



**CAEN** Centro de Altos  
Estudios Nacionales  
ESCUELA DE POSGRADO



Revista de **Ciencia e Investigación** en

# DEFENSA-CAEN

Vol 4 N°1 febrero 2023 – mayo 2023 / ISSN 2709-1422



SEGURIDAD



DESARROLLO



DEFENSA



PERÚ

Ministerio de Defensa



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024

## CRÉDITOS



# CAEN

Centro de Altos Estudios Nacionales  
ESCUELA DE POSGRADO

## AUTORIDADES DEL CAEN

### DIRECTOR GENERAL

General de División (r)

**Walter Roger Martos Ruiz**

### DIRECTORA ACADÉMICA

Doctora

**Darina Leticia Castro Rentería**

### DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

Doctor

**Carlos Arturo Castilla Bendayán**

### SECRETARIO GENERAL

Doctor

**Marco Antonio Ramos Cruz**

### DIRECTOR ADMINISTRATIVO

Coronel EP

**Luis Angel Florez Pretell**

### JEFE DE LA OFICINA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Doctor

**Juan Fernando Ormachea Montes**

### JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Maestro

**Javier Hernán Trelles Vizquerra**

Revista editada por la **Dirección de Investigación Académica** del Centro de Altos Estudios Nacionales.  
**Dirección:** Av. Escuela Militar S/N - Chorrillos  
Lima, Perú.

**Teléfono:** 962964285

**Correo:** informes@caen.edu.pe

Revista de **Ciencia e Investigación** en

# DEFENSA-CAEN

Revista de **Ciencia e Investigación en Defensa - CAEN**  
Vol 4 N°3 febrero 2023 – mayo 2023 / **ISSN** 2709-1422

## COMITÉ EDITORIAL

### Editor Jefe

Dr. Walter Roger Martos Ruiz

### Editor Académico

Dr. Carlos Arturo Castilla Bendayán

Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado

### Editores Asociados

Dr. Roberto Vizcardo Benavides

Instituto de Investigación "Gral Div José del Carmen Marín Arista"

Dr. Edwin Cruz Aspajo

Universidad Alas Peruanas. Lima, Perú

Dra. Milagros Sarmiento Alvarado

Universidad San Ignacio de Loyola - USIL

### Editor de Contenido

MSc. Fernando Elías Zegarra López

Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado

## COMITÉ ASESOR

Dr. Edwin Cruz Aspajo. Universidad Alas Peruanas. Lima, Perú

Dr. Yuri Alejandro Chessman Olaechea. Universidad San Martín de Porres. Lima, Perú

Dr. Cesar Segundo Llontop Sebastiani. Instituto de Calidad para el Desarrollo. Lima, Perú

Dr. Moisés Freddy Álvarez Torres. Universidad César Vallejo. Lima, Perú

Dr. Miguel Panes Bendezú. Universidad Privada del Norte. Trujillo, Perú

## EQUIPO TÉCNICO

### Coordinador de Edición

MSc. Fernando Elías Zegarra López

### Administrador OJS

Danmer Wilian Coscco Llicahua

### Corrección de Estilo

Lic. Kelly Rosa Figueroa Almonacid

### Diseño y Diagramación

Bach. Luis David Ochoa Modesto

Revista de ciencia e Investigación en Defensa by **Centro de Altos Estudios Nacionales** is licensed under a Creative Commons **Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License**.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

**Editorial: pp. 4-5**

### Artículos de Investigación

- 1** **José Pinho de Andrade Lima**  
Seguridad sanitaria de las fronteras brasileñas y las amenazas transnacionales a la producción agrícola nacional.
- 2** **Roberto Lagos Flores**  
La metamorfosis: una exploración al narcotráfico, crimen organizado e insurgencia en Chile.
- 3** **Gonzalo Paredes**  
Crimen organizado transnacional en América del siglo XXI: grupos criminales, estructura y funcionamiento.
- 4** **Christian Quevedo Lezama**  
Ciberdefensa y ciberseguridad en el Perú: realidad y retos en torno a la capacidad de las FF.AA. para neutralizar ciberataques que atenten contra la seguridad nacional.
- 5** **Yuri Núñez del Prado Guevara**  
Errores al enfrentar amenazas a la seguridad nacional: el caso de la pandemia.
- 6** **Rubén Gómez Sánchez Soto**  
Visión de futuro y la educación, claves para aspirar al desarrollo nacional.



Desde las ideas primigenias que empezaron a dar contenido a la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional en el Perú, se subrayó que el paradigma de Westfalia fue superado en nuestra realidad nacional, pues –es evidente– que existen diferentes factores –del ámbito interno o derivados de la actuación de agentes del exterior– que pueden afectar al plan de desarrollo trazado, convirtiéndose en un problema que debe ser atendido sistemáticamente, inclusive antes de que se generen escenarios de riesgos.

Por tal razón, para mejorar el marco de seguridad que necesita el Perú a fin de concretar los objetivos de desarrollo nacional, se requiere el concurso de todos los peruanos, guiados por el esfuerzo del sistema funcional más importante del país. En el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado, este propósito se encuentra cimentado en sus valores institucionales y se demuestra con el esfuerzo de docentes, estudiantes y planta orgánica que persisten en optimizar la investigación científica en favor de la Seguridad, Desarrollo y Defensa Nacional, quedando claro que la Seguridad Nacional es interdependiente con el Desarrollo Nacional, y que –a su vez– incluye a la Defensa Nacional.

La presente edición se inicia con el trabajo formulado por José Pinho de Andrade Lima quien –desde Brasil– analiza una de las amenazas más urgentes a la Seguridad Nacional y global en el siglo XXI como es el cambio climático, fenómeno que su país no es ajeno y que genera riesgos para el medio ambiente y la salud, lo cual cobra relevancia por ser el mayor productor mundial de proteína animal y un importante exportador. Destaca la necesidad de mejorar la gobernanza del Sistema Nacional de Respuesta a los Desastres y promover la integración doctrinal y operativa de la Defensa Civil como de los principales actores en la gestión de crisis. Asimismo, Propone la creación de una agencia independiente especializada en el seguimiento y la gestión de la respuesta de emergencia sanitaria en el marco del Centro para el Control de Enfermedades (CDC) en los Estados Unidos, Europa, África y China puede ser una estrategia relevante para optimizar los recursos y desarrollar la resiliencia.

Un tema que tiene mucha importancia en la subregión es tratado por **Roberto Lagos Flores**, profesor de la Escuela de Posgrado Universidad Tecnológica Metropolitana UTEM de Santiago de Chile, en el artículo titulado “La metamorfosis: una exploración al narcotráfico, crimen organizado e insurgencia en Chile”. En él analiza los principales factores de cambio ocurridos en Chile en materia de narcotráfico, crimen organizado y acción insurgente en ciertos lugares del país. Coloca en relieve las relaciones con las redes transnacionales de crimen organizado conectadas con estructuras locales que están en pleno desarrollo, dedicadas a ilícitos de cierta envergadura en el mundo narco; y cuestiona la ausencia de rendición de cuentas, enfatizando que la voluntad política es imprescindible para superar enfrentar y superar estas amenazas a la Seguridad Nacional.

Para mostrar el resultado del trabajo de investigación relativo al crimen organizado transnacional en las Américas en el siglo XXI **Gonzalo Paredes** de la Universidad de la República de Uruguay nos brinda un acercamiento al estudio de la delincuencia organizada transnacional en el continente americano analizando la estructura, funciones y características principales de los grupos organizados internacionales activos, destacando las nuevas peculiaridades de las organizaciones delictivas particularmente las formas de su dirección.

Por su lado, **Christian Quevedo Lezama** nos explica que la ciberdefensa y la ciberseguridad se han convertido en pilares para mantener la estabilidad y el normal funcionamiento de cualquier país, razón por la que se consideran áreas claves dentro de los estudios estratégicos. Sobre el particular los países desarrollados ponderan la importancia que representa contar con sólidos sistemas de seguridad y defensa cibernética, ya que la estabilidad de estos depende en gran medida de la protección de información o datos oficiales del estado. Mientras tanto, los países menos desarrollados manifiestan un avance tardío. Por eso, considera correctamente que la Seguridad Nacional en el Perú no solo depende de salvaguardar las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, que era lo habitual en tiempos pasados; pues, ahora también se debe velar y fortalecer los sistemas de seguridad cibernéticos.

Para reflexionar sobre la necesidad de retroalimentar la implementación de acciones en provecho de la Seguridad Nacional **Yuri Núñez del Prado Guevara**, analiza los principales errores que el Estado Peruano cometió en la gestión de la pandemia y que lo llevaron a ser el país con mayor número de muertes per cápita en el mundo. Concluye que nuestro país subestimó el potencial dañino de la pandemia, reflejado en diversas facetas de la gestión pública. Destaca que una de las falencias más importantes en la prevención, fue que nuestro país no contaba con un observatorio de evolución de riesgos globales y nacionales para monitorear los riesgos, lo cual hubiera sido de gran valor para determinar en qué momento la enfermedad y junto a nuestras vulnerabilidades hubieran generado escenarios de riesgo para nuestra Seguridad Nacional.

Cerramos el primer número del cuarto volumen de la revista con un importante aspecto para la Seguridad y Desarrollo Nacional, abordado por **Rubén Gómez Sánchez Soto**, de la Universidad Nacional de Ingeniería, quien analiza la educación en Singapur y Corea, países que aproximadamente en sesenta (60) años han alcanzado resultados admirados y reconocidos mundialmente. Las investigaciones permiten verificar que ambos países han empleado el planeamiento en etapas y fases, que sus líderes principales construyeron los escenarios de futuro en base a visiones adecuadas a sus propias realidades; pero en ambos casos, las apuestas por la educación fue una condición clave para lograr las competencias y capacidades de su capital humano. Su artículo titulado “Visión de futuro y la educación, claves para aspirar al desarrollo nacional” nos confirma que la apuesta por la educación es importante, y puede ser comprobada por los resultados alcanzados en los índices macroeconómicos monitoreados por entidades multinacionales.

En días difíciles para la gobernabilidad nacional, que nos revelan que estamos afectados por la limitada educación de un sector de la población –cuyos valores democráticos están distorsionados– y por el poco entendimiento de la necesidad de fortalecer al estado constitucional democrático de derecho, importante objeto de la Seguridad Nacional, es urgente fomentar la participación de la comunidad científica para orientar a las autoridades nacionales, regionales y locales, a fin de retomar el patriótico camino en beneficio del mejoramiento de condiciones para alcanzar mayores niveles de bienestar general. El Perú del futuro lo reclama.

**Fernando Elías Zegarra López**  
Editor de Contenido

# SEGURIDAD SANITARIA DE LAS FRONTERAS BRASILEÑAS Y LAS AMENAZAS TRANSNACIONALES A LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA NACIONAL

## HEALTH SECURITY OF THE BRAZILIAN BORDERS AND TRANSNATIONAL THREATS TO NATIONAL AGRICULTURAL PRODUCTION

PP. 6-15

**José Roberto Pinho de Andrade Lima**

[jose.roberto@defesa.gov.br](mailto:jose.roberto@defesa.gov.br)

**Escuela Superior de Defensa de Brasil**

**ORCID: 0000-0001-8232-2166**

Doctor en Salud Pública del Instituto de Salud Colectiva (ISC) de la Universidad Federal de Bahia (UFBA), en el área de Epidemiología (2012). Realizó un estudio posdoctoral sobre Salud Global y Medio Ambiente - concentración en salud única en la Universidad de Florida - Gainesville/Estados Unidos (2015-2016). Máster en Ciencias Veterinarias (énfasis en epidemiología) de la Universidad de Montreal - Canadá (2001) y titulado en medicina veterinaria de la UFBA (1995). Coronel Veterinario. Ha sido miembro del Ejército Brasileño desde 1995. Trabajó en unidades militares de los Comandos Militares del Amazonas, Noreste, Este y Meseta. Es profesor e investigador en la Escuela Superior de Defensa, Instituto de Estudios Superiores del Ministerio de Defensa, en Brasilia-DF.

**Recibido: 26 Dic 22**

**Aceptado: 03 Feb 23**

**Publicado: 17 Feb 23**

DOI: <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.97>

### Resumen

Los riesgos para el medio ambiente y la salud son los más preocupantes en términos de impacto económico y probabilidad de ocurrencia. Una de las amenazas más urgentes a la seguridad nacional y global en el siglo XXI es el cambio climático. Dado que Brasil es el mayor productor mundial de proteína animal y un importante exportador, cualquier enfermedad que afecte al ganado vacuno, porcino y aves de corral representará una catástrofe con enormes repercusiones económicas, sociales y políticas. Este artículo es el resultado de un estudio exploratorio y descriptivo, con enfoque metodológico cualitativo, que utilizó técnicas de investigación bibliográfica y documental. El objetivo era analizar las capacidades existentes en el Brasil para la vigilancia y la confrontación de las principales emergencias de salud agrícola y ganadera. Es necesario mejorar la gobernanza del Sistema Nacional de Respuesta a los Desastres y promover la integración doctrinal y operativa de la Defensa Civil con de los principales actores en la gestión de crisis, como los Ministerios de Agricultura, Salud y Defensa. La creación de una agencia independiente especializada en el seguimiento y la gestión de la respuesta de emergencia sanitaria en el marco del Centro para el Control de Enfermedades (CDC) en los Estados Unidos, Europa, África y China puede ser una estrategia relevante para optimizar los recursos y desarrollar la resiliencia.

**Palabras clave:** seguridad Sanitaria, Fronteras, Emergencia sanitaria, Sudamérica.

### Abstract

Environmental and health risks are the most worrying in terms of economic impact and probability of occurrence. One of the most urgent threats to national and global security in the twenty-first century is climate change. Given that Brazil is the world's largest producer of animal protein and a major exporter, any disease affecting cattle, pigs, and poultry will represent a catastrophe with huge economic, social, and political repercussions. This article is the result of an exploratory and descriptive study, with a qualitative methodological approach, which used bibliographic and documentary research techniques. The objective was to analyze existing capacities in Brazil for the monitoring and confrontation of major agricultural and livestock health emergencies. There is a need to improve the governance of the National Disaster Response System and to promote the doctrinal and operational integration of Civil Defense as one of the main actors in crisis management, such as the Ministry of Agriculture, Health and Defense. The creation of an independent agency specializing in the monitoring and management of the health emergency response within the framework of the Center for Disease Control (CDC) in the United States, Europe, Africa and China can be an important strategy to optimize resources and develop resilience.

