optimizar los escasos recursos disponibles para todos los escenarios.

Independiente de lo anterior, donde no se han escatimado recursos es en ciberdefensa. En abril de 2017 cumplió un año de existencia el Comando de Defensa Cibernética surgido en el seno de la estructura del ejército, un proyecto de US\$ 104 millones para una división cuya misión es planificar, coordinar, conducir, integrar y supervisar las acciones cibernéticas en el ámbito de las Fuerzas Armadas, aprovechando la experiencia adquirida en la preparación de grandes eventos. En suma, todo indica que Brasil se está orientando hacia un nuevo enfoque respecto a sus prioridades y estrategia de defensa, debiendo lidiar con un mínimo de presupuesto y una difícil situación de gobernabilidad.

41 BONILLA, Javier. Se auguran nuevos recortes en Defensa en Brasil. Defensa.com 6 de septiembre de 2017. [En línea] (Última consulta: 18/09/2017). Disponible en: <http://www.defensa.com/brasil/auguran-nuevos-recortes-materia-defensa-brasil>

42 Poder Naval. "Nota da Marinha sobre o adiamento do submarino nuclear brasileiro". [En línea] (Última consulta: 31/10/2017). Disponible en: <http://www.naval.com.br/blog/2017/06/19/projeto-do-submarino-nuclear-do-brasil-enfrenta-adiamento/>

43 OLIVEIRA, Neiza. Fuerzas Armadas actúan en Río de Janeiro. Revista Diálogo de las Américas. 1 de septiembre de 2017 [En línea] (Última consulta: 19/09/2017). Disponible en: <https://diálogo-americas.com/es/articles/armed-forces-return-operations-rio-de-janeiro>

44 Conforme las estadísticas elaboradas por la ONU, durante el primer semestre de 2017 cada 6 horas aproximadamente se produce un asesinato violento, en tanto que durante 2016 murieron 60 mil personas por esta causa, cifra equivalente a las muertes en Siria provocadas por el conflicto. GOSMAN, Eleonara. Récord de violencia en Brasil: hay 155 asesinatos diarios. Los Andes.com.ar 23 de agosto de 2017. [En línea] (Última consulta: 31/10/2017) Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/article/record-de-violencia-en-brasil-hay-155-asesinatos-diarios>

45 Véase las declaraciones del general de reserva Augusto Heleno sobre el abandono del Amazonas en: "Es hora de reducir el déficit de soberanía en la Amazonia". Diario Noticias Web. 17 de junio de 2017 [En línea]. Disponible en: <https://diarionoticiasweb.com/es-hora-de-reducir-el-deficit-de-soberania-en-la-amazonia/>

## 3.4

# Chile: retos y desafíos

La agenda de actividades económicas, políticas, sociales y de cooperación militar que se ha llevado a cabo en Política Exterior, ha fortalecido la figura del país en el plano internacional. En este sentido, los principales ejes de la agenda impulsada por Chile entre 2016 y 2017 se destacan en varios aspectos.

En materia económica, Chile ha sobresalido por continuar promoviendo la integración comercial en base al libre comercio oponiéndose a los discursos proteccionistas instalados en el continente. En estos términos, liderando la presidencia pro tempore de la Alianza del Pacífico, el canciller Heraldo Muñoz tuvo que enfrentar la retirada de EE.UU. del TPP en enero de 2017, a lo que respondió impulsando la cohesión del resto de los socios, cuando en marzo organizó la cumbre de alto nivel con los 12 representantes del Acuerdo<sup>46</sup> más Colombia, China y Corea del Sur. La postura ha sido férrea, lo que también se vio reflejado con la negativa de cortar relaciones comerciales con Corea del Norte como sugiriera D. Trump luego del último ensayo nuclear norcoreano (Sept. 2017).

Con Estados Unidos las relaciones bilaterales han sido bastante ponderadas desde la llegada de D. Trump a la presidencia, si bien es significativo que el vicepresidente Mike Pence haya arribado a Chile en su primera gira a la región, con miras a continuar el desarrollo de los ámbitos políticos, económicos y de seguridad, no es menos cierto que se atraviesa por un periodo más frío.

Hay puntos en los que se está de acuerdo y otros en que no. Chile junto con oponerse al proteccionismo y a la aplicación de sanciones económicas contra Corea del Norte, también ha rechazado expresamente la idea de intervención militar estadounidense en el caso de Venezuela.

Esto podría incidir en las concordancias que venían expresándose en Defensa; la última de ellas tuvo lugar a fines de 2016 cuando el ministro José Antonio Gómez junto al entonces secretario de Defensa de Estados Unidos, Ashton Carter, firmaron un acuerdo que impulsa la colaboración en investigación, desarrollo, prueba y evaluación de proyectos en materia de defensa (RDT&E), marco de referencia para proyectos de investigación científica y tecnológica en esta área. Sin embargo, la distribución del presupuesto norteamericano en Defensa no es favorable actualmente para la colaboración militar, lo que pone en duda algunos intercambios más profundos en un futuro cercano.

Fuera de esta circunstancia, el país se ha orientado a jugar un papel preponderante en la región en cooperación militar, lo que tiene como referencia su participación en la MINUSTAH (donde fueron desplegados más de 12 mil efectivos, retirándose luego de 13 años de operaciones); y su actual rol en el proceso de paz colombiano, actuar que se complementa con la incipiente participación en Kaga Bandoro (República Centro Africana) y con las misiones de larga data en Chipre, Bosnia Herzegovina,





India, Pakistán y Medio Oriente. En estas misiones se ha impuesto el perfil profesional de observadores y tropa, lo que estaría posicionando la experiencia de sus Fuerzas Armadas cada vez más polivalentes.

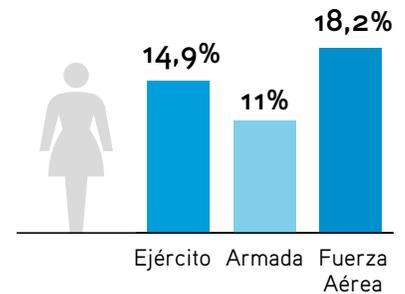
Esto también se vería expresado en los ámbitos de Gestión de Riesgos y Desastres, área en la que Chile tuvo oportunidad de consolidar sus estándares en la Conferencia Especializada en Operaciones Interagenciales (de la Conferencia de Ejércitos Americanos, CEA), evento en el que fue por primera vez sede del *Ejercicio Integración 2017*, donde se puso a prueba el Sistema de Gestión y Entrenamiento para Emergencias (SIGEN), herramienta tecnológica desarrollada por el Centro de Entrenamiento Operativo Táctico del Ejército (CEOTAC) para el entrenamiento de la toma de decisiones ante catástrofes. Otro ejercicio con la misma temática es el UNASUR VII, actividad contemplada en el Plan Estratégico del CDS.

Junto a los temas de Ayuda Humanitaria y Gestión de Riesgos y Desastres, Chile también ha incorporado en su agenda regional la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000), la que aborda la agenda "Mujer, Paz y Seguridad" y que ha sido fomentada transversalmente desde los Ministerios de Defensa, Interior, de la Mujer y la Equidad de Género y Relaciones Exteriores, con actividades internacionales fuertemente orientadas

a la promoción de la incorporación de la mujer en las Fuerzas Armadas, reforzando su postura con la implementación de Planes de Acción (2009 y 2015). A nivel nacional, se ha ido cediendo progresivamente a la eliminación de normas institucionales que obstaculicen la opción de las mujeres a participar de todas las áreas de formación, puestos y grados militares, experiencia que ha sido transmitida en una serie de seminarios internacionales, instando a incorporar también todos los enfoques de inclusión en las mallas académicas y en los procesos decisionales de las instituciones de la Defensa. En la actualidad, no hay restricciones para la carrera militar de las mujeres en la Fuerza Aérea desde el 2000 y en el Ejército definitivamente desde el 2017. En la Armada, solo persistirían restricciones para integrar las especialidades de Infantería de Marina, fuerzas especiales y submarinos.