**Keywords:** health Security, Borders, Health Emergency, South America.

### Introducción

El Foro Económico Mundial llevó a cabo una encuesta anual sobre el escenario de riesgo mundial. En este análisis, recoge percepciones de gobiernos, empresas y actores sociales. La encuesta más reciente mostró que, en la percepción de los entrevistados, los riesgos para el medio ambiente y la salud son los más preocupantes en términos de impacto económico y probabilidad de ocurrencia. (WEF, 2022)

Los peligros naturales se clasifican como geofísicos (terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas); peligros meteorológicos (peligros de tormentas, temperaturas extremas); climáticos (sequías e incendios naturales); hidrológicos (inundaciones, deslizamientos de tierra y olas); y biológicos (epidemias, infestaciones de insectos y accidentes con animales). El Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) considera que los desastres naturales causados por estos peligros tendrán un impacto mayor o menor como resultado de la vulnerabilidad en la localidad afectada y de la preparación para la respuesta y la gestión de las crisis. (CRED, 2022)

La sorpresa y el impacto general de la pandemia COVID-19 deben servir de advertencia sobre la forma en que las emergencias sanitarias plantean amenazas a la seguridad y la estabilidad de las naciones. El COVID-19 se originó en un virus de murciélago y llegó a los seres humanos debido al crecimiento de la población, los desequilibrios ambientales y el gran movimiento de personas y bienes. Varias otras epidemias han adquirido el estatus de emergencias sanitarias regionales o internacionales, como la gripe, la varicela, el ébola, lo que demuestra la necesidad de que los países desarrollen capacidades de vigilancia y respuesta rápida para reducir el impacto económico y la mortalidad. (Board, 2019)

Dado que Brasil es el mayor productor mundial de proteína animal y un importante exportador, cualquier enfermedad que afecte al ganado vacuno, porcino y aves de corral representará una catástrofe con enormes repercusiones económicas, sociales y políticas. Desde el primer brote de fiebre aftosa registrado en Brasil en 1895 hasta el último, en 2005, en Mato Grosso do Sul, todo ocurrió en la región fronteriza, según lo registrado por la Organización Internacional por las Epizootias - OIE, actual Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE, 2021). En 2017, la fiebre aftosa afectó a Colombia, probablemente procedente de Venezuela, donde la grave crisis económica impide un control mínimo de las enfermedades. Desde 2021, Brasil y las Américas han estado viviendo el riesgo del letal virus de la Peste Porcina Africana (PSA), que ha devastado la producción en Europa en los últimos años y ha llegado a la República Dominicana y Haití.

El Centro para el Clima y la Seguridad, con sede en Washington, Estados Unidos, destaca que una de las amenazas más urgentes a la seguridad nacional y global en el siglo XXI es el cambio climático. También se afirma que los efectos de estas amenazas ambientales pueden desestabilizar la vida humana a todos los niveles y que, incluso en situaciones de bajo calentamiento, cada región del mundo se enfrentará a graves riesgos para la seguridad nacional y mundial en los próximos tres decenios. Entre estos riesgos se encuentran las epidemias de enfermedades en seres humanos y animales. (The Center for Climate and Security, 2020)

Este artículo es el resultado de un estudio exploratorio, descriptivo y aplicado, bajo el enfoque cualitativo, utilizando técnicas de investigación bibliográfica y documental, con objeto de estudio y población delimitada a la realidad agropecuaria de Brasil. El objetivo era analizar las capacidades existentes en el Brasil para la vigilancia y la confrontación de las principales emergencias de salud agrícola y ganadera.

### **Seguridad sanitaria en la realidad brasileña**

El estudio de Andrade Lima y sus colaboradores (2022) investigó aspectos de la seguridad sanitaria en la frontera norte de Brasil, más específicamente en la región de Roraima, el límite entre Brasil y Venezuela. Se analizaron las capacidades de bioprotección instaladas y los impactos asociados con la crisis migratoria de venezolanos que han entrado a Roraima desde 2014. Se investigaron la estructura y las acciones de la defensa agrícola y ganadera en Roraima y se caracterizaron algunas dolencias circulantes en la frontera, posibles amenazas para la salud de la tropa, la población brasileña y la agricultura. Se han determinado cuatro vulnerabilidades de la salud a partir de conductas o deficiencias en la capacidad instalada para la vigilancia epidemiológica y la protección de los cultivos y el ganado.

En el Brasil, la supervisión del comercio internacional y el tránsito de productos agrícolas y ganaderos corre a cargo del Organismo Internacional de Vigilancia Agrícola y Ganadera (VIGIAGRO), creado para actuar en unidades distribuidas estratégicamente en puertos, aeropuertos internacionales, puestos fronterizos y aduanas especiales (Brasil, 2017a). El limitado número de unidades administrativas, la continua reducción de los recursos humanos y financieros que hoy afectan a los servicios públicos y el creciente movimiento internacional de personas y bienes agrícolas colocan al Brasil en una grave situación de vulnerabilidad a la entrada de enfermedades animales. Empeora este panorama, la gran dificultad de controlar los delitos transfronterizos en los 17.000 km de frontera terrestre que el país posee con 10 países de América del Sur.

La Política de Defensa Nacional (PND) de 2020, al describir «El medio ambiente nacional», indica la posibilidad de utilizar las Fuerzas Armadas ante «los efectos del cambio climático o las pandemias que podrían tener graves consecuencias ambientales, sociales, económicas y políticas, lo que requeriría una pronta respuesta del Estado». (Brasil, 2020, p. 18)

Las acciones de las Fuerzas Armadas en las actividades de la Defensa Civil y la confrontación de desastres y crisis sanitarias deben tener lugar bajo un régimen de cooperación con el Sistema Nacional de Protección Civil y Defensa (SINPDEC). Este sistema está integrado por órganos y entidades de la administración pública federal, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, así como por entidades públicas y privadas que desempeñan un papel significativo en el ámbito de la protección y defensa civil, bajo la coordinación central de la Secretaría Nacional de Protección Civil y Defensa, órgano del Ministerio de Integración Nacional. En el caso de emergencias sanitarias agrícolas y ganaderas, el control operativo de las acciones pasa al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Suministro (MAPA). Las Fuerzas Armadas actuarán en coordinación con los órganos interesados.

En el caso de asistencia para emergencias de salud agrícola y ganadera, la coordinación de las acciones será responsabilidad de la Oficina de Defensa Agrícola del MAPA. Las tropas situadas en zonas de riesgo deberían estar familiarizadas con los planes de emergencia y participar en los ejercicios de capacitación en las fases de preparación y prevención. (Brasil, 2016)

Las Fuerzas Armadas brasileñas han dejado de lado sus doctrinas de operaciones interagenciales y el Ministerio de Defensa publicó su versión más reciente en 2017 (Brasil, 2017b). En este documento se destacan dos aspectos relevantes para la respuesta a los desastres y las emergencias de salud agrícola y ganadera:

«3.7.5.2 Se lleva a cabo una evaluación inicial para aumentar los recursos necesarios para estabilizar inmediatamente una crisis humanitaria (por ejemplo, para poner fin a las causas de muerte de personas), la capacidad de las organizaciones que ya se encuentran en la zona de crisis y las deficiencias que las fuerzas militares deben abordar hasta que las organizaciones humanitarias puedan desempeñar sus funciones. (...)

3.8.2.1 Las necesidades logísticas y de movilización y la coordinación de los recursos disponibles son vitales para el éxito de la operación en las operaciones de asistencia humanitaria. El nivel de esfuerzo realizado por la autoridad local y los organismos civiles influirá en el despliegue y el mantenimiento de las tropas. Además, se podrá pedir al Mando Operacional que asuma la totalidad o parte del apoyo logístico después de llegar a la zona;»

Al analizar la participación del ejército brasileño y su capacidad de apoyo a la defensa civil en la respuesta a los desastres naturales, Silva y sus colaboradores (2018) destacan la importancia de la capacidad operacional de las Fuerzas Armadas en estas respuestas. Pocas instituciones tienen la posibilidad de desplegar rápida y eficientemente el apoyo de: seguridad; transporte; construcción y reparación; mando y control; control de área; tratamiento y distribución del agua; desbloqueo de carreteras y suministro de combustible. Los autores también señalan que las tareas de socorro sirven para entrenar a las tropas en situaciones reales y también pueden ser empleadas en el extranjero, en apoyo de la política exterior de Brasil.

Al observar la seguridad humana de manera extendida y la participación del sector de la defensa en el cambio climático, Távora *et al* (2022) llaman la atención sobre la urgente necesidad de iniciar el proceso de adaptación de las Fuerzas Armadas del Brasil para hacer frente a los desafíos relacionados con la seguridad alimentaria, como la confrontación de situaciones de inundaciones, catástrofes, brotes de vectores, enfermedades y pandemias.

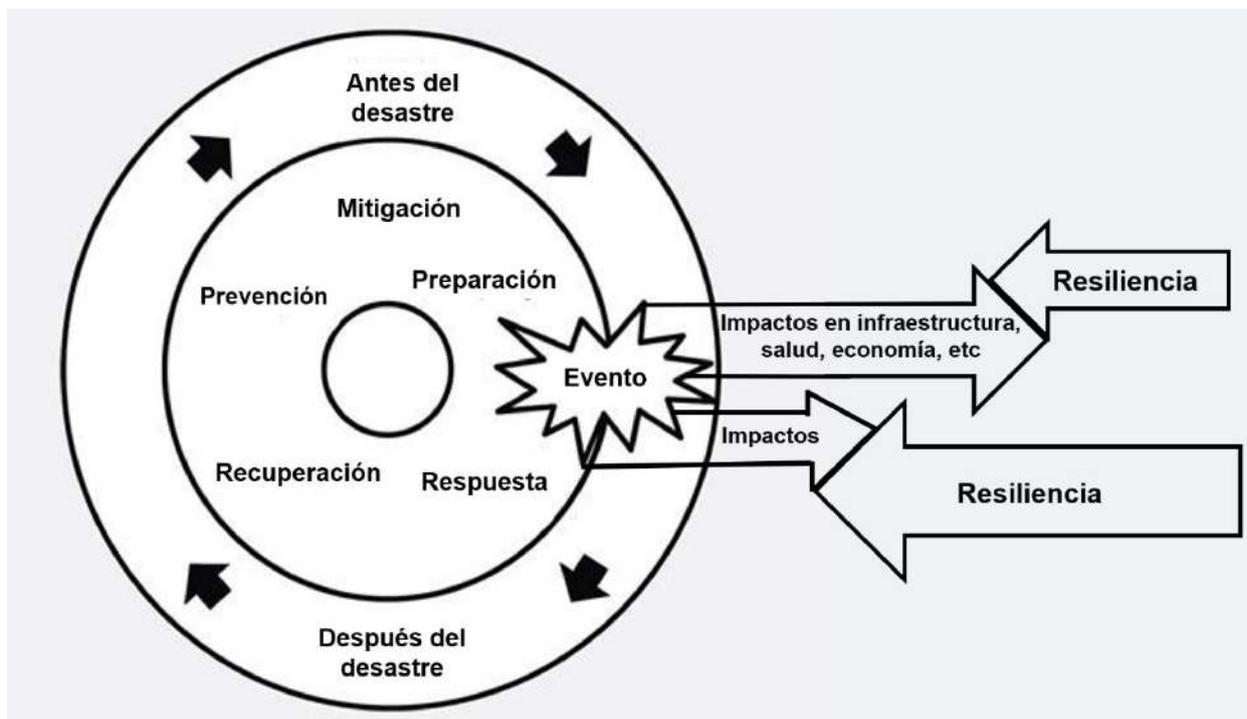
### **Vulnerabilidades para prevenir y preparar emergencias sanitarias agropecuarias**

La resiliencia es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad, expuesto a una amenaza, acontecimiento o desorden, para resistir, absorber, adaptar y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y efectiva, incluida la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas. (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022)

Las medidas para prevenir, mitigar, preparar, responder y recuperarse de los desastres en el Brasil están previstas en la Política Nacional de Protección Civil y Defensa (Brasil, 2012). Esta política tiene por objeto abarcar todas las fases de la gestión de desastres y se aplica a las emergencias de salud agrícola y ganadera. En la Figura 1 se ilustra el ciclo de gestión de emergencias sanitarias y gestión de desastres y sus consecuencias.

**Figura 1**

*El ciclo de gestión de emergencias sanitarias y desastres*



Nota: Rodrigues, Carpes y Raffagnato (2020)

Al analizar las acciones recientes para reducir el riesgo de desastres en Brasil, Ribeiro (2017) señala que el Sistema de Protección Civil y Defensa sigue dominado por el paradigma funcionalista, en el que los desastres o emergencias de salud se perciben como fenómenos imprevistos, impredecibles y naturales que perturban al azar la vida social. Esta perspectiva está relacionada con el paradigma de «preparación y respuesta», que gestiona de manera reactiva los desastres y las emergencias a medida que ocurren. Aunque la ley establece claramente que la gestión de riesgos debe ser una prioridad, todo el sistema es reactivo, no proactivo.

El análisis de la coordinación y planificación interagencial en la gestión de las crisis causadas por desastres naturales en el Brasil y Australia, Figueiredo y Moreira (2022) pone de relieve la falta de planificación conjunta, con la participación efectiva de los organismos en la adopción de decisiones durante la elaboración de los planes, y una coordinación muy frágil, dominada por acuerdos y relaciones officiosas, con poca confianza e intercambio de información. Este escenario se da en las relaciones cívico - militares de las operaciones interagenciales y limita el éxito y la velocidad de las acciones, socavando la resiliencia.

## **Propuesta de un organismo para coordinar la prevención y la respuesta a las emergencias sanitarias en el Brasil**

El análisis de las vulnerabilidades en la gestión de crisis relacionadas con desastres naturales y emergencias sanitarias en el Brasil permite llegar a dos conclusiones. La primera, a saber, a fin de reforzar la capacidad de recuperación del Brasil en materia de seguridad ambiental, es esencial crear una cultura de vigilancia y tratamiento del riesgo, incluida la prevención y la respuesta integrada a los desastres naturales. Es necesario mejorar la gobernanza del Sistema Nacional de Respuesta a los Desastres, aumentar la integración y la coordinación interagencial, pero se definen los hitos jurídicos, el órgano central y las principales tareas y agentes.

La segunda conclusión, en el ámbito de las emergencias sanitarias en el Brasil, es que hay una brecha y, por lo tanto, una vulnerabilidad mucho mayor. No se observa la integración doctrinal de los principales actores en la gestión de crisis, como el Ministerio de Agricultura, Salud y Defensa. Una crisis de salud, al principio, puede ser completamente indefinida, es una enfermedad sólo para animales, hay un riesgo para los humanos, viene de un ataque biológico, ¿cuál es el origen y el impacto? Estas son cuestiones que están en la interrelación de los tres ministerios indicados, del mismo modo que pueden tener consecuencias para otros sectores, como la economía, el medio ambiente, el transporte, las relaciones exteriores, entre otros. ¿Quién será el responsable de coordinar los esfuerzos? ¿Quién empleará sus habilidades en la primera respuesta? ¿Dónde están los especialistas en zoonosis, epidemiología, virología, etc.?

Como ya ocurre en varios países, un organismo central, con conocimientos especializados y capacidad de coordinación, será fundamental para la eficacia de las medidas de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación. El modelo de éxito observado en otras naciones es el Centro para el Control de Enfermedades (CDC). Esta estructura, independiente y autónoma, existe desde hace décadas en los Estados Unidos, Europa, África, China y muchos otros puntos. Con un perfil de «Salud Única», que integra los puntos de vista de la salud humana, animal y ambiental, este organismo realiza investigaciones, imparte capacitación, normaliza doctrinas, cuenta con capacidad de laboratorio y equipos de respuesta rápida para investigar brotes de enfermedades, coordinar acciones de contención y mitigación. Paralelamente, integra y supervisa las redes de vigilancia epidemiológica nacionales e internacionales, buscando la perspectiva de nuevos patógenos, rumores e indicaciones de brotes, puntos críticos en los que pueden surgir nuevas pandemias y epidemias, como lugares de desembarque de aves migratorias, bosques tropicales, zonas ambientales afectadas por actividades humanas, zonas de caza y tráfico de animales, entre otros. El Centro para el Control de Enfermedades del Brasil (CDC-Brasil) sería el epicentro de la gestión de crisis en relación con las emergencias sanitarias, y serviría de instrumento para la integración, coordinación y planificación interinstitucionales.

Teniendo en cuenta las dimensiones del Brasil y las numerosas exigencias relacionadas con las amenazas a la salud en las fronteras, en la agricultura y en las diversas esferas de la protección del medio ambiente, el CDC-Brasil tendría que funcionar, con la estructura, los recursos y las tareas siguientes:

a. Una ley que crearía la agencia, autónoma, siguiendo el modelo de la Agencia Nacional de Vigilancia de la Salud (ANVISA), haciendo posible una estructura con al menos 500 (quinientos) puestos, de los cuales el 80% son efectivos, nombrados por medio de concurso. La mayoría de estos puestos iniciales podrían estar compuestos por servidores transferidos del Ministerio de Salud, de la estructura que actualmente comprende el Centro de Información Estratégica en Vigilancia de la Salud (CIEVS), alrededor de 100. Otras pueden movilizarse permanente o temporalmente de los Ministerios de Agricultura y Defensa, así como de las estructuras estatales y municipales especializadas;

b. La Junta Ejecutiva del CDC-Brasil podría estar integrada por cinco directores, uno de los cuales es el Director General (que tiene un conocimiento notorio de epidemiología y al menos un máster en la zona); un vicedirector general, que siempre es un alto funcionario o general de salud de las fuerzas armadas (activo o reorganizado, con un conocimiento notorio de epidemiología y al menos un máster en la zona); tres directores adjuntos con perfil de gerente finanzas, gestión pública y derecho. Todos los directores designados por el presidente de la república, aprobados por el senado y con un mandato de cinco años;

c. Localización en Brasilia, con representaciones regionales (Norte, Noreste, Sur, Sudeste y Centro-Oeste), llevando a cabo tareas de investigación de brotes, prospección de epidemias y pandemias, la calificación de la red de respuesta, investigación científica, inteligencia epidemiológica, logística sanitaria, manejo de crisis, todas centradas en enfermedades humanas y animales con una interfaz ambiental.

d. El presupuesto inicial del organismo (200 millones de reales) debería prever la construcción de la sede con toda la infraestructura de laboratorio, el Centro de Gestión de Crisis Sanitarias con capacidad de vigilancia nacional las 24 horas del día, la estructura de la tecnología de la información y la vigilancia de satélites para actividades de vigilancia e inteligencia; la competencia y capacitación de 50 técnicos al año durante los primeros cuatro años, de preferencia regresando del programa Epi-SUS Formación en epidemiología aplicada a los servicios del Sistema de Salud Pública del Departamento de Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud.

### **Conclusiones**

Teniendo en cuenta el fenómeno emergente de los desastres naturales, las epidemias y las emergencias de salud agrícola y animal y sus consecuencias para la seguridad, este estudio concluye que Brasil tiene vulnerabilidades significativas asociadas con la seguridad de la salud en las fronteras y el sistema de respuesta. Las respuestas del Brasil a los desastres naturales y las epidemias han sido reactivas, lo que denota pocas medidas eficaces de planificación y coordinación en las fases de prevención y mitigación.

Los resultados indican que algunas acciones estratégicas pueden ayudar a fortalecer la resiliencia del Brasil en términos de seguridad ambiental. La integración doctrinal de los principales agentes en la gestión de crisis, como el Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CENAD), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Defensa, puede contribuir decisivamente a la eficacia de las medidas de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación. La organización de cursos, seminarios, publicaciones y simulaciones centrados en la gestión de crisis relacionadas con desastres naturales y emergencias sanitarias puede consolidar esta integración y facilitar la coordinación y planificación interinstitucionales.

La creación de una agencia independiente especializada en el seguimiento y la gestión de la respuesta de emergencia sanitaria en el marco del Centro para el Control de Enfermedades (CDC) en los Estados Unidos, Europa, África y China puede ser una estrategia relevante para optimizar los recursos y desarrollar la resiliencia.

### Referencias

- De Andrade Lima, J.R.P.; Serrano, N.F.G.; Migon, E.X.F.G. (2022) *Segurança Sanitária na Fronteira Brasil-Venezuela*. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, v. 16, n. 57, p. 529 - 548.
- Board, Global Preparedness Monitoring. (2019) *Annual report on global preparedness for health emergencies*. World Health Organization.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2012) *Lei N° 12.608, de 10 de abril de 2012*. Instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Casa Civil.
- Brasil. Ministério da Defesa. (2016). *Portaria Normativa N° 7/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016*. Aprova as Instruções para Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil - MD33-I-01 (1ª Edição/2015), Ministério da Defesa.
- Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2017a). *Instrução Normativa MAPA N° 29, de 27 de novembro de 2017*. Aprovar o funcionamento do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro... nas operações de comércio e trânsito internacional de produtos de interesse agropecuário. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
- Brasil. Ministério da Defesa. (2017b). *Portaria Normativa N° 32/MD, de 30 de agosto de 2017*. Dispõe sobre a publicação “Operações Interagências - MD33-M-12” (2ª Edição/2017). Ministério da Defesa.
- Brasil. Ministério da Defesa. (2020) *Política Nacional de Defesa (PND)*. Ministério da Defesa.
- Centre For Research On The Epidemiology Of Disasters (CRED). (2022) *Disasters Year in Review 202*.
- De Figueiredo, T. A.; Moreira, N.X.. (2022) Coordenação e planejamento: categorias centrais nas relações interagências. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, v. 16, n. 56, p. 279-293.
- Intergovernmental Panel On Climate Change (IPCC). (2022). *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Pörtner H-O et al., editors. Cambridge University Press.

- OIE – Organização Mundial de Saúde Animal. (2021) (World organization for animal health) – *Terrestrial animal health code*.
- Ribeiro, F.L. (2017). *Disaster Profile and Risk Management System: Brazil*. University of Delaware School of Public Policy & Administration PhD Program in Disaster Science and Management. Working Paper in International Aspects of Disasters (DISA6510), September.
- Rodrigues, K.F.; Carpes, M.M.; Raffagnato, C.G.. (2020). *Preparação e resposta a desastres do Brasil na pandemia da COVID-19*. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 614-634.
- Silva, M.L. *et al.* (2018). *Operação em apoio à Defesa Civil (Contexto da Segurança Integrada)*. PADECEME, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 63-81, 2º Semestre.
- Távora, F.L.; França, F.F.; De Andrade Lima, J. R. P. (2022). *Impactos das mudanças climáticas na agropecuária brasileira, riscos políticos, econômicos e sociais e os desafios para a segurança alimentar e humana*. Textos para Discussão N ° 313, Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal, Dezembro.
- The Center For Climate And Security (TCCS). (2020). *A SECURITY THREAT ASSESSMENT OF GLOBAL CLIMATE CHANGE: how likely warming scenarios indicate a catastrophic security future*. Washington, DC.
- World Economic Forum (WEF). (2022). *The Global Risks Report 2021*, 16th Edition. Davos.

# LA METAMORFOSIS: UNA EXPLORACIÓN AL NARCOTRÁFICO, CRIMEN ORGANIZADO E INSURGENCIA EN CHILE

## THE METAMORPHOSIS: AN EXPLORATION OF DRUG TRAFFICKING, ORGANIZED CRIME, AND INSURGENCY IN CHILE

PP. 16-37

Roberto Lagos Flores

[roberto.lagos@utem.cl](mailto:roberto.lagos@utem.cl)

Universidad Tecnológica Metropolitana

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9523-3349>

Cientista Político. Magíster en Sociología. Diplomado en Seguridad Ciudadana. Diplomado en Terrorismo, Pandillas y Grupos Violentos. Cursando un doctorado en la Universidad del País Vasco, España. Docente universitario.

Recibido: 28 Nov 22

Aceptado: 03 Feb 23

Publicado: 17 Feb 23

DOI: <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.96>

### Resumen

Este artículo analiza los principales factores de cambio ocurridos en Chile en materia de narcotráfico, crimen organizado y acción insurgente en ciertos lugares del país. Se fundamenta, primero, la hipótesis de que el país ha dejado de ser solo una ruta de paso para la droga y se ha convertido en lugar de destino (receptor), sobre la base de un conjunto de hechos que lo ubican en una nueva categoría dentro del mapa del narcotráfico regional, pese a que sigue vigente su rol de país de tránsito (transmisor); segundo, se argumenta su rol en un entramado incipiente de redes transnacionales de crimen organizado conectadas con estructuras locales que están en pleno desarrollo, dedicadas a ilícitos de cierta envergadura en el mundo narco; tercero, se describe la presencia de asociaciones ilícitas que operan aún en zonas acotadas del territorio nacional y que reivindican una lucha subversiva y delictual.

**Palabras clave:** crimen organizado; seguridad pública; delincuencia; violencia; narcotráfico; Chile.

### **Abstract**

This article analyzes the main factors of change that have occurred in Chile in terms of drug trafficking, organized crime, and insurgent action in certain parts of the country. First, it is based on the hypothesis that the country is no longer just a transit route for drugs, and has become a place of destination (receiver), based on a set of facts that place it in a new category within the regional drug trafficking map, despite the fact that its role as a transit country (transmitter) continues; second, its role is argued in an incipient network of transnational organized crime networks connected with local structures that are in full development, dedicated to crimes of a certain magnitude in the narco world; third, the presence of illicit associations that still operate in limited areas of the national territory and that claim a subversive and criminal fight is described.

**Keywords:** organized crime; public security; crime; violence; drug trafficking; Chile.

### **Introducción: crisis de seguridad en Chile**

El crimen organizado ha logrado igualar a nivel mundial el número de homicidios con el de todos los conflictos armados en el siglo XXI (Oficina de Naciones Unidas contra las drogas y el delito, 2020a). Analizar los homicidios obedece a una razón: es una aproximación a la estrecha correspondencia que tienen el crimen organizado, el narcotráfico y las pandillas juveniles con grupos insurgentes o terroristas. Esta correspondencia es mayoritaria y muy notoria en Hispanoamérica. Un dato relevante: «los países con los niveles de muertes violentas y homicidios más altos, en particular en África y América Latina y el Caribe, tienden a incautar un mayor porcentaje de armas de fuego vinculadas con delitos violentos» (Oficina de Naciones Unidas contra las drogas y el delito, 2020b). La violencia letal se convierte en un medio para lograr más poder, pero también para obtener más ventajas económicas (Gambetta, 2007). En efecto, mientras se cometen más asesinatos más poderosos se vuelven los grupos de crimen organizado o las pandillas que dominan amplios territorios. El crimen organizado, el narcotráfico y la acción radical violenta son problemas globales que desestabilizan a los países, socavan la democracia, debilitan el

desarrollo socioeconómico y hacen prácticamente inexistente el Estado de Derecho. La reducción drástica de toda forma de violencia letal es un objetivo clave para la comunidad internacional, sin embargo, los gobiernos del subcontinente lucen resultados completamente insatisfactorios.

En el caso chileno lo primero que se puede afirmar es que el país no ha sufrido los efectos perjudiciales del crimen organizado como los han padecido otras naciones de la región. Su magnitud es menor en términos comparados, pero las señales actuales son de preocupación. En efecto, en este artículo se realiza un análisis del caso chileno con base en información secundaria, documental y comparada, es decir, examinando fuentes oficiales, como los datos policiales emanados del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como también del ámbito de persecución penal; así mismo se integra abundante material proveniente de investigación periodística de primer nivel, que usa como base información de organismos policiales y judiciales, interpretándolas en nuestro caso como «indicios indirectos» de la acción delictiva, de tal modo de superar la ausencia de datos confiables o de fuentes de información oficial, las que son tan esquivas a la hora de estudiar este campo. De este modo, se usa información actualizada y pública basada en evidencia para identificar hechos e hitos que evidencian y describen las tres dimensiones antes señaladas, narcotráfico, crimen organizado e insurgencia, estableciendo algunos factores que podrían explicar la metamorfosis del actual contexto criminal chileno e identificando algunas estrategias posibles para revertir o al menos contener este nuevo escenario.

Pues bien, la Fiscalía nacional chilena ha definido que: «el crimen organizado no es un delito en sí mismo, se trata de una denominación genérica que se les da a aquellos delitos en los que actúan grupos de personas en forma organizada» (Fiscalía nacional, 2022)<sup>1</sup>. Una definición complementaria, fruto de la reflexión académica, es la entregada por Giménez-Salinas (2012):

«cualquier organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales». (p. 14)

---

<sup>1</sup> Los tipos de delitos son: 1) lavado de dinero «incluye tráfico de drogas, de armas, trata y tráfico de personas, violación de ley de mercado de valores, corrupción, secuestro y sustracción de menores», 2) delitos de trata y tráfico «tráfico ilícito de migrantes y trata forzada, esclavitud, servidumbre o similares», 3) terrorismo «artefactos explosivos e incendio terrorista», 4) armas «porte y tenencia ilegal de armas», y 5) asociación ilícita.