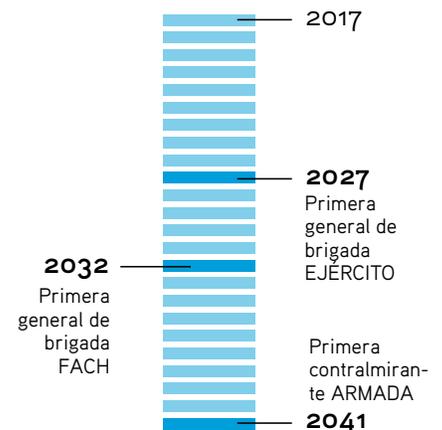
Desde una vereda más política, Chile nuevamente ha sido requerido por Colombia para ser país garante en el diálogo con el ELN, ello reforzaría el rol que viene desarrollando el país como interlocutor regional, el que se ve también fortalecido al ser mencionado por la oposición venezolana para observar un eventual diálogo con el presidente Nicolás Maduro junto a México y Paraguay. En estas circunstancias, Chile estaría bien posicionado en la región, sin embargo, tiene por delante importantes desafíos tanto internacionales como nacio-

### Porcentaje de mujeres, civiles y uniformadas, en las FF.AA. de Chile al 2017



Fuente: [www.defensa.cl](http://www.defensa.cl)

### ¿Cuándo las mujeres podrían llegar a ser generales o almirantes?



Fuente: Emol.com <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/03/05/847886/En-una-decada-las-mujeres-comenzaran-a-integrarse-a-los-altos-mandos-de-las-FFAA.html>

nales. Desde este punto de vista, hay que tener en cuenta varios frentes.

En primer lugar, Chile está en un momento en que necesita consolidar su política de desarrollo y crecimiento económico. Siendo el primer país latinoamericano en pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) conformado por las 35 principales economías mundiales, aparece encabezando las economías más desiguales del grupo<sup>47</sup>; otros indicadores como el de “Perspectiva de empleos”, señala que Chile es el tercer país más bajo en relación al sueldo por hora<sup>48</sup>, en tanto que en oportunidades y acceso a la educación demuestra ser el país con los más altos aranceles en carreras universitarias<sup>49</sup>. En este contexto, si bien se han impulsado reformas al sistema de educación y al sistema de recaudación tributaria a fin de consolidar transformaciones sociales, el bajo crecimiento económico registrado en los últimos años, menor al 2%, ha dificultado subsanar estas deficiencias y visibilizar las reformas de manera positiva.

Por otra parte, el país ha pasado a ser uno de los principales destinos de las migraciones intra-regionales dentro de América Latina. Actualmente se contabiliza alrededor de 400.000 inmigrantes procedentes principalmente de Perú, Argentina, Colombia, Bolivia y Ecuador, y más recientemente de República Dominicana y Haití<sup>50</sup>. Este factor haría el entorno mucho más desafiante, colocando dentro de las prioridades no solo las materias económicas, también las de seguridad, salud, vivienda y pensiones, solo por mencionar algunas.

Asimismo, están los temas de gobernabilidad. Algunas instituciones han sido teñidas por hechos de corrupción, fenómeno que tradicionalmente tenía una muy baja expresión, sin embargo, al darse a conocer casos muy concretos han dañado de manera significativa la imagen de algunas de las instituciones de mayor prestigio nacional como es el caso de Carabineros y el Ejército. En paralelo habría varios cuestionamientos al sistema institucional y político, principalmente respecto del financiamiento a la política y las prácticas propias de este sector, que en momentos electorales tienden a desincentivar la participación ciudadana en estos procesos.

Los retos que tiene el país en materia de seguridad están focalizados en la violencia en la zona de la Araucanía, la delincuencia concentrada en la Región Metropolitana y el creciente tráfico de drogas en la zona norte del país, entre otros fenómenos



como la evolución del cibercrimen. Para enfrentar este último fenómeno se elaboró la Política Nacional de Ciberseguridad, primer instrumento de política pública del Estado que orienta la acción del país en la materia, tanto en términos de seguridad de las infraestructuras críticas de información, como en ciberdefensa.

En cuanto a Defensa, a partir de la promulgación de la ley 20.424 de 2010, se sentó las bases para la planificación y conducción del sector, el que se sustenta en nuevas facultades para el Ministro de Defensa, las Subsecretarías (Fuerzas Armadas y Defensa) y el Estado Mayor Conjunto (EMCO), separando los niveles político y estratégico.

Del mismo modo, se inició un proceso para diseñar una nueva metodología de planificación de la Defensa nacional basado en el desarrollo de capacidades, el que considera horizontes de tiempo y análisis prospectivos, tal como se emplea en países de la OTAN, pero adaptado a la realidad local. Junto a esta decisión, se destaca elaboración de la 4ta versión del Libro de la Defensa Nacional - 2017, que actualiza las nuevas conceptualizaciones de amenazas multidimensionales, riesgos, escenarios y contingencias futuras bajo una mirada holística.

46 Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

47 HODGSON, Camilla. RANKED: The 8 most unequal major economies in the world. Business Insider 7 de agosto de 2017. [En línea] (Última consulta: 04/10/2017). Disponible en: <http://uk.businessinsider.com/the-8-major-economies-with-most-inequality-2017-8/#8-lithuania-035-1>

48 EFE. Chile, país OCDE pero sin lo bueno de ser OCDE: informe nos deja entre los países con los sueldos más bajo. El Mostrador, 13 de junio de 2017. [En línea] (Última consulta: 04/10/2017). Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/06/13/chile-pais-ocde-pero-sin-lo-bueno-de-ser-ocde-informe-nos-deja-entre-los-paises-con-los-sueldos-mas-bajo/>

49 RAMÍREZ, Natacha. Chile está entre los países de la OCDE que tiene los aranceles universitarios más caros. El Mercurio Digital, 12 de septiembre de 2017. [En línea] (Última consulta: 04/10/2017). Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/09/12/874989/Chile-esta-entre-los-paises-de-la-OCDE-que-tiene-los-aranceles-universitarios-mas-caros.html>

50 DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN. Reporte de población migrante en Chile. Septiembre de 2017 [En línea]. Disponible en: [http://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/09/RM\\_PoblacionMigranteChile.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/09/RM_PoblacionMigranteChile.pdf)

## 3.5

# Colombia: una paz con luces y sombras

El proceso de paz es —sin lugar a dudas— el dato más relevante de la realidad colombiana en varias décadas, aunque haya sido llevado adelante con altos y bajos. Finalizados los diálogos entre el Gobierno y las FARC, hubo un momento de franco optimismo de zanjar definitivamente las negociaciones con la figura del presidente Santos en la cima del consenso nacional e internacional; sin embargo, las cosas no se dieron fáciles. La sorpresa del NO como resultado del plebiscito (2 de octubre, 2016) convocado para refrendar democráticamente los acuerdos alcanzados, añadió flancos de incertidumbre ante lo cual el gobernante se vio en la obligación de reiniciar un nuevo proceso de negociación, el que fue aprobado por el Congreso el 1 de diciembre de 2016. En este contexto, el presidente Juan Manuel Santos estaría terminando su gobierno encarando varios frentes complejos.

Por un lado, está conminado a continuar sus esfuerzos para poner fin al conflicto interno, especialmente tras la concesión del Premio Nobel de la Paz (2016), el que no solo simbolizó un estímulo moral, sino que apareció como una suerte de presión internacional, al igual que la visita de su Santidad entre el 6 y 10 de septiembre de 2017.

Cualquier error en la implementación de los acuerdos y en la contención de la se-

guridad podrá afectar el sustantivo apoyo político y económico de EE.UU., cuyo actual mandatario parece ser más proclive a la estrategia militarizada *uribista* que a la estrategia de los buenos oficios de Santos, a quien no escatima en recordar los nexos de la guerrilla con el negocio de la coca, sugiriendo combatir a ese enemigo con el mismo rigor.

En estos términos D. Trump afirmó recientemente que dependiendo de los resultados futuros sobre el control del cultivo de la coca, mantendría o quitaría la “certificación” de Colombia para recibir ayuda económica en esta lucha exponiéndose a otras sanciones<sup>51</sup>. Santos hizo frente a este tipo de presiones en su intervención ante la Asamblea General de la ONU declarando que las drogas siguen siendo un problema de Seguridad Nacional, pero que en la guerra contra los cultivos: “...lo que se está viendo es que el remedio ha sido peor que la enfermedad”. *“Es hora de hablar de regulación responsable por parte de los Estados, de buscar caminos para quitarles oxígeno a las mafias y de afrontar el consumo con más recursos”*<sup>52</sup>, aludiendo a la responsabilidad común de los Estados frente al problema.