Esta noción coincide en relevar aspectos como permanencia temporal, obtención de bienes materiales y el uso de la violencia. Del mismo modo lo sostienen Giménez-Salinas y De la Corte al señalar que se trata de delitos con las condiciones de tener, primero, un nivel de planificación y, segundo, la participación conjunta de varios individuos (2010, p. 19). Estos mismos autores indican que para medir la extensión del crimen organizado se deben analizar tres aspectos: la cantidad de grupos organizados (sus rasgos, recursos), los mercados ilegales (o legales) de donde se benefician y las actividades instrumentales que realizan para sus negocios (como la corrupción y la violencia). En efecto, el concepto admitido en este trabajo aplicado a la realidad chilena, es concebir el crimen organizado sobre la base de ciertas características: primero, son organizaciones que tienen una existencia continua y colectiva en el tiempo; segundo, grupos que operan racionalmente persiguiendo maximizar sus beneficios, ya sean económicos u otro bien de orden material, es decir, el tipo de estructura de negocios tal cual lo demostró Gambetta en su clásico libro sobre la mafia (2007); en tercer lugar, que de modo preferente, pero no exclusivo, son grupos que utilizan la fuerza y/o la amenaza del uso de la fuerza para existir y asegurar su porvenir; y finalmente, algo muy distintivo de otras organizaciones que podrían compartir estos supuestos, es que desarrollan o favorecen la corrupción, la debilidad y el desorden gubernamental (quebrantando la institucionalidad del Estado y el mismo Estado de derecho) con el fin de mantener la impunidad. Sobre la base de esta conceptualización integradora, es decir, 1) participación de un grupo de individuos 2) sostenida en el tiempo que 3) operan racionalmente para lograr bienes materiales, 4) que utilizan la fuerza y la violencia y 5) son capaces de quebrantar la institucionalidad pública; se aplica el análisis del proceso transformador que vive Chile y su creciente crisis de seguridad.

Ahora bien, antes de abordar el análisis, hay un factor que sigue siendo problemático en la literatura especializada: la relación entre terrorismo y crimen organizado. Cuestión esencial para estudiar la presencia y actuación de ambas actividades en la realidad chilena. Giménez-Salinas y De la Corte (2010) señalan que hay una semejanza básica entre ellos: ambos tipos de organización usan métodos similares, pero han evolucionado, lo central es distinguir su actividad principal, ello permite diferenciar al grupo terrorista *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) del grupo ex *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) mafia, el primero de carácter terrorista, el segundo de carácter organización criminal. Para el primero, el terrorismo se aplica como un método de coacción social, similar a lo realizado por los grupos insurgentes chilenos, generando publicidad e impacto emocional en la comunidad, cuya finalidad es política. En el caso del segundo, su finalidad

es el mercado ilícito y su actividad se dirige a aumentar sus beneficios económicos. No se debe olvidar la convergencia de métodos y técnicas entre ambos grupos, sin embargo, para efectos de este análisis se diferencian en cuanto a su finalidad.

### **Presencia del crimen organizado en Chile**

Estudiar científica y rigurosamente a grupos organizados del crimen es una tarea muy compleja. La información es escasa, difícil de encontrar en fuentes abiertas y existen dosis de reserva o confidencialidad, por parte de las entidades encargadas de la materia. No obstante, desde una perspectiva documentada en materia de informes de entidades públicas (ministeriales, balances policiales y reportes de gobierno), datos y estadísticas oficiales, publicaciones y notas de investigación periodística y diversos testimonios es posible acercarse a esta realidad para evaluar su magnitud, sus características y consecuencias, a partir de los conceptos definatorios considerados anteriormente. Fruto de este repertorio conceptual y de datos acumulados en el tiempo es que resulta posible afirmar que Chile vive una metamorfosis: ha dejado de ser un país tan solo de ruta de paso para la droga y se ha convertido en lugar de destino (receptor), de consumo y de producción de droga, como la marihuana *creepy* (principalmente para consumo interno). Este tipo de droga ha sido detectada para consumo en Venezuela, Ecuador y Chile, es más adictiva que la marihuana tradicional, se mezcla con pasta base y produce una cadena de suministros desde su origen en Colombia hasta las poblaciones más pobres del entorno urbano chileno. Esta nueva categoría de Chile dentro del mapa del narcotráfico regional se da además por el rápido crecimiento de bandas narco locales, por sus lazos con mafias internacionales, el alza en el tráfico y uso de armas, y el creciente delito de robo de madera y drogas en la macrozona sur, para financiar asociaciones insurgentes que tienen un fin político de combate al Estado nacional.

En efecto, es posible revisar datos que indican un crecimiento acumulado y sostenido en los niveles de incautación, por parte de las policías, de bienes ilícitos que dan recursos millonarios a estas organizaciones. Según la Subdirección de Inteligencia y Seguridad migratoria de la Policía de Investigaciones, en el primer semestre de 2021 se incautaron 11 toneladas de drogas, lo que significa el doble de lo requisado en 2020, lo que se descompone en 1.881 kilos de cocaína y 9 millones 158 mil dosis de marihuana (Policía de Investigaciones de Chile, 2021a). Además, solo el 66% de los detenidos por esta incautación fueron chilenos. Adicionalmente: la incautación de marihuana (erradicación de cultivos de Cannabis Sativa) se incrementó en un 218% entre 2020 y

2021 en todo el territorio nacional. La fundación internacional *Insight Crime* (2022) respalda este cambio en su informe sobre Chile describiendo plantaciones de marihuana descubiertas en zonas montañosas, como Cabildo, Coquimbo, Valparaíso, lo que revela el incipiente rol chileno como productor de la planta de cannabis:

«Chile es un lucrativo mercado para la marihuana. La tasa de consumo se duplicó de 2008 a 2018 (...) el mercado de la marihuana del país estaba valuado en US\$630 millones (...) Dada la altísima demanda, es probable que los productores chilenos continúen pensando en los cultivos a gran escala a pesar de los considerables riesgos.»

De acuerdo con el Informe del Observatorio del narcotráfico (2021) es posible sostener que Chile sufre una acelerada transformación porque aumentó el suelo nacional para la producción local de sustancias ilícitas, aumentó el decomiso de marihuana elaborada y creció la presencia de brazos armados de carteles internacionales de droga operando en el país: «Se logró identificar 16 rutas internacionales principales y 20 rutas internacionales secundarias que son empleadas por las organizaciones criminales para internar droga.» (Fiscalía nacional, 2021, p. 128). Esto da cuenta de un hecho sintomático y definitivo: se incrementa la producción y tráfico de drogas evidenciando una diversificación de este negocio y un lugar propicio para la producción de estupefacientes en un nivel nunca visto. Para refrendar lo anterior es posible constatar en la tabla siguiente el crecimiento de la incautación de algunas drogas particularmente nocivas, como LSD y éxtasis, también la marihuana<sup>2</sup>. En particular el aumento en LSD, 2C-B o éxtasis, por ejemplo, es un indicio del alza de este mercado nacional y de la peligrosidad para los consumidores de esta sustancia.

---

<sup>2</sup> Se puede sostener un incremento ostensible de la droga a partir de su medición por las incautaciones que de ella hace la policía, aunque esto no implica la presencia de más droga circulando ya que eso puede ocurrir por una mejor labor investigativa de la policía. No obstante, es un indicador aproximado al análisis de esta realidad.

**Tabla 1**

*Incautaciones de drogas en Chile (2018 - 2020)*

Tipología	2018	2019	2020	Variación último año
Clorhidrato de cocaína (gr.)	5.518.333	4.889.408	5.175.938	6%
Pasta base de cocaína (gr.)	14.059.089	7.412.008	7.476.228	1%
Marihuana (gr.)	16.838.979	20.612.998	25.044.042	21%
Matas de marihuana, unidades	249.782	231.450	285.629	23%
Éxtasis, polvo en gramos	24.667	85.005	100.687	18%
LSD, unidades	2.638	8.490	29.980	253%
2C-B, <sup>3</sup> unidades	283	789	26.323	3236%

Nota: Elaboración propia con base en datos de la Fiscalía nacional, 2021

Ahora bien, otras fuentes indican que lo ocurrido en 2021 y 2022 es igual de preocupante para la situación de la cocaína y su consumo interno. En un solo operativo en enero de 2022 se logró incautar a once presuntos integrantes de una organización narco que tenía en su poder más de 2.000 kilos de sustancias prohibidas, principalmente clorhidrato de cocaína. Este caso mostró las conexiones entre organizaciones ilícitas internacionales que establecen contactos con bandas locales con el fin de incrementar su presencia en el país dentro del mercado ilegal de drogas, cuestión que hace un lustro no ocurría: “se observa como tendencia el notorio aumento de la capacidad de producción de drogas en suelo chileno, y como amenaza, el involucramiento en este proceso, de poderosas organizaciones criminales extranjeras” (Fiscalía nacional, 2021, pp. 105-129).

En efecto, en Chile, a diferencia de una década atrás, se distingue de manera nítida la presencia de organizaciones criminales, más violentas y masivas, relacionadas con el crimen organizado, nacional y trasnacional. Diversos informes dan cuenta de que existe una multitud de entidades operando en territorio nacional y son, en parte, responsables del alto nivel de inseguridad que tiene la población: el 84,3% de la población cree que aumentó la delincuencia en el país el

<sup>3</sup> La droga sintética 2C-B es conocida como *cocaína rosa* «tusi» similar estructuralmente a la anfetamina y derivados.

último año (Instituto Nacional de Estadísticas, 2021). Mucho de ese temor tiene que ver con la interacción de tres componentes: drogas, armas y violencia. En el sentido de que el mercado de drogas ha crecido en el país en entornos urbanos medios y populares y también en el mundo rural y regional, que existen de manera clandestina circulando y en uso armas de fuego robadas a sus dueños, armas fabricadas por grupos criminales, armas adaptadas y otras que son impresas con nueva tecnología 3D lo que hace más difícil su trazabilidad y decomiso, adicionalmente, que para enfrentar a grupos rivales como para enfrentar a las policías y cometer delitos se hace uso de la violencia y de la violencia letal, conociéndose muchos casos de sicariato o de ajuste de cuentas.

Como se señaló arriba, respecto de que el nivel de homicidio en una sociedad es un indicador válido para aproximarse al crimen organizado (mediante la hipótesis de que podrían indicar el asentamiento de grupos criminales), se pueden observar los datos públicos de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Este indicador muestra un incremento sostenido hasta el año 2020, no obstante, Chile llegó a tener una tasa altísima de 4.6 asesinatos por cada 100 mil habitantes durante 2020.

**Tabla 2**

*Delito de homicidio en Chile (2017 - 2021)*

Tipología	2017	2018	2019	2020	2021
Frecuencia de Homicidios	638	654	692	889	695
Aprehendidos por Homicidios	300	262	265	257	192
Denuncias por Homicidios	303	335	363	538	437
Tasa de Homicidios	3,5	3,5	3,6	4,6	3,5

Nota: Adaptado en base en datos del Centro de Estudios y Análisis Delictual (CEAD), 2022

### **Narco y Crimen Organizado en Santiago y regiones**

Se puede afirmar que existe una amplia presencia de delincuencia organizada de carácter autóctono en el país, es decir, conformada por nacionales que son fruto de clanes familiares y redes barriales con historia común en ciertos sectores (simbólicos) de las ciudades, que llevan a cabo actividad ilegal relacionada con drogas, robos, asaltos, pequeñas mafias intercomunales, y que practican acciones de intimidación y violencia con grupos competidores y por cierto contra los agentes de la ley. Estas bandas locales operan en la periferia del gran Santiago, en zonas del sector norte, como Renca, Huechuraba, Quilicura, pero también en la zona sur capitalina, como La

Pintana, El Bosque, La Granja, Puente Alto, Lo Espejo, entre otras. En estos sectores habitan diversas bandas que pueden ejercer lazos de cooperación, pero que a fin de cuentas compiten por el mercado de drogas de la región metropolitana y hacia otras regiones del país. El mercado en disputa son marihuana, pasta base de cocaína y cocaína. No obstante, también participan de otros mercados como drogas sintéticas para un público minoritario aún, pero dispuesto a pagar grandes sumas de dinero por estas sustancias y el creciente y lucrativo tráfico de armas y de municiones para alimentar a la guerra criminal subterránea que vive el país.

Un ejemplo clásico es la zona de la Legua Emergencia, comuna de San Joaquín, cuyo territorio es lugar de disputa de larga data entre clanes familiares en su lucha por el mercado de la droga en la zona sur de la capital. Baste recordar que en 2021 se desbarató una de las bandas que operan en el sector, la banda de Richard Zamora «el guatón Nacho», líder formalizado por tráfico de drogas, asociación ilícita y lavado de activos. Este cabecilla de grupo tenía a más de 20 amigos y familiares trabajando para él bajo una estructura de testaferros, agentes de protección y seguridad, personas dedicadas al acopio y distribución de drogas y que, aún desde la cárcel, continúan con las operaciones ilícitas en su población. Este es un ejemplo que se multiplica acaso por cientos. Argumentado la transformación del mundo narco chileno se puede apreciar que también en el sector sur de Santiago conviven las bandas rivales «Los Cochinos» y «Los Cochelos», clanes que tienen ramificaciones familiares dedicadas al tráfico de pasta base, marihuana y cocaína, verdaderos enemigos acérrimos. Su labor es conocida por policías y fiscales, son investigados recurrentemente, pero no han logrado frenar ni limitar su intervención criminal, ni menos capturar a sus miembros y cuando lo han logrado obtienen penas bajas y salen pronto en libertad. Ambos grupos se enfrentan recurrentemente en diversos puntos de la comuna, lo que ha terminado incluso en homicidios. Los Cochinos comenzaron como una pequeña empresa familiar, en cambio, Los Cochelos son una agrupación relativamente nueva, integrada por jóvenes. Esto último es un claro síntoma de los cambios acontecidos en el mundo del hampa nacional, porque esta última banda es popular, no mantienen códigos callejeros de la vieja escuela del delito (como Los Cochinos), les gusta ostentar, mostrar las armas en redes sociales, hacen propaganda de su organización, se dejan ver en el espacio público y en los narcofunerales (con fuegos artificiales y ráfagas de sus armas de fuego en las calles a vista de la población) y son capaces de desafiar a rostro descubierto a sus adversarios, sin preocuparse del anonimato. Esto es el reflejo del cambio generacional de las bandas organizadas, de la penetración de nuevas tecnologías y costumbres de clanes y mafias de otros

países, para quienes el silencio y los códigos de no ejercer violencia en los barrios donde residen son cosa del pasado. Ahora la violencia ocurre en su entorno cercano y la ejecución de rivales es cosa común.