Por otra parte, a Santos le queda enfrentar los cambios que trae aparejado el programa de desarme, desmovilización, reinserción, justicia y reparación, los que debie-



sen consolidarse antes de que la coyuntura política pueda retroceder lo avanzado. Esta, que es una dura prueba para la sociedad colombiana, consiste en la integración de los miembros de la guerrilla a la vida civil y a la participación democrática, en tanto también se prevén profundos cambios en la composición de las Fuerzas Armadas y en la policía que los combatió. Habiendo sido duplicados en cantidad de efectivos bajo el gobierno de Uribe, las instituciones de la Defensa llevaron adelante con propiedad el plan “Seguridad Democrática”, el que si bien contribuyó con sus golpes a las FARC a que ellas prefirieran la vía del diálogo, también configuró situaciones de apremios ilegítimos y violaciones a los Derechos Humanos, donde la oposición exacerbaba el temor de que sean parte de los procesos judiciales.

Ciertamente la paz es un asunto que no ha dejado de ser titubeante, en especial desde que la oposición política se transformara en un tercer actor; ello estaría induciendo a que se entrapen las iniciativas legislativas impidiendo que sean más expeditas las reformas legales y constitucionales que se derivan del acuerdo y que incluyen temas clave como la amnistía e indulto a guerrilleros por delitos políticos, así como su futura participación cívica, condición *sine qua non* para que se cumpla el cronograma de la paz en los plazos establecidos. De no ser así, cundirán más dudas acerca de si finalizará algún día el proceso y si será posible llevar a cabo una apuesta similar con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), como la que todavía se pretende en este gobierno, en donde Ecuador podría jugar un papel mediador, mientras que Chile aparece como garante.

Si estas proyecciones resultan exitosas se espera el rediseño y/o reducción estratégica de las Fuerzas Armadas. Sobre este punto, las expectativas post acuerdo se estarían materializando a través del Plan Estratégico de Consolidación y Estabilización Victoria, en cuyo diseño participa toda la fuerza pública nacional y que va de la mano con el Plan Estratégico de Modernización de la Defensa previsto para el 2030. Pero, en tal sentido, persisten algunas dudas; una bomba colocada en un popular centro comercial de Bogotá a mediados de 2017, adjudicado al Movimiento Revolucionario Popular, simpatizantes del frente Domingo Laín del ELN, recordó que los factores de violencia para los que han estado disponibles las instituciones armadas no están erradicados, que persisten zonas de alto riesgo y que la experiencia militar resulta significativa para este tipo de amenazas.



Lo anterior constituyó un factor clave para la planificación del ejercicio tri-nacional (AMAZONLOG) con el Comando Sur de los EE.UU. que considera el control fronterizo y la interdicción de actividades ilegales con apoyo de las Fuerzas Armadas.

Si estas proyecciones resultan exitosas se espera el rediseño y/o reducción estratégica de las Fuerzas Armadas. Sobre este punto, las expectativas post acuerdo se estarían materializando a través del Plan Estratégico de Consolidación y Estabilización Victoria, en cuyo diseño participa toda la fuerza pública nacional y que va de la mano con el Plan Estratégico de Modernización de la Defensa previsto para el 2030.

51 GÓMEZ, Sergio. ¿A qué se refiere Trump cuando habla de ‘descertificar’ a Colombia? El Tiempo.com 14 de septiembre de 2017 [En línea] (Última consulta 19/09/2017). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/trump-amenaza-con-descertificar-a-colombia-130688>

52 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Colombia seguirá combatiendo con decisión el flagelo de las drogas. 19 de septiembre de 2017. [En línea]. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170919-Colombia-seguira-combatiendo-con-toda-decision-el-flagelo-de-las-drogas>

## 3.6

# Ecuador: más cambio que continuidad

El 2016 fue el último año de Rafael Correa tras una década en el poder. La carrera por sucederlo copó la agenda política del país junto con las expectativas acerca de las modificaciones sustantivas en la composición parlamentaria, que también tendrían cabida en el proceso electoral. El proyecto político que acaparó altos niveles de popularidad y de respaldo se despidió, no obstante, con algunos sinsabores.

El gobierno comenzó a perder fuerza por diversos factores, por una parte, coincide con el fin del ciclo de la izquierda latinoamericana que tuvo inusitado protagonismo entre los años 2006 y 2016, observándose giros políticos importantes en Argentina y Brasil. Por otro lado, el modelo económico basado en los altos precios del hidrocarburo estaría llegando a su fin, lo que desde hace un tiempo viene instalando la necesidad de inyectar nuevas iniciativas en el sector productivo para sostener el crecimiento alcanzado.

A nivel doméstico cundiría, además, la polarización social derivada principalmente de las medidas más personalistas del presidente, así como también de las pretensiones por evitar el recambio de liderazgos, temiéndose la transformación del mandatario en un caudillo, lo que para el momento actual resulta extemporáneo.

Con todo, Correa se destacó en su último año más por sus controversias internas que por sus logros. La de mayor resonancia tuvo lugar cuando se destaparon las intenciones de reducir los fondos de la seguridad social militar y poner techo a las pensiones de los uniformados, motivo por el cual los Altos Mandos en pleno fueron removidos al cerrar filas en denunciar a la administración y enfrascarse en enfrentamientos verbales con los partidarios del gobierno. La pugna entre las Fuerzas Armadas y Correa tensionó por varios meses la situación.

Del nuevo escenario político encabezado por su sucesor, Lenin Moreno, una figura conocida para el gobierno y para el mundo, se derivan diferencias en cuestiones de forma y de fondo. Ya se ha abierto una nueva oportunidad para las relaciones con los medios de comunicación, trinchera desgastada por el expresidente y donde hay expectativas de que retornen los medios intervenidos por el Estado. Igualmente se estarían tendiendo los puentes para un diálogo nacional con el propósito de matizar la polarización política del país. En tanto, que también se ofrece una economía más cercana al sector privado, más dinámica y más abierta.

Moreno así se estaría mostrando como un actor más pragmático, más flexible ideoló-





gicamente y dispuesto a cambiar las políticas arancelarias y tributarias, para hacer al país más atractivo en el ámbito de las inversiones internas y extranjeras. Esto, si es que logra sostener un modelo económico que mantenga los programas sociales que popularizaron la gestión de Correa, junto con sus destacados logros en la reducción de la pobreza y en los niveles de educación donde, a cambio, quedaron elevados índices de deuda pública. En buena medida, el nuevo mandatario tendrá que demostrar su capacidad para desarrollar un gobierno autónomo y estable, que impacte positivamente sobre lo ya avanzado, aspecto que tiende a dificultarse en una coyuntura donde se cuestiona el empleo de medios del Servicio Nacional de Inteligencia (SENAIN) para la realización de operaciones de inteligencia en contra de actores sociales y políticos. El debate y las repercusiones de estos sucesos se mantienen abiertos. En este escenario, Moreno, que en su primer año concentra una popularidad de 77% a 84% según distintas encuestas<sup>53</sup>, tiene el respaldo suficiente para implementar los cambios que ha venido insinuando.

Ya se ha abierto una nueva oportunidad para las relaciones con los medios de comunicación, trinchera desgastada por el expresidente y donde hay expectativas de que retornen los medios intervenidos por el Estado. Igualmente se estarían tendiendo los puentes para un diálogo nacional con el propósito de matizar la polarización política del país.

53 AP. "Sube aprobación del presidente Lenin Moreno en Ecuador". Ecuavisa.Com, 1 de agosto 2017, [En línea] (Última consulta: 19/10/2017). Disponible en: <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/303901-suba-aprobacion-del-presidente-lenin-moreno-ecuador>

## 3.7

# Paraguay: la tierra fértil

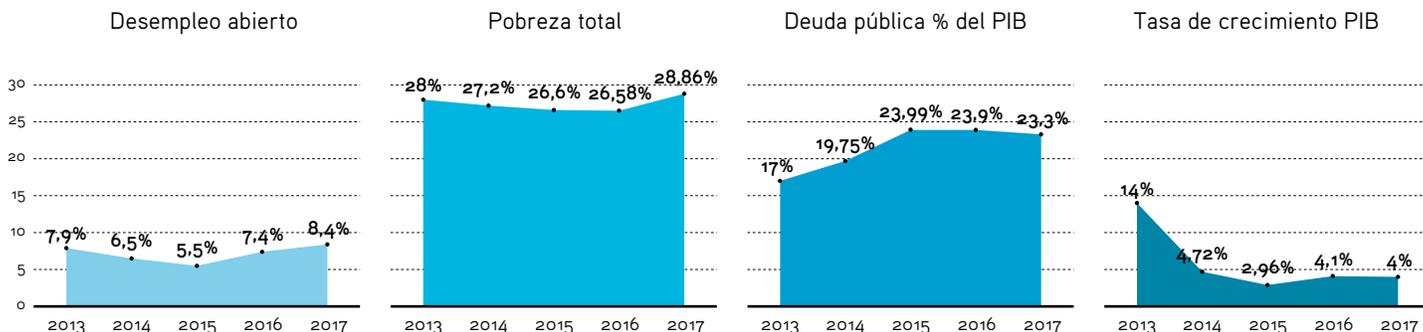
Previo a las elecciones presidenciales previstas para abril de 2018, Paraguay se muestra vigoroso en lo económico pero ofuscado en lo político y en lo social. El país es foco de la atención internacional por haber mantenido un crecimiento económico sostenido, de alrededor de un 5,6% entre 2006 y 2015, situando actualmente su crecimiento en casi 4% al caer el precio del trigo y la carne en 2016 y al disminuir la demanda de Brasil por productos de reexportación. Aun así, Paraguay tiene un desempeño económico destacado dentro de la región, aunque ello no se ve reflejado en los indicadores de pobreza, desempleo y deuda pública por bonos soberanos, todos en alza<sup>54</sup>.

Su fortaleza radica principalmente en su capacidad de exportación de energía eléctrica a través de las centrales hidroeléctricas binacionales de Itaipú, en la frontera entre Paraguay y Brasil; y Yacyretá, en la frontera entre Paraguay y Argentina, convirtiendo al país en el principal centro energético de la región. Otros factores son la producción agrícola y ganadera altamente productivas<sup>55</sup> y modernas<sup>56</sup>. Estos sectores concentran poco más del 60% de las exportaciones del país, a la vez que enriquece principalmente solo a un 2% de su población. No más de 600 terratenientes son propietarios del 40% de las tierras productivas, entre los que figuran una serie de propietarios extranjeros, buena parte provenientes de Uruguay y Brasil<sup>57</sup>.



En este contexto el presidente Horacio Cartes (empresario tabacalero y segundo mayor propietario de tierras) se ha distinguido por llevar adelante diversas reformas que reducen la participación del Estado en los beneficios sociales y dotan al empresario de las condiciones arancelarias para una mayor apertura a los mercados, en tanto implementa medidas para aumentar la transparencia en las instituciones pú-

### Cifras económicas en Paraguay



Fuente: Dirección General de Estadísticas <http://www.dgeec.gov.py/> y Banco Mundial

blicas. Cartes, es además promotor de la modificación a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, que en 2013 dispuso el empleo de las Fuerzas Armadas en la contención de amenazas internas, identificando entre ellas tanto el terrorismo como la agitación social<sup>58</sup>.

Estas transformaciones responden precisamente al surgimiento del “Ejército del Pueblo Paraguayo” (EPP) que se alzó en armas en 2008 y que cobró mayor notoriedad en agosto de 2016 después de terminar con la vida de ocho militares de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) creada para combatirlos. La guerrilla coexiste con las reminiscencias de la Agrupación Campesina Armada (ACA) creada en 2014 por una facción desprendida del EPP y que se suponía extinta desde el año 2015 cuando fueron abatidos tres de sus líderes por la FTC.

La seguridad es actualmente un punto controversial en Paraguay, mientras al interior, entre los departamentos de Concepción y San Pedro cerca de la frontera con Brasil, opera la guerrilla campesina dispuesta a luchar contra los terratenientes y a financiarse con secuestros, extorsiones y narcotráfico; en Ciudad del Este (Triple Frontera) se concentra el contrabando de tabaco, ropa y otros productos ilegales. El pasado abril de 2017 un espectacular robo a la empresa española Prosegur fue perpetrado por medio centenar de sicarios pertenecientes a una de las más peligrosas bandas delictuales de Brasil, que cada cierto tiempo protagoniza además enfren-

tamientos con bandas rivales generando gran conmoción pública, heridos y muertos. La consolidación de algunas mafias sería uno de los temas gravitantes para las policías, así como también lo sería el nexos entre el contrabando (principalmente tabaco) y el financiamiento al grupo terrorista Hezbollah, según el Comando Sur de EE.UU.<sup>59</sup>.

La gobernabilidad es también un asunto coyuntural. A comienzos de 2017 el ejecutivo presentó un proyecto de enmienda constitucional para permitir la reelección presidencial que fue aprobado en una sesión extraordinaria por 25 senadores del Partido Colorado (oficialista) en alianza con legisladores del Frente Guasú, del ex-presidente Fernando Lugo. La crisis política desatada desembocó en protestas masivas, el incendio del Congreso y en la muerte de un joven dirigente político de oposición. Entre las lecturas de estos hechos aparece la pretensión del mandatario por competir en las urnas junto a Lugo en los próximos comicios, prolongando la posibilidad de mantenerse en el poder a cualquiera de ambas falanges. La idea se cayó por sí sola.

Fuera de las circunstancias internas, Paraguay se ha ido convirtiendo en un país proactivo dentro de las alianzas multilaterales y bilaterales. En el MERCOSUR, H. Cartes está impulsando la vocación del bloque hacia una mayor apertura de los mercados. El mensaje lo dirige principalmente a la Argentina, donde subsisten algunos

**Cartes, es además promotor de la modificación a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, que en 2013 dispuso el empleo de las Fuerzas Armadas en la contención de amenazas internas, identificando entre ellas tanto el terrorismo como la agitación social .**



desencuentros. En su fugaz cita bilateral con Mauricio Macri, en octubre de 2017, le solicitó la eliminación de excepciones para poder lograr una mayor integración y abordó las diferencias por la deuda adquirida por Paraguay en la construcción de la represa que abastece de energía a los trasandinos, la que según Argentina asciende a USM\$ 12.800 y Paraguay asume solo USM\$ 5.000. Asimismo, trató la colaboración en seguridad. Luego de ocho años inactiva se reactivaría la comisión mixta que trabaja en el combate contra el crimen organizado, aspecto sensible en sus fronteras. En este bloque Paraguay también se ha hecho oír en otros temas, como en su negativa a aceptar a Venezuela en el MERCOSUR, esta vez con apoyo de Brasil y Argentina; por otra parte ha hecho resentir al grupo su reconocimiento a Taiwán, lo que impide un posible acuerdo comercial con China, afectando principalmente las intenciones de Uruguay.

Con UNASUR tiene como antecedente (al igual que con MERCOSUR), la defensa del bloque del sistema democrático de Paraguay en 2012 tras la destitución de Lugo, lo que ocasionó la suspensión del país al aplicarse la Cláusula Democrática, reintegrándose nuevamente en 2013 con H. Cartes. Habiendo cambiado los actores de entonces, no hubo esta vez reacción alguna

a la crisis política desatada en 2017 con el Parlamento. Fuera de estos bloques, además, es reconocido por Colombia en su colaboración al proceso de paz, situación que presenta similitudes y en la que Colombia se ha comprometido a transferir su experiencia militar.

---

54 "Paraguay: ministros hacen un balance del gobierno de Cartes tras cuatro años de gestión". NODAL.AM 15 de agosto de 2017. [En línea] (Última consulta: 06/10/2017). Disponible en: <http://www.nodal.am/2017/08/paraguay-ministros-hacen-balance-del-gobierno-cartes-tras-cuatro-anos-al-frente-del-gobierno/>

55 Paraguay es el cuarto productor mundial de soja y sexto exportador.

56 Desde el año 2012 Monsanto dirige en Paraguay dos Centros de alta tecnología agrícola, (Unidades Experimentales DeKalb de Alta Producción).