El origen de muchos homicidios son las disputas entre bandas rivales o por apropiación de territorios. Aún más, los patrones de comportamiento y el perfil de los homicidas son distintos a lo observado al menos hasta el inicio de la pandemia del COVID-19, es decir, desde 2020 hasta la actualidad el uso cotidiano de armas ha aumentado, la forma de asesinar y el vínculo entre víctima y victimario ha mutado completamente. Los estudios del Departamento OS.9 de Carabineros muestran que las muertes violentas poseen múltiples impactos balísticos en el cráneo o partes vitales. Los antecedentes de imputados por homicidios indican conductas antisociales previas, variadas detenciones, especialmente por uso y porte armas, son extranjeros en situación migratoria irregular, cometen asesinatos en plena vía pública, en zonas céntricas (no en áreas periféricas como en el pasado), a plena luz de día y siguiendo la rutina de la persona víctima. En definitiva, hay un actuar planificado, con información de las víctimas y donde el crimen por encargo es lo creciente: asesinato a cambio de dinero en efectivo.

También se puede sostener que existen grupos de delincuencia organizada nacional en alianza con extranjeros, o sea, una mixtura de chilenos con ciudadanos de nacionalidades distintas, que ejercen influencia y labores muy concretas dentro de la estructura piramidal de las organizaciones delictivas, con fines de integración, aprendizaje y mejora en sus esquemas delictivos. Muchas veces, estos participantes de origen extranjero actúan como jefes de la banda y sirven de guía a otros más inexpertos o jóvenes chilenos que están en formación, como en cualquier empresa. De hecho, hay registros de que algunos foráneos son líderes de bandas de crimen organizado que maniobran en Chile, por ejemplo, asociándose con inversionistas titulares nacionales para facilitar la exportación de cocaína (*Centro de Investigación Periodística, CIPER Chile, 13/07/2022*). Este hecho da cuenta de que se ha importado experiencia criminal, redes de contacto, nuevas formas delictivas, pero también entrenamiento avezado para hacer frente a la guerra narco que se libra en las poblaciones y que se enfrentan abiertamente a las policías con armas y tácticas de alto nivel.

Finalmente, también se ha detectado la presencia de delincuencia casi exclusivamente extranjera en Chile. Un caso emblemático es la presencia del *Cartel de Sinaloa* de origen mexicano, quienes usan a enlaces nacionales para su inserción en el país, pero donde toda la estructura de la organización sigue siendo extranjera, sin injerencia de nacionales. Los chilenos participan mínimamente en la red de esta mafia internacional, actúan como informantes, enlaces, apoyo logístico, pero la rentabilidad, toma de decisiones y estructura del negocio sigue siendo celosamente custodiada y dirigida desde el exterior. De hecho, investigaciones periodísticas de medios como CIPER Chile, diario *La Tercera* y *Radio Biobío*, basándose en la presencia de este cartel mexicano en Chile, han mostrado la actuación (incipiente aún, pero significativa) de otros carteles internacionales que usan puertos, navíos, activos, recursos humanos y logísticos y se mueven en amplias zonas del territorio nacional. Un ejemplo mediático es el que mostró que Ricardo Salazar Tarriba, brazo operativo de la organización de narcotráfico mexicana, viajó a Chile en 2020 para analizar el mercado chileno y sellar negocios que se habían pactado desde Sinaloa, México (Diario *La Tercera*, 14/01/2022). Igualmente, ya existen detenciones de integrantes de la mega banda internacional, *El Tren de Aragua*, originaria de Venezuela, conocida por su dedicación al tráfico y trata de personas en diversos puntos del continente.

Más allá de las conexiones internacionales, el amplio mundo narco chileno se relaciona directamente con el mercado de las armas, propio del aprendizaje y adaptación moderna derivada de grupos violentos que extienden su campo de actuación y deben recurrir cada día a mayores dosis de violencia para sobrevivir y crecer. La circulación de armas durante 2021 y 2022 se ha convertido en una preocupación nacional, lo que ha derivado en una nueva legislación para combatirla (ley N° 21.412 de 2022). Un ejemplo sobre esta realidad es la que ocurrió en noviembre de 2021, en dependencias de Aduanas de Chile, donde se detectaron encomiendas dirigidas a la ciudad de Temuco en cuyo interior se encontraron partes metálicas y plásticas correspondientes a cargadores para fusil AK y AR15. Este caso es llamativo y está relacionado con la actividad criminal de la macrozona sur del país (regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos). De acuerdo con información oficial hay un aumento en materia de infracción a la ley de armas en los últimos años, pero también del hallazgo de armas y de la tenencia ilegal de armas.

**Tabla 3**

*Delitos de infracción a la ley de Armas en Chile (2020 - 2021)*

Tipología	2020	2021	Variación
Infracción a ley de armas	7.878	8.444	7%
Hallazgo de armas o explosivos	363	422	16%
Porte de armas	4.497	4.351	-3%
Tenencia ilegal de armas o explosivos	857	916	7%

Nota: Adaptado en base en datos de CEAD, 2022

Finalmente, cabe destacar la notoria particularidad que posee la zona norte del país, en particular las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, zona fronteriza con Bolivia y Perú, donde se está produciendo un fenómeno similar a las triples (o múltiples) fronteras que se dan en otras latitudes del continente y que son terreno fértil para el crimen organizado transnacional. Baste recordar lo ocurrido en Paraguay, Argentina y Bolivia donde existen antecedentes de la participación del grupo criminal Primer Comando Capital y de clanes locales en el control de rutas y en el aseguramiento de flujos de cocaína y de marihuana por los tres países; como también la temida triple frontera de Honduras, Nicaragua y Guatemala, lugar en que se desarrollan economías ilícitas de alto nivel de organización y de rentabilidad para las mafias. En el caso chileno, es creciente el delito de trata de personas organizado por bandas criminales conectadas entre Bolivia y Chile, adicionalmente se presenta el contrabando de vehículos y de piezas y partes de automóviles, principalmente de alta gama. Sin embargo, el mayor negocio con implicación transnacional es la inmigración clandestina fomentada por grupos y personas que lucran con ello (personas particulares, empresas de buses y empresas fachadas de turismo) especialmente relevante es la implicancia de miembros del *Tren de Aragua* que está dedicado a la trata de personas en esta triple frontera. Esta inmigración irregular con injerencia de grupos criminales transnacionales tuvo su cúspide en 2021 y 2022 y activó, de parte del gobierno chileno, la declaración de un Estado de Excepción Constitucional de Emergencia (Diario Oficial, 14 de febrero de 2022) que permitió la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de colaboración a las policías para resguardar las fronteras y contener los delitos que llevaron a la alta sensación de inseguridad de la población. Adicionalmente, según datos de Carabineros de Chile solo en la región de Tarapacá se registró un ingreso irregular de 12.790 personas en 2021, cifra altísima respecto de 2020 que registró el ingreso de 576 personas (incremento de un 3.032%). En esta región en 2021

se certificó un aumento de 277% en cuanto a infractores extranjeros por delitos de droga en comparación al año 2020, pasando de 160 a 443 infractores en un año. Además, en materia de delitos violentos en 2020 se registraron 5.556 extranjeros detenidos (dicho sea de paso, un 27% de la región, con 20.417 detenidos en total), en tanto, en 2021 se registraron 7.059 aprehendidos, lo que agrupa el 47% del total de detenidos (16.608 en total). Se concluye un aumento de 27% de personas extranjeras detenidos por delitos violentos en un año (1.503 aprehendidos más).<sup>4</sup> En suma, en esta frontera se desarrollan actividades delictivas al alza debido al escaso control policial y del ejército de todos los países, pero principalmente porque son zonas de amplia extensión territorial y con factores climáticos adversos para el control de la movilidad humana.

### **Asociaciones Insurgentes y Crimen Organizado en Macrozona Sur**

Se ha dicho que el crimen organizado no tiene ideología ni principios políticos, porque básicamente se enfocan en su negocio ilegal (Gambetta, 2007), a diferencia de otras entidades como los grupos terroristas que escudan y defienden sus acciones en un discurso y una cosmovisión fuertemente ideologizada. No obstante, aunque unas y otras pueden compartir métodos violentos, desde la literatura especializada se ha demostrado que es frecuente que ciertos grupos de crimen organizado posean conexiones fuertes, incluso históricas, con visiones o corrientes políticas e ideológicas. Hay lazos entre bandas criminales y grupos políticos terroristas, cargados con ideología (marxista, maoísta, antisistema, nacionalista-étnica, entre otras vertientes), naciendo así lo que podría denominarse como «insurgencia criminal», es decir, la formación de colectivos que tienen claros y notorios puntos de contacto, conexiones sostenidas en el tiempo, entre actividades ilícitas (que por cierto provocan temor en la población) y fines político-ideológicos, que son compartidos con otros grupos de naturaleza política (partidos y movimientos) o que se transforman en sus socios o aliados (Bardal y Serrano, 2005; De La Corte y Giménez-Salinas, 2010). En consecuencia, para la opinión pública en general o para la población afectada se hace muy difícil distinguir bien cuál es la finalidad de cierto grupo violento: ¿Es el simple mercado ilícito, es la imposición de una ideología en determinada sociedad o es la toma del poder para lograr todo lo anterior? Hay muchos ejemplos de este tipo de vínculo entre el crimen organizado y vertientes políticas e ideológicas en Iberoamérica. Un ejemplo que resulta similar con la problemática chilena es el caso de los grupos disidentes de las FARC (que en la literatura se los denomina ex FARC-

---

<sup>4</sup> Datos provistos por Carabineros de Chile con base en solicitud de información vía ley de transparencia (abril 2022).

Mafia) quienes se han convertido en una organización vinculada al crimen organizado. Son un colectivo que se mueve dentro de la esfera de la violencia política, es decir, que intenta ejercer funciones de gobierno (orden público, cobro de impuestos, regulación de la vida en las zonas donde ejercen su poder, etc.), sin embargo, su propósito siempre fue el control efectivo sobre todo el territorio y desde siempre se han vinculado con el tráfico de estupefacientes, el secuestro y la extorsión, es decir, realizan acciones al margen de la ley destinadas a generar recursos y dinero para financiar sus acciones políticas de la mano de su discurso radical.

Este tipo de organizaciones insurgentes latinoamericanas que han sido ampliamente estudiadas y han enfrentado la persecución de cada uno de los gobiernos nacionales han dado lugar al fenómeno híbrido del narcoterrorismo y de la insurgencia guerrillera (ambos con fines políticos de disputa frontal al Estado), en una amalgama entre discurso político insurgente y crimen organizado. Sobre esa base es que se podría afirmar que lo mismo ocurre en la macrozona sur del país con grupos de similares características: radicalidad violenta, enfrentados al Estado, a sus instituciones y a sus leyes; protegen sus territorios con tácticas de guerrilla y establecen economías ilícitas paralelas, como el robo de madera, la producción y distribución de droga como la marihuana y las usurpaciones de tierra, entre otras.

Por ahora son seis las asociaciones ilícitas más conocidas e investigadas en el sur de Chile y que responden a las características enunciadas: 1) la *Coordinadora Arauco Malleco* (CAM), cuyo principal anhelo es la lucha autonomista territorial y cuyos líderes están enfrentando a la justicia;<sup>5</sup> 2) la *Comunidad Autónoma de Temuicui* (CAT) cuyo líder está acusado por infracción a la ley de drogas;<sup>6</sup> 3) la *Weichan Auka Mapu* (WAM)<sup>7</sup>, grupo integrado por sujetos condenados por su autoría en el asesinato de un matrimonio de ancianos; 4) la *Resistencia Mapuche Lavkenche* (RML),<sup>8</sup> movimiento que tiene como integrantes a condenados por atentados a fundos con penas que suman más de 16 años de presidio; y 5) la *Resistencia Mapuche Malleco* (RMM),<sup>9</sup> esta última

---

<sup>5</sup> Esta entidad nació en 1997 como una organización político - militar que busca la recuperación y la independencia de sus territorios, posee brazos armados -llamados Órganos de Resistencia Territorial (ORT)- que ejecutan ataques armados incendiarios a viviendas y empresas forestales.

<sup>6</sup> La CAT es una organización que busca la autonomía política y territorial cuyo líder se encuentra prófugo de la justicia luego de ser condenado a 541 días de reclusión domiciliaria nocturna por infracción a la ley de drogas debido a que se incautaron 50 plantas de marihuana en su predio y 16 kilos de cannabis sativa en proceso de secado.

<sup>7</sup> La WAM nació en 2016 escindidos de la CAM y se han adjudicado ataques a iglesias, colegios y maquinarias forestales en la macrozona sur, también bajo el discurso del territorio reivindicado.

<sup>8</sup> La RML opera en Biobío desde 2020, es una ORT que se ha adjudicado diversos atentados y ataques.

<sup>9</sup> La RMM nació en 2011 y es una de las agrupaciones más radicalizadas de la zona desmarcándose de los delitos cometidos por la CAM y la WAM. Opera en La Araucanía y rechaza el diálogo con las autoridades.

de data más reciente y especialmente radicalizada. Otra organización emergente con alta connotación pública es la *Liberación Nacional Mapuche* (LNM) que le disputa el espacio a la CAM, adjudicándose ataques incendiarios en La Araucanía y Biobío. No obstante, se debe reconocer que no todos estos grupos son entidades robustas y sólidas, más bien presentan fricciones y tensiones propias de su actuar al margen de la ley, tienen escisiones y diferencias en su comportamiento político-militar.

Pues bien, todos estos grupos radicales tienen ciertos rasgos comunes. En primer lugar, un discurso esencialmente insurgente (de recuperación de tierras como las FARC), se apropian con violencia de una comunidad local que en el discurso y en la práctica se enfrenta el Estado-nacional a través de demandas históricas de tipo reivindicativo propias de grupos separatistas (tierras, cultura, símbolos), pero que paralelamente -y cada vez con mayor intensidad- ejercen acciones de tipo guerrillero cometiendo delitos tan graves como secuestros, torturas, extorsión, usurpación, ataques a policías y militares e incluso homicidios. Igualmente son poderosos en áreas tradicionales del crimen organizado como el tráfico de drogas (marihuana), el robo de madera, el cobro de impuestos a agricultores y amenazas a las comunidades locales, cuestiones que han ocurrido también en Colombia y Perú con organizaciones similares. La dimensión violenta y organizada de estos grupos es esencial para comprender su real dimensión y el peligro que representan para el Estado de derecho y la gobernabilidad en el país.

Los argumentos que sostienen el carácter de crimen organizado de estas orgánicas son contundentes: integran en su accionar el carácter reivindicativo de «la violencia institucional» sufrida por ellos (propiciada por el Estado-nación y por la historia) y el carácter de grupo que practica acciones violentas y el negocio ilegal de la droga, tráfico de armas y ataques contra la población civil y uniformada. Es decir, no solo se adjudican los delitos propios del crimen organizado, si no que los reivindican, difunden y justifican su ejercicio. Esta es la característica más relevante para catalogar a estas orgánicas el carácter de terroristas (De la Corte y Giménez-Salinas 2010): su finalidad política. La motivación central de su actuar violento no está en sus réditos económicos, más bien está en su fin político de disputa con el Estado, en agredir para generar atención y publicidad. ¿Hay confluencia con el crimen organizado? Pues sí, se apropian de métodos y técnicas, pero su eje central, su discurso y movilización es el uso sistemático, reiterado e imprevisible de actos intimidatorios dirigidos hacia la población nacional, a la audiencia pública, con el propósito de generar cambios e impactar en la comunidad, sembrar dudas sobre la

legitimidad del orden político, movilizar a simpatizantes hacia su causas, en fin, condicionar las estructuras del poder de la sociedad chilena para lograr su fin: la autonomía política, el separatismo. Existen abundantes testimonios y pruebas sobre estos grupos, no obstante, lo difícil ha sido lograr condenas para sus integrantes y encontrar a los líderes prófugos de la justicia, algo propio de la lucha contra este tipo de agrupaciones que mezclan su actuación con la insurgencia política, pues logran apoyos (tácitos o explícitos) de parte de ciertas élites que tienen capital político y económico. La tolerancia de parte de la clase política hacia estos grupos explica en buena parte su crecimiento y extensión territorial.

La aplicación de violencia y el amedrentamiento hacia grupos locales, civiles y uniformados es algo a estas alturas indiscutible. Según datos de Carabineros en 2021 se registraron 1.786 hechos de violencia en La Araucanía y el Biobío, lo que significó un aumento del 46% en relación con 2020, convirtiéndose en la cifra más alta de los últimos 10 años. Es más, en la siguiente tabla se puede ver la evolución de ciertos delitos graves y que demuestran el crecimiento de algunos de ellos, precisamente en las zonas donde se decretó en 2021 el Estado de Emergencia para sumar a los militares en apoyo a las policías. El homicidio tuvo un alza en 2019 y 2020 en las cuatro provincias, del mismo modo, los relacionados con armas; 2018 fue un año particularmente alcista; en cambio, el robo en lugar no habitado disminuyó en 2020, no obstante, se aprecia un crecimiento para 2018 y 2019 en la mayor parte de estos delitos graves.

**Tabla 4**

*Evolución delitos Macrozona Sur, provincias de Biobío, Arauco, Malleco y Cautín (2015 - 2020)*

Casos policiales	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 5 años
Homicidios	33	41	40	46	53	61	85%
Infracción a ley de armas	838	743	799	1.157	909	538	-36%
Hallazgo de armas o explosivos	23	22	20	13	21	25	9%
Otros: ley de armas	185	145	163	352	226	129	-30%
Porte de armas	581	525	560	706	596	311	-46%
Tenencia ilegal de armas o explosivos	46	44	56	86	66	73	59%

Nota: Adaptado en base en datos de CEAD, 2022

De la Corte y Giménez-Salinas (2010) han estudiado el fenómeno de la colaboración entre las insurgencias y los grupos criminales, algo que preocupó y sigue preocupando en diversos puntos del mundo, desde Chechenia hasta Colombia, desde Hezbollah hasta la ETA y, por cierto, también en Chile, debido a la colaboración cada vez más provechosa entre grupos criminales o terroristas que reciben apoyo o simpatía de parte de alguna clase dirigente afín a su causa política. Según estos autores, una práctica habitual del terrorismo y el crimen organizado se da cuando se perpetran delitos como robos de vehículos, armas y cualquier otro material para cometer atentados o ataques propios de la insurgencia, como de hecho lo practican los entes mencionados, pero también cuando se manifiestan señales de corrupción de agentes estatales. También se corrobora la convergencia entre terrorismo y crimen organizado al momento de reproducir tácticas de delincuencia organizada para cubrir los costos de su actividad insurgente, como el financiamiento que obtienen del robo de madera a gran escala, lo que les permite financiar su actividad, de hecho, según cifras oficiales las denuncias por robo de madera en Chile en 2017 fueron de 201, en 2019 fueron de 826 y en 2020 de 2 531, es decir, en dos años el alza de denuncias de este delito fue de 206%.

Manifestaciones de terror y amedrentamiento de parte de estos grupos insurgentes son múltiples, acá solo un ejemplo: en el combate contra los incendios forestales, brigadistas y profesionales del área han denunciado la presencia de sujetos que disparan a los aviones que intentan contener los incendios. Si bien no existen pruebas contundentes, existen testimonios que conectan la intencionalidad de los incendios con estos grupos. Algunos medios de televisión han mostrado personas iniciando fuego en distintos puntos con el fin de que lleguen a sitios de reivindicación política: Angol, Vilcún, Ercilla. Complementariamente, también existen técnicas aprendidas de carteles de droga y de pandillas urbanas para conseguir sus objetivos, por ejemplo, la intimidación a gran escala o la extorsión. Estos grupos radicalizados llegan al homicidio y causan el terror por supuestas causas políticas, étnicas y de enfrentamiento con el Estado. En diciembre de 2021 ocurrió la quema de más de 30 viviendas en el Lago Lanalhue, hecho adjudicado por el grupo RML, amenazando con mantener e intensificar «la lucha» al nuevo gobierno de Gabriel Boric (2022-2026). Una amenaza similar formula cada cierto tiempo el líder de la *Coordinadora Arauco-Malleco* (CAM), perseguido por la justicia, quien ha comunicado que seguirá en la senda de la «autonomía revolucionaria» y de una «guerra al Estado chileno».

Finalmente, y de acuerdo con Toro (2022) la realidad descrita demuestra la presencia de un conflicto armado interno acotado territorialmente, de baja intensidad (dado el número reducido de muertos), no convencional -por cuanto los grupos radicales emplean armas de bajo calibre-, usan tácticas propias de la guerra insurgente evitando la confrontación directa con fuerzas militares y en cuanto a duración -aceptando la década de 1990 como inicio de la conflictividad radical- no es tan extensa en el tiempo. De ello deriva, para el autor, que son grupos de crimen organizado y terroristas ciertamente, pero que aún no logran una fisonomía de envergadura y, por ende, se está a tiempo de actuar en su contra, utilizando las armas propias de la fuerza pública y la aplicación del Estado de derecho. No obstante, podrán seguir acumulando poder si consiguen aumentar su «legitimidad política». Estos grupos insurgentes pueden seguir creciendo y lograr mayor desarrollo, y tal vez llegar a arrogarse el gobierno de un territorio completo, como lo lograron las FARC o *Sendero Luminoso* en su momento. En consecuencia, la metamorfosis del crimen organizado y la insurgencia en esta zona del país pueden soplar en dos direcciones opuestas: o el Estado actúa y estos grupos verán reducidos sus márgenes de maniobra y no contarán con el apoyo de la población, siendo sus líderes capturados y condenados, logrando debilitar el conflicto y revertir la violencia o, por el contrario, recibirán apoyo político decidido para integrarlos a la vida

nacional, contarán con amnistía, serán incluidos en la vida pública y lograrán paulatinamente territorios para el autogobierno donde imponer sus condiciones etno-nacionalistas en desmedro de la unidad nacional.

Un último elemento que ratifica la metamorfosis chilena en el mapa regional y que se relaciona con el radicalismo violento es que Chile encabeza el Índice de Terrorismo Global a nivel latinoamericano, junto a Colombia (quien está en el lugar 14° y primero de Iberoamérica). Este instrumento de medición internacional desarrollado por el Instituto de Economía y Paz (2022) posicionó a Chile en el lugar 18° (puntaje de 6,496), bajo el Congo y sobre Chad, mostrando un alarmante ascenso en este indicador de terrorismo comparado. El informe indica que hubo 831 ataques y 11 muertes por terrorismo registradas durante la última década y que en 2021 el número de ataques terroristas se elevó a 362, donde más de la mitad fueron atribuidos a grupos extremistas de connotación indígena.

## **Discusión: tendencias y escenarios**

La primera tendencia clara es la baja capacidad de respuesta estatal ante el fenómeno, lo que se ve reflejado en la baja actuación y efectividad de las policías. En el combate al crimen organizado y a la insurgencia poseen escasos elementos de protección y tienen armamentos débiles y recursos escasos para enfrentar a organizaciones poderosas. Sus remuneraciones, formación y capacitación están desfasadas de la realidad, como también sus protocolos de actuación y su capacidad logística, por ello que una reforma policial se hace impostergable. Pese a todo, ambos entes policiales (PDI y Carabineros) siguen teniendo una alta confianza ciudadana: la PDI tiene el 74% de respaldo positivo de la población y Carabineros un 56% (CADEM, 2022b).

La baja capacidad de respuesta estatal se refleja en el caso de la Fiscalía nacional y sus organismos descentralizados puesto que no tiene todo el escrutinio social y político que debiera en cuanto a su efectividad para combatir el crimen organizado, y tampoco recibe toda la atención necesaria de parte de la población. Poseen casi nula rendición de cuentas, accionan con opacidad, se desconoce su actuación más allá de ciertos casos emblemáticos y los resultados en materia de crimen organizado son difusos. Urge una reforma que le otorgue mayores niveles de transparencia y de rendición de cuentas, asignándole indicadores públicos de esclarecimiento de delitos.

Desde el punto de vista de la apreciación ciudadana los jueces son el eslabón perdido. Este es un cuarto factor de crítica hacia un poder del Estado ausente del trabajo contra el crimen organizado. De hecho, han solicitado medidas de seguridad para sus funcionarios en la zona de insurgencia, solicitan contratar pólizas de seguros de vida y patrimonio para el desempeño de sus funciones. Esta demanda resulta paradójica, pues evidencia el temor con que trabajan estos funcionarios públicos que se pueden extender hacia las resoluciones que dictan o las diligencias que solicitan, haciendo factible la pregunta de si actúan coercitivamente en sus fallos.

En medio de este cuadro de debilidad institucional persiste desde el gobierno central la dualidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de trabajar en coordinación política y dedicarle un tiempo limitado a la prevención y al control del crimen, cuestión que debe ser resuelta cuanto antes (separando «la política» de «la seguridad»). Por lo tanto, debe existir un Ministerio de Seguridad Pública de carácter técnico, exclusivo, alejado de la política cotidiana, cuyo foco sea la respuesta coordinada, multisistémica y que rinda cuentas ante la población. Este es un elemento clave para poder disponer de medios, recursos y voluntades para combatir a las organizaciones criminales y radicales.

Así y todo, hasta el día de hoy no existe rendición de cuentas en la materia ni entidad responsable claramente definida: ¿Quién es el garante de la seguridad pública? ¿Quién se responsabiliza por el alza en materia de crimen organizado y de la insurgencia guerrillera? Esta metamorfosis de Chile puede ser revertida y evitar un escenario aún más pesimista. Los estudios indican que el crimen organizado y el terrorismo crecen en una sociedad donde ellos no son una prioridad gubernamental y donde el orden establecido es pasivo para enfrentarlos. En este sentido el desafío de Chile es de enorme magnitud.

**Referencias**

- Bardal, M. y Serrano, M. (2005). *Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CADEM. (2022a). *Encuesta Plaza Pública*. 6 de febrero 2022. Recuperado de: <https://cadem.cl/wp-content/uploads/2022/02/Plaza-Publica-421-Delincuencia-se-instala-como-la-principal-prioridad-para-el-gobierno-de-Boric-52-8pts-mas-que-en-diciembre.pdf>
- CADEM. (2022b). *Encuesta Plaza Pública*. 13 de marzo 2022. Recuperado de: <https://cadem.cl/wp-content/uploads/2022/03/Track-PP-426-Marzo-S2-VF.pdf>
- CIPER. (2022, 13 de julio 2022). CIPER: <https://www.ciperchile.cl/2022/07/13/mexstone-la-empresa-creada-en-santiago-por-narcos-mexicanos-que-empleo-a-abogados-transportistas-y-un-agente-de-aduana-chilenos/>
- De la Corte, L. y Giménez-Salinas, A. (2010). *Crimen.org Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Ariel.
- ESPACIO PÚBLICO e IPSOS. (2021). *Encuesta Espacio Público- Ipsos: chilenas y chilenos hoy*. Abril de 2021. Recuperado de: <https://www.ipsos.com/es-cl/chilenas-y-chilenos-hoy-encuesta-espacio-publico-ipsos-mayo-2021>
- Fiscalía Nacional. (2021). *Observatorio del Narcotráfico 2021*. Septiembre 2021. Santiago, Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.
- Gambetta, D. (2007). *La Mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Giménez-Salinas, A. (2012). *La delincuencia organizada en Europa: Extensión, factores facilitadores y rasgos principales*. Documentos de seguridad y defensa. N° 48, pp. 11 - 32.
- Insight Crime. (2022, 29 de marzo). Insight Crime: <https://es.insightcrime.org/noticias/chile-es-terreno-fertil-para-los-cultivos-de-marihuana%ef%bf%bc/>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2021). *ENUSC 17ª Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: [https://www.ine.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2020/s%C3%ADntesis-de-resultados---17-enusc-2020.pdf?sfvrsn=f57d6dc6\\_2](https://www.ine.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2020/s%C3%ADntesis-de-resultados---17-enusc-2020.pdf?sfvrsn=f57d6dc6_2)

- Instituto para la Economía y la Paz. (2022). *Índice Global de Terrorismo. Midiendo el impacto del terrorismo*. Marzo 2022. Sydney. Recuperado de: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas contra las drogas y el delito. (2020a). *Informe Estudio mundial sobre el homicidio 2019*. Julio 2019. Viena, Naciones Unidas.
- Oficina de Naciones Unidas contra las drogas y el delito. (2020b). *Estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego 2020*. Viena, Naciones Unidas. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2020/Global\\_Study\\_Ex\\_Summary\\_es.pdf](https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2020/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf)
- Policía de Investigaciones de Chile. (2021a). *Combate al crimen organizado: balance del primer trimestre*. 14 de abril de 2021. Recuperado de: <https://www.pdichile.cl/centro-de-prensa/detalle-prensa/2021/04/14/combate-al-crimen-organizado-balance-1-er-trimestre>
- Policía de Investigaciones de Chile. (2021b). *Reporte Anual de Homicidios período 2018 – 2021*. Santiago, Policía de Investigaciones de Chile.
- Toro, J. (2022). *Violencia en la macrozona sur. Una mirada desde los estudios de conflictos internos*, en: Documento de Trabajo N° 14, AthenaLab. Enero 2022.

# CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN AMÉRICA DEL SIGLO XXI: GRUPOS CRIMINALES, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

## TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN AMERICA OF THE 21ST CENTURY: CRIMINAL GROUPS, STRUCTURE AND FUNCTIONING

PP. 38-54

**Gonzalo Paredes**

Universidad de la República Uruguay

[socgonzaloparedes@gmail.com](mailto:socgonzaloparedes@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8513-0693>

Maestro en Estrategia Nacional realizada en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN); Colegio de Defensa de Uruguay; Licenciado en Sociología egresado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR-Uruguay). A su vez realizó un posgrado en Investigación Social en la Facultad de Ciencias Sociales en la UDELAR. Es especialista en temas de Seguridad y Defensa, especializado en temas de narcotráfico, terrorismo y crimen organizado.

**Recibido:** 10 Nov 22

**Aceptado:** 03 Feb 23

**Publicado:** 17 Feb 23

DOI: <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.95>

### Resumen

Este trabajo de investigación pretende tener un acercamiento al estudio de la delincuencia organizada transnacional en el continente americano en pleno siglo XXI. Con base en esto se estudiará y analizará la estructura, funciones y características principales de los grupos organizados internacionales que están activos en la actualidad en América. Para lograr esto, dicho trabajo tiene como objetivo principal analizar los grupos criminales organizados transnacionales en el continente americano en el siglo XXI, aplicando un diseño de investigación cualitativo utilizando como técnicas principales el análisis documental y bibliográfico.

**Palabras clave:** delincuencia organizada transnacional; estructura de la delincuencia organizada; funcionamiento de la delincuencia organizada transnacional.

### **Abstract**

This research work aims to have an approach to the study of transnational organized crime in the American continent in the XXI century. Based on this, the structure, functions and main characteristics of the international organized groups that are currently active in the American continent will be studied and analyzed. To achieve this, the main objective of this work is to analyze transnational organized criminal groups in the Americas of the 21st century, applying a qualitative research design using documentary and bibliographic analysis as main techniques.

**Keywords:** transnational organized crime; organized crime structure; functioning of transnational organized crime

### **Introducción**

El crimen organizado internacional es un problema que va creciendo en el mundo de forma muy importante. Se calcula que el 20% del PBI mundial está relacionado a la actividad económica criminal. El delito organizado internacional plantea problemas muy importantes en los países donde se establece, en pleno siglo XXI el fenómeno de la criminalidad organizada, genera mucha preocupación en los gobiernos.

Este tipo de organizaciones son cada vez más complejas, utilizan sus recursos financieros, su poder y sus influencias para impedir que sus líderes sean perseguidos y descubiertos. Las ganancias financieras que generan estos grupos criminales en muchas ocasiones superan los miles de millones de dólares y abarcan campos delictivos muy amplios como son: tráfico de armas, venta de droga, tráfico de valores y prostitución, entre otros.

Los capitales que producen estas organizaciones criminales se blanquean en sociedades conocidas y asentadas en los diferentes países, y muchas veces los gobiernos por falta de pruebas, poco pueden hacer para desactivar dichas organizaciones. A su vez, la competencia que tienen estos grupos criminales, se elimina por todos los medios posibles y la estrategia comercial que utilizan se resume en el intento de las instituciones, funcionarios y ciudadanos por detenerlos.

Ahora bien, una vez aclarado esto, es importante especificar qué se entiende por delincuencia organizada o crimen transnacional, pero acotar el término no es fácil, ya que los principales organismos internacionales como la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea, entre otras, no coinciden en una definición común.

Para este trabajo tomaré la definición planteada por la ONU en la convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional que se llevó a cabo en Nueva York el 15 de noviembre del 2000 y que en su artículo 2 parte A menciona que *«por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado por tres o más personas que exista por más de cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente convención con miras de obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material.»*

Si bien, como mencioné antes, es muy difícil ponerse de acuerdo en una definición precisa de lo que se entiende por delincuencia organizada internacional, las diferentes organizaciones internacionales coinciden que las características principales de dichas organizaciones criminales se pueden resumir en las siguientes:

- Gran capacidad de adaptación a las condiciones propias del entorno donde se desarrolla su actividad.
- Explotación de la vulnerabilidad y posibilidades de cada país.
- Rápida asimilación en la utilización de las nuevas tecnologías.
- Gran movilidad y expansión como consecuencia de la evolución en el campo de las telecomunicaciones y el transporte.
- Aprovechamiento de todos aquellos factores sociales que les sean propicios modificando sus expectativas en función de ellos.
- La delincuencia organizada y la corrupción son un binomio inseparable.
- Tienen un gran poder de influencia donde estén.

Por otra parte, se ha encontrado a través del análisis a nivel mundial de estas organizaciones criminales que su campo de actuación se puede delimitar en 16 tipos diferentes de actividades delictivas, que se presentan en la Tabla 1, ordenadas según en orden de importancia de acuerdo a la ONU e INTERPOL.

## **Objetivos de Investigación**

Los objetivos de investigación planteados para poder realizar este trabajo son los siguientes:

Objetivo general:

Analizar los grupos criminales organizados transnacionales en América del siglo XXI.

Objetivos específicos:

- Describir la estructura de las principales bandas criminales internacionales de América del siglo XXI.
- Analizar las principales características, y estrategias de acción de las principales bandas criminales internacionales de la América del siglo XXI.

## **Metodología de la investigación**

El presente trabajo plantea un diseño de investigación cualitativa flexible y emergente. Según Karina Batthyány (2011, 78) «los investigadores cualitativos tienden a recoger datos de campo en el lugar donde los participantes experimentan el fenómeno o problema de estudio», a su vez plantea que el proceso de investigación cualitativa es emergente. Esto significa que el plan inicial de investigación no puede ser prescrito rígidamente y que las fases del proceso pueden cambiar. Con respecto al investigador como un instrumento clave en este tipo de diseño Batthyány (2011) menciona que *los* investigadores cualitativos recopilan datos por ellos mismos al analizar documentos, observar el comportamiento o entrevistar participantes. Los investigadores pueden utilizar una pauta como instrumento de recogida, pero los investigadores son quienes revelan la información.

Por otro lado, la autora menciona también que los investigadores cualitativos suelen recoger múltiples tipos de datos, a través de la aplicación de diferentes técnicas como pueden ser las entrevistas, observaciones y documentos. Después se evalúa toda la información recogida, le dan sentido y organizan en categorías o temas que atraviesan todas las fuentes de datos.

## **Técnicas de investigación**

Desde el punto de vista cualitativo, en este trabajo se aplicaron como técnicas de investigación el análisis documental y bibliográfico. Esta técnica según García (1993) «ha sido considerada como el conjunto de operaciones destinadas a representar el contenido y la forma de un documento para facilitar su consulta o recuperación, o incluso para generar un producto que le sirva de sustituto», esto implica analizar diferentes fuentes de información documental, como pueden ser periódicos, revistas, videos publicados, entre otros. Para este trabajo se analizaron diferentes documentos publicados por *Insight Crime* y la *Universidad Americana*.

## ***Actividades delictivas según grado de importancia de acuerdo con la ONU e INTERPOL***

- Terrorismo
- Narcotráfico
- Tráfico de armas
- Tráfico de personas
- Blanqueo de dinero
- Delincuencia económica
- Delitos contra la propiedad intelectual
- Ecotráfico
- Delincuencia informática
- Tráfico de obras de arte
- Delitos de nuevas tecnologías
- Tráfico ilícito de vehículos
- Tráfico de órganos
- Tráfico de material radioactivo
- Secuestros (no políticos)
- Corrupción política

### Diferentes niveles del crimen organizado transnacional

Dentro de las organizaciones criminales internacionales se pueden observar diferentes niveles de este tipo de grupos criminales, dichos niveles se pueden acotar a los siguientes cuatro:

- Nivel 1. Son grupos de delincuentes a los que en algunos lugares se les llama «Bandas». Están compuestos por pocos delincuentes que se conocen muy bien entre ellos toda vez que prácticamente son todos del mismo barrio. Su delito más común es el robo.
- Nivel 2. Aquí se encuentran los denominados por la ONU como grupos estructurados. Son grupos no formados fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se han asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni hay continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.
- Nivel 3. Son los grupos delictivos organizados, definidos por la ONU en el artículo 2 parte A, de la convención contra la delincuencia organizada transnacional del 15 de noviembre del 2000, que ya analizamos anteriormente.
- Nivel 4. Son los grupos más organizados y por ende los que se encuentran en la cumbre de la pirámide de la delincuencia organizada. Aquí se puede encontrar por ejemplo la *Cosa Nostra*, la *Camorra* o los cárteles colombianos. Sus características principales son: uso de alta tecnología; comunicación encriptada vía internet; blanqueo de dinero a alto nivel con la utilización de paraísos fiscales; y su influencia se extiende por muchos países.

### Perspectiva criminológica del crimen organizado

Como mencionamos al principio de este trabajo existen varias definiciones diferentes de lo que se entiende por crimen organizado internacional. Para Herrero (2007) la delincuencia organizada es la actividad delictiva metódicamente planificada y ejecutada, generalmente por individuos que viven del crimen. A su vez Gassin (1991) menciona que delincuencia organizada es aquella en la que la ejecución y preparación del crimen se caracteriza por una ejecución metódica, y que, a menudo, procura a sus autores, sus medios de existencia.

Por otra parte, desde la criminología se puede definir el crimen organizado como aquellas formas de delincuencia asociada que se caracterizan por las siguientes condiciones:

- Estructura organizativa compleja.
- Tiene una coordinación.
- Tiene un sistema de funcionamiento propio.
- Entre sus miembros existe una idea de dependencia y jerarquía de tipo piramidal.
- Actúa de forma permanente y dilatada en el tiempo.
- Actúa con un designio criminal permanente.
- Actúa con una gran prolijidad de medios, muchas veces sofisticados.
- Continuidad sistemática de la actividad delictiva a la que se dedica.
- No se limitan a un área territorial concreta, sino que extienden su actividad a diversos países.

En el siglo XXI las organizaciones criminales han evolucionado notoriamente, dicha evolución ha permitido detectar las siguientes peculiaridades:

- Utilizan las redes comerciales internacionales normales para distribuir los productos de sus delitos.
- Aprovechan la libertad de mercado y la apertura de las fronteras europeas que les brinda un radio de acción más amplio.
- Expanden sus actividades delictivas a otras áreas geográficas, intentando integrar en un territorio actividades delictivas que antes no existían.
- Se interrelacionan unas organizaciones con otras, ya sean nacionales o internacionales para aumentar sus beneficios.
- Cada vez se aprecia más la reinversión de los beneficios mediante el sistema de trueques.

## **Tipos de organizaciones criminales internacionales en América del siglo XXI**

En el continente americano se ha detectado que existen 3 tipos de redes de organizaciones criminales transnacionales que se encuentran motivadas por diferentes factores y que se describen a continuación:

### **Organizaciones criminales motivadas por el capital político e integradas al estado**

Estas organizaciones están integradas a los órganos electos, fuerzas del orden, órganos judiciales y otras áreas del Gobierno; utilizan al gobierno para enriquecerse ellos mismos y a sus socios a través de esquemas criminales y corruptos, para socavar el estado de derecho y los poderes regulatorios, para proteger sus actividades y garantizar la impunidad. Estas redes son dinámicas, logran cohesión a través de la afiliación política o burocrática. Poderosas élites políticas y económicas asumen roles de liderazgo, la base de su poder proviene de su control sobre partes clave del aparato político y de seguridad.

Las organizaciones criminales que integran este tipo de red, son las siguientes:

- Clan Urbina Soto. (Honduras)
- CIACS. (Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad) (Guatemala)
- Cártel de los Soles. (Venezuela)
- Red Horacio Cartes. (Paraguay)
- Red Bouterse. (Surinam)

### **Organizaciones criminales motivadas por lazos sociales y capital social**

Estas organizaciones surgen de un electorado social, construido sobre circunstancias compartidas, herencia o creencias políticas y crean redes criminales que promueven los intereses del electorado. Pueden prestar protección contra grupos criminales rivales y un estado depredador, al mismo tiempo que brinda herramientas para el avance social y económico.

El electorado social dentro de este espacio, ya sea una prisión, un barrio oprimido o una región rural pobre, es la principal fuente de la red, y a menudo, su fuente de ingresos, se basan en varias economías criminales, pero su base de poder es de naturaleza social y política. Estas redes surgen y operan en áreas donde el gobierno está ausente, corrupto o inepto, y a menudo asumen algunos de los roles del Estado, incluido el uso de la violencia para controlar el territorio.

En América se han detectado ocho organizaciones criminales de este tipo que son las siguientes:

- PCC (Primer Comando de la Capital). (Brasil)
- Mara Salvatrucha. (Centro América)
- Soldados sin Límites. (Surinam)
- Barrio Rey. (Perú)
- Ducha Grupo. (Colombia)
- Urabeños. (Colombia)
- Ejército de Liberación Nacional. (Colombia)
- Ex guerrilleros de las FARC. (Colombia)

## **Organizaciones criminales motivadas por el capital económico**

Las redes criminales motivadas por el capital económico, están motivadas por el lucro y por obtener ingresos de los mercados donde operan. Los flujos de ingresos son su principal fuente de poder. Están diseñadas como una empresa comercial y de estructura flexible para poder maximizar las ganancias y minimizar los riesgos. En su mayoría proporcionan bienes y servicios ilícitos de toda índole, y a menudo emplean la violencia. El núcleo de estas redes puede ser una o más familias muy unidas lo que les brinda ventajas en términos de confianza, reclutamiento y resolución de conflictos. Este tipo de organizaciones criminales empresariales, no quiere suplantar al Estado, financian a políticos y a movimientos que apoyen sus intereses comerciales.