57 GUEREÑA, Arantxa y ROJAS Villagra, Luis. Vvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay, OXFAM 2016.

58 DEFENSA.COM, "Promulgada la modificación a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna del Paraguay". Defensa.com, 26 de agosto de 2013, [En línea] (Última consulta 06/10/2017). Disponible en: <http://www.defensa.com/paraguay/promulgada-modificacion-ley-defensa-nacional-seguridad-interna>

59 Véase el reporte del Jefe del Comando Sur de EE.UU. en el que se refiere a la infraestructura de Hezbollah y su nexos con Centro América y Suramérica en: SOUTHCOM.MIL. "Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd - SouthCom". 6 de abril de 2017 [En línea]. Disponible en: [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM\\_2017-posture\\_statement\\_FINAL.pdf](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2017-posture_statement_FINAL.pdf)

## 3.8

# Perú: una apuesta por la tecnocracia

Tras el estrecho triunfo presidencial de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) sobre su contrincante Keiko Fujimori a mediados de 2016, sobrevinieron cambios tanto en el estilo como en el proyecto de gobierno. El empresario, político y tecnócrata con vasta experiencia en cargos gubernamentales, se instaló heredando un tenso ambiente político marcado por una fuerte oposición fujimorista y más de un centenar de conflictos sociales latentes. Fuera de eso, el momento económico exhibiría una tendencia a la desaceleración en el desempeño de la producción nacional, además de un estancamiento en el crecimiento del empleo formal, unido a un alza en los índices de delincuencia.

En sus primeros meses de gobierno PPK habría optado por concentrar esfuerzos en atender los proyectos de infraestructura que venían encaminados desde la administración de Ollanta Humala, de modo que las iniciativas como la Línea 2 del metrobús de Lima, la ampliación del Aeropuerto Jorge Chávez, el proyecto de irrigación Majes-Siguas II, la construcción de la Autopista del Sol, la Red Vial 6 y el Terminal portuario San Martín de Pischo, fueron destrabados para seguir adelante con su ejecución. El común denominador de estas obras es que no estarían salpicadas directamente por Odebrecht, el gran escollo para el resto de

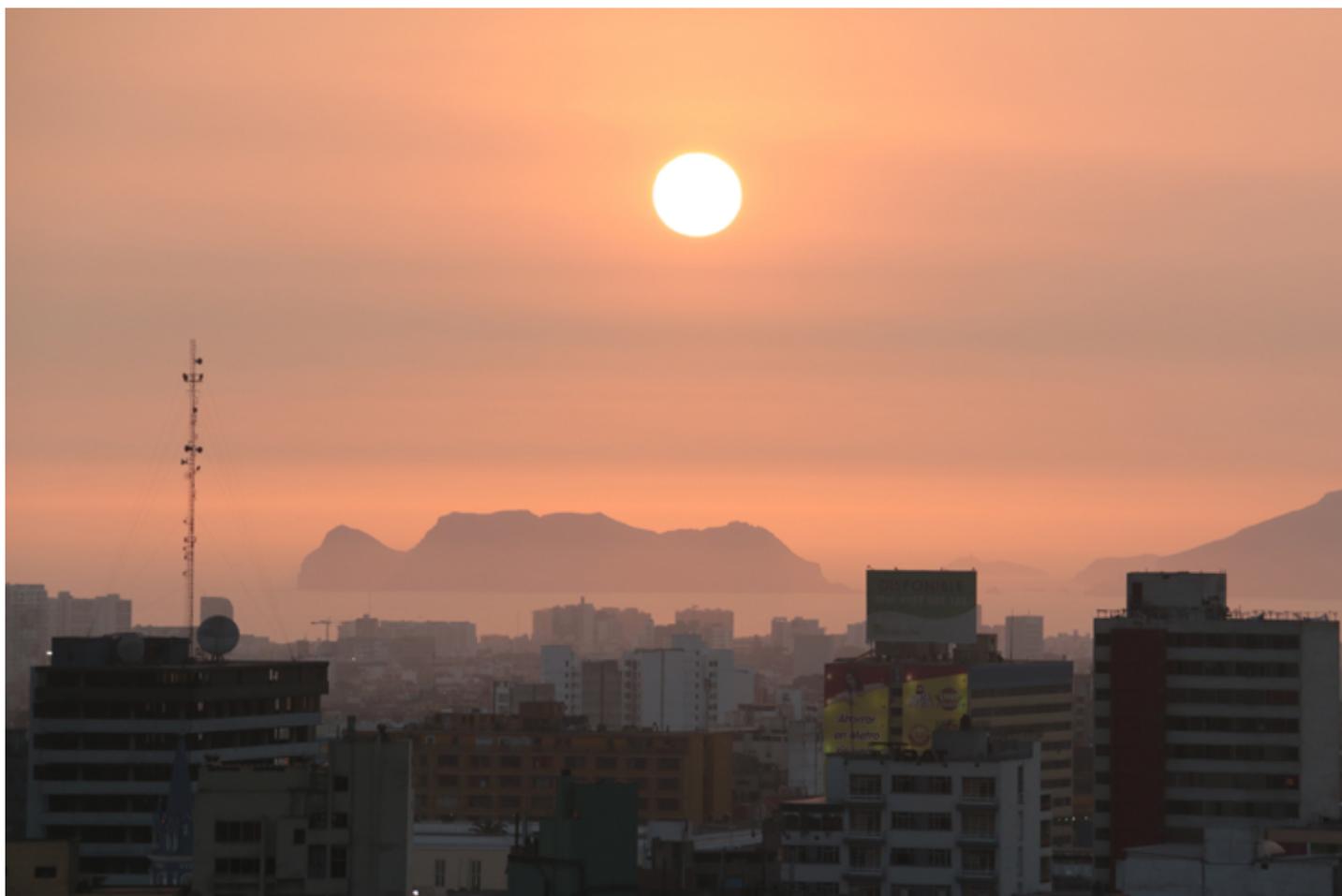
los proyectos agendados por sus antecedentes.

La corrupción vinculada a al menos 24 proyectos de infraestructura en Perú ha significado el primer traspie del gobierno: algunas de las licitaciones de obras públicas asignadas a esta empresa han sido paralizadas arruinando más de 15 mil puestos de trabajo. Entre ellas se encontrarían las obras del Gasoducto Sur, que implica la mayor inversión pública de la historia del Perú, consistente en el sistema de transporte de gas natural que permitiría la producción de energía eléctrica beneficiando a seis regiones del sur del país; Olmos y Chavimochic tercera etapa, obras de irrigación destinadas a garantizar el agua de riego para la implementación de nuevas áreas de cultivo y el Sistema de Rutas de Lima.

Para el gobierno la paralización de obras en infraestructura tiene efectos complejos, agudizando la cesantía, así como también ha desencadenado una crisis económica por las consecutivas retenciones de pago desde el Estado a las empresas constructoras, a los servicios, a los empleados, etc.

En este sentido, el desafío para la administración PPK es desarrollar una estrategia con la que la institucionalidad del Estado recobre una senda de transparencia y así la confianza, lo que vendría asociado a im-





plementar una serie de medidas de control, las que tendrán al frente la fuerza opositora fujimorista. Paralelamente, encontrar nuevos socios para la inversión en infraestructura siendo China y algunos países de Europa con quienes existirían mayores acercamientos. Este último ítem se ha constituido en uno de los ejes principales de su Política Exterior, la que además está centrada en liderar procesos integracionistas, en especial con la Alianza del Pacífico y el resto de organizaciones del sistema internacional.

En perspectiva, PPK goza actualmente de una popularidad fluctuante a nivel doméstico, la que a comienzos del gobierno se situaba en un 63% y a septiembre de 2017 en un 22%<sup>60</sup>. Su alta popularidad inicial estuvo asociada a medidas destinadas a mejorar las condiciones sociales, la educación y la salud, temas prioritarios mientras se reactiva la economía. Pero su modelo de gestión no ha dado los frutos necesarios para consolidar su liderazgo.

La seguridad pública es otro reto no menos importante para el gobierno. Según las encuestas locales, el 70% de la población muestra preocupación por este aspecto. Entre sus primeras medidas estuvo au-

mentar el presupuesto para las policías, en tanto bajó la asignación a Defensa. Este último sector ya no tendría como prioridad la adquisición de más equipamiento. Durante el gobierno de Humala (2011-2015), las adquisiciones militares fueron las más cuantiosas desde el año 2000. Tales gastos están siendo indagados minuciosamente, debido a que su antecesor firmó contratos con empresas bajo la modalidad de compras de gobierno a gobierno y tiene comprometido el Fondo de Defensa hasta el 2022, dejando varios amarres para la administración actual. Entre las adquisiciones estaría el satélite Asrosat-300, uno de los más modernos de Sudamérica.

En este marco, uno de los ejes de preocupación interna más relevantes se define por la actividad subversiva y criminal de los llamados “narcosenderistas”, ubicados en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), los que son combatidos con las Fuerzas Armadas. Allí se cultivan aproximadamente 20 mil hectáreas de hoja de coca por año, lo que en términos de producción genera más de 300 toneladas de cocaína. El nexos entre terrorismo y tráfico ha sido abordado con apoyo del Comando Sur de EE.UU. realizando entrena-

mientos de forma regular con el Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas (CIOEC), y el Comando Especial del VRAEM. En este contexto Perú estaría aplicando la modalidad de “Ley de derribo”, aprobada en marzo de 2015 permitiendo retomar la “intercepción y derribo de avionetas dedicadas al tráfico ilícito de drogas”<sup>61</sup>.

60 “PPK sufre una nueva caída en su popularidad y llega a 22%”. *Gestion.pe*, Grupo El Comercio, 17 de septiembre de 2017. [En línea] (Última consulta: 05/10/2017). Disponible en: <https://gestion.pe/politica/ppk-sufre-nueva-caida-su-popularidad-y-llega-22-2200179>

61 DEFENSA.COM. Perú aprueba proyecto de ley que permitirá el derribo de avionetas. Grupo Edefa S.A. Lima, 12 de marzo de 2015, en línea, (Última consulta: 2/11/2017). Disponible en: <http://www.defensa.com/peru/peru-aprueba-proyecto-ley-permitira-derribo-aeronaves-dedicadas>

## 3.9

# Uruguay: buscando nuevas alianzas

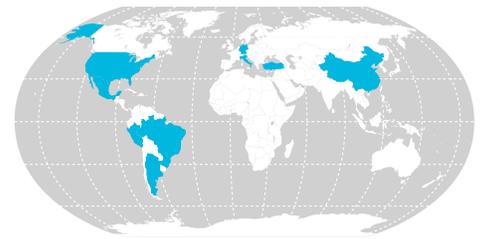
Durante 2016 y 2017 el presidente uruguayo Tabaré Vázquez ha enfatizado en el desarrollo de acercamientos bilaterales. Con Argentina, reactivó el diálogo una vez que asumió Mauricio Macri; hasta entonces las relaciones entre ambos países estaban marcadas por el periodo de tensiones iniciado el 2003 con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y que Tabaré Vázquez vivió durante su primer mandato (2005-2010) como consecuencia de la instalación de la planta de celulosa Botnia, desencuentro que llegó a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Si bien el tema medioambiental está actualmente en ambas agendas, se está sondeando la posibilidad de que Argentina consuma parte de la producción de gas natural que generará Uruguay. Este acercamiento también ha tenido efectos en la derogación de la Disposición 1108/13 que impedía que las cargas de exportación originadas en puertos argentinos fueran transbordadas en puertos de países que no tengan acuerdos de transporte marítimo de cargas, medida que afectaba a Uruguay aun siendo integrante del MERCOSUR. A partir de entonces Macri ha sostenido la intención de avanzar en un TLC bilateral con Uruguay y plantea el compromiso de apoyar la flexibilización de la cláusula del MERCOSUR que impide la firma de TLC individuales con terceros países fuera del bloque.

En paralelo, Tabaré Vázquez ha tomado acciones para también iniciar las tentativas de un TLC con China. En octubre de 2016 viajó al país asiático para firmar 16 acuerdos marco sobre protocolos para cítricos y soja, cooperación en materia forestal y agrícola, energía, deporte, tecnología, comunicaciones y defensa. Uruguay espera contar con el apoyo del resto de los socios del MERCOSUR, habiendo una notoria resistencia de Brasil. Desde 2010 a la fecha las exportaciones desde Uruguay a China se han cuadruplicado, convirtiendo al país asiático en el principal destino de sus exportaciones y procedencia de sus importaciones. Otros países con los cuales se habla de gestionar un posible TLC bilateral son Reino Unido y México.

Uruguay no solo estaría buscando expandir sus relaciones comerciales, también llama la atención su agenda de acuerdos de colaboración en materias de defensa. En julio de 2016 el presidente autorizó al Ministerio de Defensa a firmar un acuerdo con la Federación Rusa, que abarcaría áreas tales como: lucha contra el terrorismo, intercambio de materiales, aviones y helicópteros, ejercicios conjuntos, entrenamiento de personal, intercambio profesional e intercambio de información<sup>62</sup>. En el mismo periodo fue suscrito un acuerdo con Italia<sup>63</sup>, enmarcado en formación y capacitación



## Principales destinos de importaciones y exportaciones de Uruguay 2016



### Destinos de exportaciones

País	Intercambio
China	22%
Brasil	16%
Países Bajos	7%
EE.UU.	6%
Argentina	5%
Alemania	4%
México	4%
Turquía	3%
Italia	3%
Perú	2%



### Procedencia de importaciones

País	Intercambio
China	18%
Brasil	17%
Argentina	13%
EE.UU.	8,9%
Alemania	4,1%
India	2,8%
España	2,5%
México	2,4%
Corea del Sur	2,2%
Dinamarca	2,2%

civil y militar, cooperación técnica y científica, intercambio de materiales (armamentos y vehículos) y sanidad. En abril de 2017 suscribió otro acuerdo en similares términos con España<sup>64</sup>, mientras que en 2015 ya había firmado un acuerdo con Francia de cooperación en Defensa basado en ciencia y tecnología.

Bajo esta lógica, lo que se destaca en la agenda en temas de Defensa son, por una parte, la posibilidad de modernizar sus capacidades militares aprovechando las fabricaciones de China y Rusia e implementar los enfoques militares de Occidente, principalmente de países miembros de la UE y OTAN, con miras a la participación conjunta en distintos ámbitos. A Uruguay lo avala su trayectoria de participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, aun cuando recientemente la ONU rechazó la permanencia de 138 ingenieros militares en el Congo por no estar al nivel de exigencia requerido<sup>65</sup>. De todos modos, se estaría en concordancia con los lineamientos del Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2014, que define dentro de sus intereses

Fuente: Informe Anual de Comercio Exterior 2016 (Exportaciones) <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2017/01/Informe-Anual-de-Comercio-Exterior-2016.pdf> y Atlas Media (Importaciones) <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/ury/#Importaciones>



el fomento de medidas de confianza mutua, en tanto fija dentro de sus ejes riesgos tales como: pandemias, deterioro de medio ambiente, crimen organizado, terrorismo, espionaje cibernético, inestabilidad democrática, conflictos en América Latina y crisis económicas.

En el plano doméstico se vive actualmente una polarización interna. El Ejecutivo ha descendido en popularidad de 76% de aprobación en 2016 a 48% en septiembre de 2017, lo que se atribuye a los efectos del caso de corrupción que terminó generando la renuncia del viceministro Raúl Sendic, siendo sucedido por Lucía Topolansky, mujer del expresidente José Mujica. El Frente Amplio, coalición que ha gobernado en tres periodos consecutivos, muestra además contradicciones con la presidencia en los temas de reducción presupuestal para las Fuerzas Armadas, el aumento de la carga tributaria y el déficit fiscal. Al respecto, la Defensa sería un punto importante en el debate político. Hacia fines de 2016 se instaló la preocupación por las capacidades de las FF.AA., tras ocurrir dos accidentes de aviación militar en una semana en la que perdieron la vida cuatro jóvenes oficiales; también estalló durante 2017 un escándalo por espionaje militar a gremios y líderes políticos.

En último término, el tema de fondo está radicado en el financiamiento de la Defensa, cuyo gasto militar tiene como principal

f fuente de financiamiento los recursos recibidos por su participación en diferentes misiones paz que, desde 2009 a 2016, se estima generaron US\$ 386 millones. Actualmente, el presupuesto de defensa representa para el PIB un 0,95%.

62 BONILLA, Javier. Uruguay ampliará los acuerdos con Rusia: el suministro potencial de aviones y helicópteros. Defensa.com, 28 de septiembre de 2016 [En línea] (Última consulta: 07/10/2017). Disponible en: <http://www.defensa.com/uruguay/uruguay-ampliara-acuerdos-defensa-rusia-suministro-potencial>

63 CÁMARA DE SENADORES, Comisión de Asuntos Internacionales. Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Italiana sobre Cooperación en el sector Defensa (Aprobación). 21 de marzo de 2017. [En línea] Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/9224900.PDF>

64 REPÚBLICA Oriental de Uruguay. Acuerdo de Cooperación con el Reino de España en Materia de Defensa. Cámara de Representantes, abril de 2017. [En línea]. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017040527-019142764.pdf#page=>

65 DEFENSA RECHAZÓ INFORME DE ONU SOBRE CASCOS AZULES. Telenoche.com.uy, 5 de octubre de 2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.telenoche.com.uy/politica/defensa-rechazo-informe-de-onu-sobre-cascos-azules.html>

## 3.10

# Venezuela: un espiral sin fin

El país atraviesa por un periodo de enorme incertidumbre. Se encuentra atrapado en lo que algunos llamarían la “tormenta perfecta”. Arrastra una grave crisis económica que se viene agudizando a partir de la caída del precio del petróleo, la que pronto tuvo efectos en la reducción de las importaciones, escaseando luego alimentos y medicinas. A raíz de lo anterior, la sociedad estaría cada vez más polarizada, haciéndose más frágil la situación de los Derechos Humanos.

En el horizonte se visualizan, además, unas Fuerzas Armadas insertas en una dinámica interna de apoyo al régimen; los sectores opositores acusan que esta lealtad sería lo único que sostiene en pie al actual gobierno el que, por su parte, ha hecho propia la idea de proyectar un tipo de administración militar-civil, lo que se refleja en que 11 de 32 ministerios son encabezados por militares en retiro y uno activo, mientras grupos de milicianos controlan la producción y distribución de alimentos básicos, además de tener a cargo una planta petrolera y una ensambladora de automóviles, entre otras atribuciones.

En el ámbito internacional, Maduro se ha concentrado en intensificar sus nexos con Rusia para que le suministre alimentos, además de cooperación militar e indus-

trial en este sector, por lo que se avanza en el envío desde Rusia de equipo militar moderno a cambio de la firma de acuerdos para acceder a los puertos y aeropuertos venezolanos, lo que otorgaría a Rusia una posición ventajosa para cooptar los movimientos de EE.UU. Algunas maniobras previas habrían sido ensayadas en 2015 en aguas bolivarianas mediante un ejercicio militar bilateral de carácter defensivo<sup>66</sup>.

Con China, las cosas habrían terminado complicadas en 2016 tras condicionarse la ayuda del gigante asiático a la adopción de medidas económicas coherentes por parte de Venezuela. Desde el 2007 que los bancos estatales chinos vienen otorgando grandes préstamos al gobierno chavista, transformándose en su acreedor más importante, al que se le adeuda, con escasas posibilidades de pagarle, al menos US\$ 20.000 millones. China por largo tiempo ha recibido como pago grandes cargamentos de petróleo, pero en los últimos meses Venezuela ha visto caer al mínimo su producción petrolera, entre otras razones, por mantener deudas impagas con sus principales proveedores de servicios, lo que ha impactado en sus compromisos.

El petróleo es un asunto clave. La pronunciada caída de la producción petrolera venezolana —principal fuente de riqueza del





país— derivaría de un círculo vicioso en el que el desplome del precio del crudo, acontecido desde el 2014, con la aparición de nuevos actores en el mercado internacional (Irán y EE.UU.), sumado a probablemente una mala administración de los recursos, así como de las cuentas fiscales, empobrecieron al país al ir hipotecando las futuras reservas, proveyéndose de armamento y destinando abundantes presupuestos a otros proyectos orientados a aumentar su influencia en la región.

En este contexto, las medidas que se vienen adoptando para revertir la desafortunada situación acatarían, por una parte, las orientaciones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), donde Venezuela se comprometió junto a los otros 22 Estados a reducir la producción de petróleo para estabilizar su precio en el mercado, mientras, por la otra, Maduro estaría acercándose hacia sus homólogos de Turquía (Erdogan) y Azerbaiyán (Aliyeb), buscando atraer nuevas inversiones en materia energética que se sumarían a las de China y Rusia. De este modo, Venezuela se estaría jugando su porvenir.

En el ámbito doméstico, el escenario futuro vendrá con el desenlace de la crisis

detonada en marzo de 2016, la que a partir de la decisión del Tribunal de Justicia de asumir las funciones de la Asamblea Constituyente de mayoría opositora gatilló una prolongada y aguda convulsión social, cuyos enfrentamientos entre manifestantes y opositores, además de saqueos y otras expresiones violentas que no cesan en el transcurso de los meses, ya han cobrado más de un centenar de vidas.

Durante 2017 el desarrollo de la crisis ha ido en ascenso con cada una de las decisiones del gobierno, entre las que se cuentan: la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente, que en el mes de julio tuvo como contraofensiva un plebiscito civil organizado por la oposición y que contó con la participación de siete millones de votantes; la judicialización de la Fiscal General Luisa Ortega, quien intentó objetar la constituyente revelando la fractura de posiciones dentro del chavismo y que tuvo como episodio un brutal ataque a los asambleístas nacionales en el propio Parlamento; entremedio fue excarcelado Leopoldo López quien llamó a la oposición a no claudicar, contrario al ánimo de lo que esperaba el gobierno tras liberarlo de una condena que sería de 14 años; punto álgido fue también

la decisión de subordinar a todas las instituciones democráticas a la nueva Asamblea Constituyente.

Pese a todo, Maduro ha logrado sobrevivir a las presiones internas. Los comicios regionales de octubre dieron un duro golpe a la oposición al evidenciarse un cambio en la correlación de fuerzas concediendo al oficialismo la gobernación de 18 de 23 estados, mediante un proceso electoral que suma denuncias por sus irregularidades. El revés, no obstante, no elude la presión internacional, la OEA deslegitima la democracia venezolana y ha llamado a los países a mantener sus sanciones, dentro de las que se cuentan el impedimento para renegociar las deudas con Canadá y EE.UU., así como también sanciones individuales por parte de países europeos a funcionarios del gobierno venezolano por responsabilidades en la violación a los DD.HH., etc.

66 MEZA, José Gregorio. Rusia participa en ejercicio militar defensivo de Venezuela. *Rusia Beyond*, 15 de marzo de 2015. [En línea] (Última consulta: 07/10/2017). Disponible en: [https://es.rbth.com/internacional/2015/03/15/rusia\\_participa\\_en\\_ejercicio\\_militar\\_defensivo\\_de\\_venezuela\\_48259](https://es.rbth.com/internacional/2015/03/15/rusia_participa_en_ejercicio_militar_defensivo_de_venezuela_48259)



# 4 ● Algunas reflexiones

Durante los últimos dos años la región dio un giro hacia una nueva dinámica de relacionamientos e interdependencias, totalmente distintas a las observadas en los inicios de este siglo. Esto no ha sido ajeno a las tendencias globales, las que se han visto estimuladas por la reconfiguración del orden mundial a consecuencia de la crisis económica europea, el surgimiento de nuevos liderazgos en EE.UU., en parte de los países europeos y la irrupción de China como un actor global. Todo ello dinamizado por la inestabilidad derivada de los conflictos del Medio Oriente y la expansión del terrorismo hacia Europa y el resto del mundo.

En consecuencia, Sudamérica se ha ubicado en la periferia de las preocupaciones globales, muy particularmente —y con especial nitidez— a partir de la asunción del presidente Trump y su priorización de una visión aislacionista en su política exterior, lo que indirectamente ha generado los espacios para que se hayan producido aproximaciones políticas y económicas con países extra regionales, ya sea en la forma de alianzas para contrarrestar la influencia hegemónica de EE.UU., o meramente para ampliar los vínculos económicos. Las reconfiguraciones en materias de Defensa que ofrece este escenario estarían también motivadas por el acceso a diversos avances y experiencias desarrolladas por potencias tales como Rusia, China e Irán, donde las tecnologías armamentísticas, satelitales, electrónicas y aeroespaciales ocuparían un lugar predominante, restando espacio a la dependencia con Occidente que solía existir en este ámbito. Todo indica que este es un proceso que continuará profundizándose en un futuro cercano.

Otro aspecto relevante de esta reconfiguración ha sido el rol que han adquirido los organismos multilaterales e internacionales, donde EE.UU. marcó un precedente al tomar distancia de éstos, llegando inclusive a tensionar sus relaciones con sus socios estratégicos de la OTAN.

En el ámbito regional, como una consecuencia derivada de la reconfiguración de los liderazgos nacionales y regionales existentes, se observa la pérdida de influencia de organizaciones tales como la UNASUR y del ALBA, a la vez que se han hecho evidentes las limitaciones del MERCOSUR. Por otra parte, se destaca el nuevo impulso que se ha pretendido dar a la OEA, como el más importante foro político regional y a la Alianza del Pacífico, como un modelo exitoso de cooperación económica. Todo ello pondría de manifiesto una nueva disposición de los países de la región a privilegiar sus adhesiones principalmente bajo intereses políticos, económicos y de seguridad, por sobre consideraciones de naturaleza ideológica.

En el enfrentamiento de los desafíos derivados de la multidimensionalidad de las amenazas, ciertamente no se ha podido alcanzar un esfuerzo regional para enfrentarlas, privilegiándose abordar los problemas compartidos por medio de la colaboración bilateral y de preferencia entre menos actores.

En esta materia, quizás la gran dificultad para avanzar en respuestas comunes ha sido el que previamente se requiere alcanzar algunos consensos políticos básicos que permitan la implementación de estrategias compartidas y sostenibles a lo largo del tiempo. Quizás, un ámbito donde podría

En el enfrentamiento de los desafíos derivados de la multidimensionalidad de las amenazas, ciertamente no se ha podido alcanzar un esfuerzo regional para enfrentarlas, privilegiándose abordar los problemas compartidos por medio de la colaboración bilateral y de preferencia entre menos actores.



ser factible dar unos primeros pasos de integración y cooperación a nivel superior, sería en el enfrentamiento y mitigación de catástrofes y desastres naturales.

Así y todo, la región está emprendiendo nuevos rumbos y sorteando una serie de circunstancias. El fin de la MINUSTAH abrió escenarios para proyectar la participación de los países de la región en otros tipos de operaciones. En este sentido, Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay ya fueron considerados en la Misión Política de Colombia (UNMC). En tanto que Argentina, Chile, Perú y Uruguay estarían coincidiendo en la participación de los esfuerzos de la ONU en la misión de la República Centroafricana. Brasil, por su parte, también estaría estudiando otros posibles destinos para sus cascos azules, en donde potencialmente podría considerar reforzar alguna de las otras ocho misiones en las que participa: Líbano, Chipre, Costa de Marfil, Liberia, República Centro Africana, Sahara Occidental, Sudán y Sudán del Sur.

Desde este punto de vista, lo esencial para la región ha sido la experiencia adquirida, la que daría el respaldo suficiente para los nuevos desafíos que pretendan abarcar los diferentes países en el sistema internacional, donde se proyectaría a futuro la participación adicional en operaciones de gestión de crisis que desarrollan instancias multilaterales como la UE o la OTAN.

Otros temas que adquirieron importancia durante este período han sido la creciente incorporación al quehacer de la Defensa de las preocupaciones derivadas de temas tan diversos como: los efectos del cambio climático y los futuros escenarios de actuación de las Fuerzas Armadas; la gestión sustentable de la Defensa; el cuidado del

medio ambiente; la contribución del sector a la preservación de los recursos naturales, etc. Mientras que, en otros términos, las agendas también estarían siendo orientadas a la profundización de las políticas de inclusión —especialmente de la mujer—, entre otros asuntos que implican tanto el desarrollo de nuevas capacidades como de enfoques institucionales.

La tendencia al incremento del crimen organizado transnacional, del terrorismo, de las ciberamenazas y de la intensidad y frecuencias de los desastres y catástrofes naturales, han llevado a que las Fuerzas Armadas sudamericanas cada día enfrenten más desafíos que amplifican sus roles, modifican sus enfoques, y hacen que su valoración y apreciación de riesgos y amenazas se modifiquen sustantivamente, en tanto ello impacta en su propio diseño y concepto de empleo. En este sentido, cada país en particular, acorde a sus marcos normativos, ha buscado la manera de enfrentar la multidimensionalidad y transnacionalidad de cada uno de estos fenómenos.

Es sabido que los diferentes países defienden sus intereses nacionales de acuerdo a su “cultura de Seguridad y Defensa”. En general, se acepta que la cultura tiene una profunda repercusión sobre el modo en que los gobiernos toman decisiones ante un problema dado. Desde esta óptica se puede observar cómo culturas distintas, frente a los mismos hechos, manifiestan diferentes formas de pensar y actuar.

Tomando como punto de partida el consenso logrado en la Declaración de Seguridad de las Américas (2003), se observa que en la región han perseverado dos corrientes relativas al nivel de protagonismo de las Fuerzas Armadas para hacer frente a las

**La tendencia al incremento del crimen organizado transnacional, del terrorismo, de las ciberamenazas y de la intensidad y frecuencias de los desastres y catástrofes naturales, han llevado a que las Fuerzas Armadas sudamericanas cada día enfrenten más desafíos que amplifican sus roles, modifican sus enfoques, y hacen que su valoración y apreciación de riesgos y amenazas se modifiquen sustantivamente, en tanto ello impacta en su propio diseño y concepto de empleo.**



amenazas y desafíos a la seguridad de los Estados. La primera, es aquella que aceptando o no la eventualidad de los conflictos internacionales prioriza —producto de la urgencia e inmediatez de las amenazas— el empleo de las Fuerzas Armadas en roles más vinculados a la seguridad interior, ya sea con parte importante de sus recursos o con una fracción de ellos; en la segunda corriente se ubican aquellos países que priorizan la mantención y desarrollo de Fuerzas Armadas preparadas principalmente para enfrentar eventuales conflictos internacionales, y en los que la participación de las mismas en tareas de seguridad interior se produce en circunstancias más extremas o muy excepcionales y acotadas. En todo caso, las dos posiciones —principalmente la primera— afectan la organización y funciones de las Fuerzas Armadas y sobre todo la perspectiva clásica de su existencia.

La dilución de los límites entre la seguridad interna y externa invita a reflexionar respecto de la manera que los diferentes países de la región, en concordancia con el espíritu de sus ordenamientos constitucionales, han profundizado el aporte de la Defensa al esfuerzo país para enfrentar estas nuevas amenazas. No hacerlo sería abdicar de uno de los principales instrumentos de que dispone el Estado para enfrentarlas. La determinación de los límites y formas de hacerlo, conciliando su cultura y ordenamiento jurídico con la fuerza de la realidad, es el desafío.

Asimismo, al observar los sucesos acontecidos en los años 2016 y 2017 en los diferentes países de la región, podemos concordar en que en la mayor parte de ellos se han iniciado nuevos ciclos políticos, lo que ha ido aparejado con el declive de la influencia de los organismos multilaterales, y se ha producido una creciente presencia de actores extra-regionales estimulada por un aparente desinterés de EE.UU. por los asuntos regionales.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el impacto que en gran parte de los países de la región han tenido los actos de corrupción que han afectado la legitimidad de algunos gobiernos, instituciones y procesos políticos, debilitando la fortaleza de los diferentes actores. Este fenómeno ha cruzado transversalmente a prácticamente todos los países sudamericanos, constituyendo este flagelo la mayor amenaza que hoy debe ser enfrentada y combatida para poder darle viabilidad a las acciones que permitan encarar los retos del futuro.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el impacto que en gran parte de los países de la región han tenido los actos de corrupción que han afectado la legitimidad de algunos gobiernos, instituciones y procesos políticos, debilitando la fortaleza de los diferentes actores. Este fenómeno ha cruzado transversalmente a prácticamente todos los países sudamericanos, constituyendo este flagelo la mayor amenaza que hoy debe ser enfrentada y combatida para poder darle viabilidad a las acciones que permitan encarar los retos del futuro.



El Balance Estratégico Sudamericano, que cubre el período enero 2016 – octubre 2017, bajo ningún aspecto representa el pensamiento oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), ni menos aún, del Ministerio de Defensa Nacional. Solo son ideas que, nacidas al amparo de la reflexión y meditación propias de un Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos, pretenden ser una contribución y una invitación a la discusión.



Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos



Centro de Investigaciones y  
Estudios Estratégicos CIEE-ANEPE



@ciece\_anepe



Elodoro Yañez 2760, Providencia, Santiago, Chile