Las organizaciones criminales que se encuentran dentro de este tipo son:

- Cártel de Sinaloa. (México)
- Cártel de Jalisco Nueva Generación. (México)
- NTR-Elemental. (Perú)
- Los Monos. (Argentina)
- Figueroa Red. (Puerto Rico y República Dominicana)

¿Cómo están estructuradas algunas de estas organizaciones criminales?

### Estructura de los principales grupos criminales de América en el siglo XXI

A continuación, se presentan las estructuras de algunos de los principales grupos criminales transnacionales de América en el siglo XXI:

#### 1. Estructuras de las organizaciones criminales motivadas por el capital político e integradas al estado

Figura 1

*Estructura del Clan Urbina Soto de Honduras*

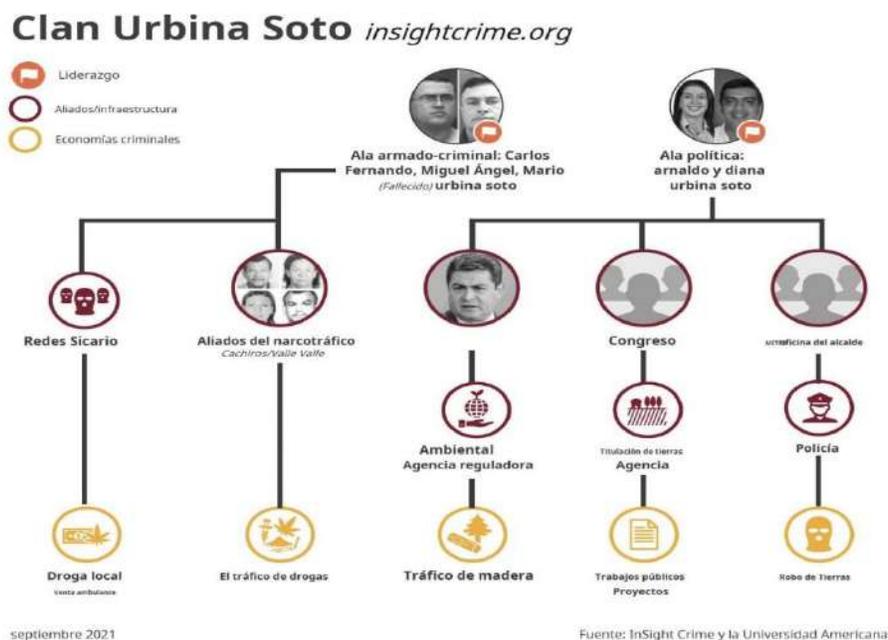
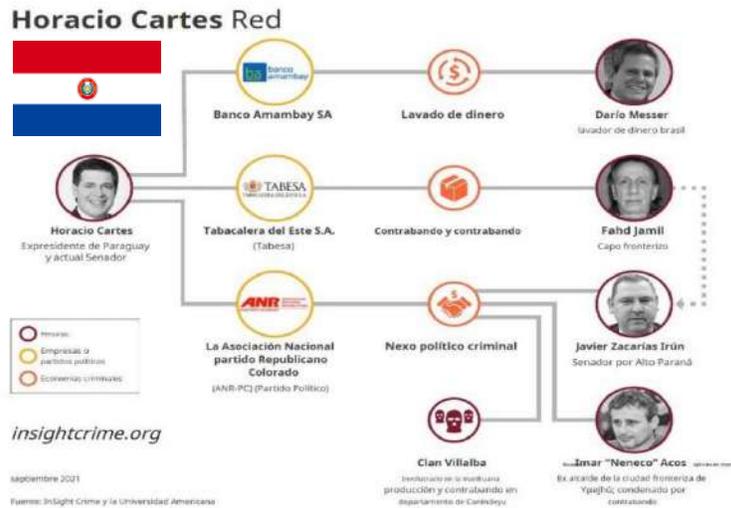


Figura 2

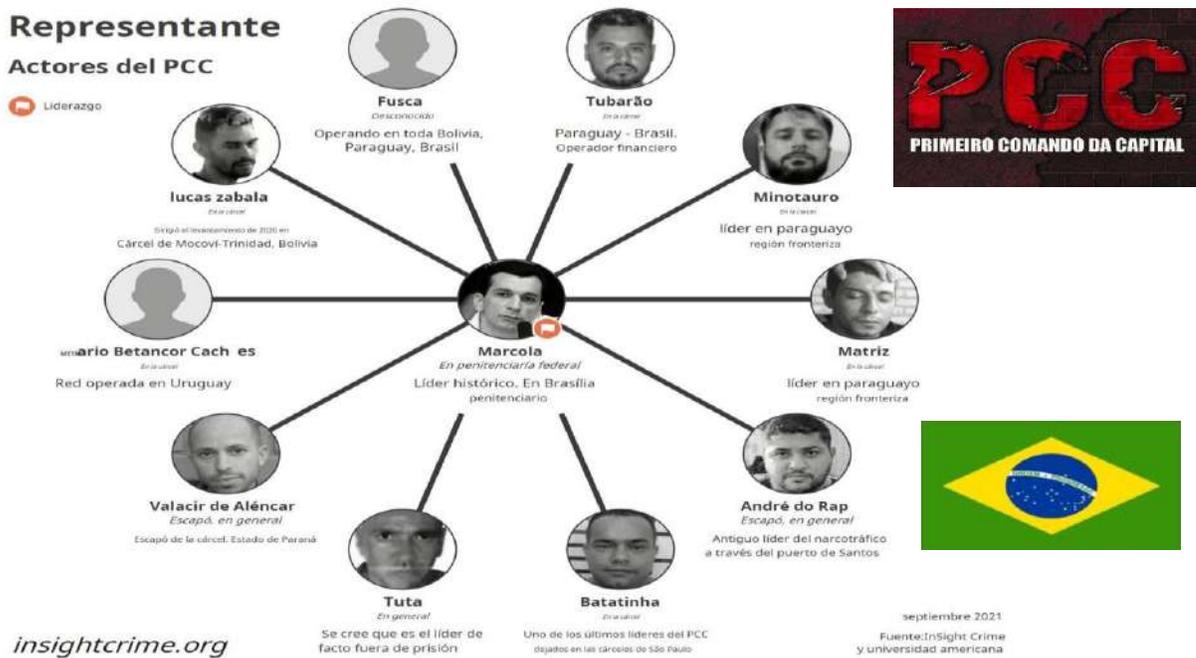
Estructura de la Red Horacio Cartes de Paraguay



2. Estructura de las organizaciones motivadas por lazos sociales y capital Social

Figura 3:

Estructura del PCC de Brasil



### 3. Estructura de las organizaciones motivadas por lazos sociales y capital social

Figura 3

Estructura de la Red Barrio Rey de Perú

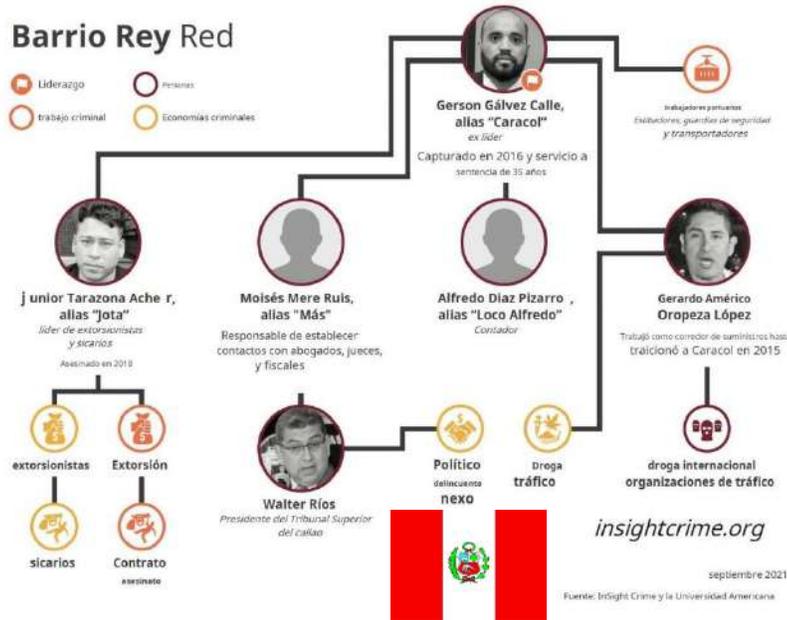


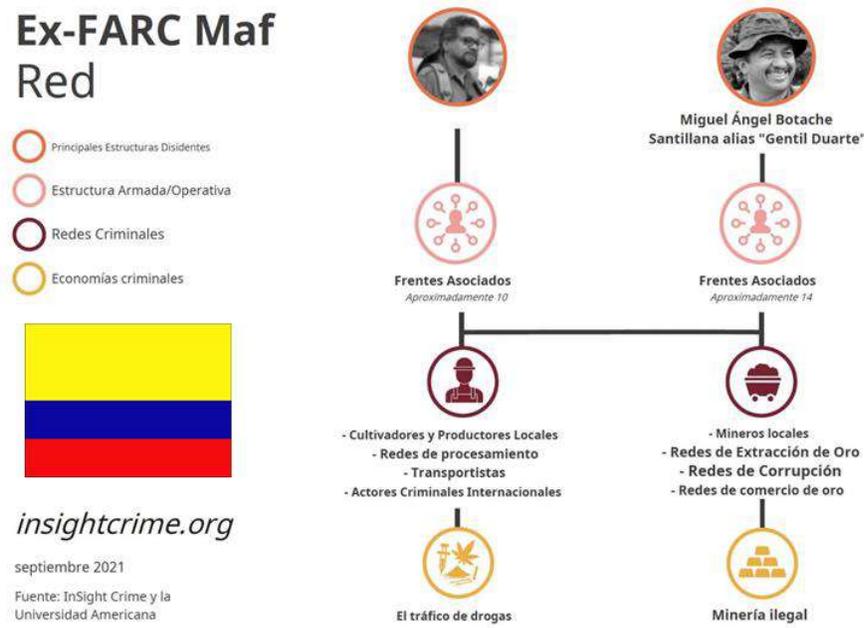
Figura 4

Estructura de la Red Urabeños de Colombia



**Figura 5**

*Estructura de la Red Ex FARC Maf de Colombia*



**Figura 6**

*Estructura de la Red Soldados sin Límite de Surinám*



3- Estructura de las organizaciones criminales motivadas por el capital económico

Figura 7

Estructura del Cártel de Jalisco Nueva Generación de México

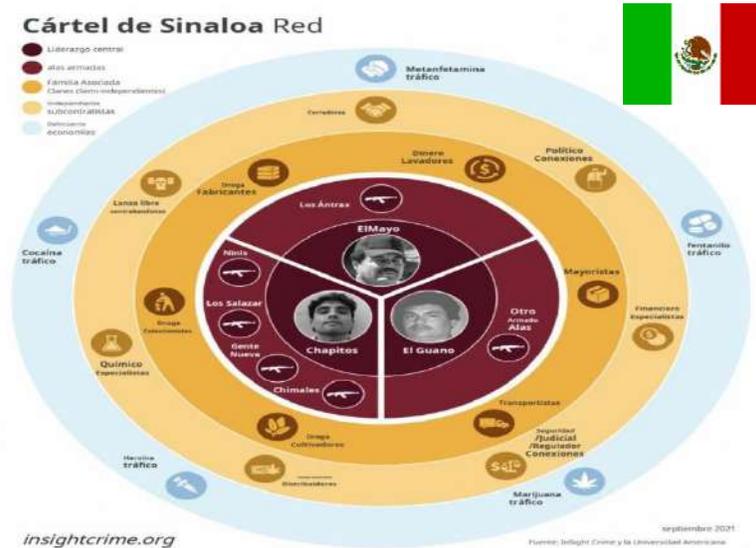


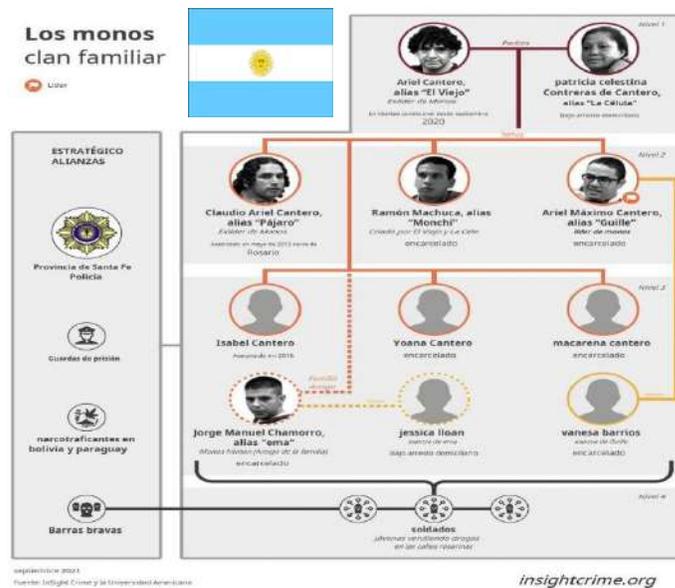
Figura 8

Estructura del Cártel de Jalisco de México



**Figura 9**

*Estructura del Clan Los Monos de Argentina*



**Características del crimen organizado transnacional en América del siglo XXI**

Continuando con este análisis de los principales grupos criminales y habiendo presentado su estructura interna, pasaré a describir cuales son las principales características de la delincuencia organizada internacional: a) La estructura de funcionamiento es la llamada de modo feudal según el modelo jerárquico - territorial; b) La dirección de la banda será según el área de competencia territorial, por lo que habrá uno o más polos directivos; c) Los elementos en los que se articula la organización alcanza niveles elevados de especialización; d) Las bandas criminales aprovechan las estructuras de la sociedad civilizada debido a las actividades legales e ilegales; e) La eliminación de la pequeña delincuencia es prioridad; f) Formación de alianzas y holdings con bandas criminales de igual poder; g) Utilización de sistemas organizativos modernizados; h) Las estructuras delictivas serán móviles para hacer frente a las actuaciones policiales; i) Los ascensos dentro de la organización se realizan en función de los medios adquiridos y de la capacidad técnica; j) Es vital la infiltración a gran escala en distintos sectores de la administración pública y; k) Los cabecillas de estas organizaciones cada vez se encuentran más ocultos.

### **Estrategia operativa de la delincuencia organizada internacional en América del siglo XXI**

Por último, analizaré cuáles son las estrategias que tienen los diferentes grupos delictivos transnacionales que se basan en principios que han evolucionado en el tiempo para poder dificultar la tarea policial. Son: 1) Se intentará una acumulación rápida de riquezas y un blanqueo inmediato de las mismas en actividades legales; 2) Las organizaciones criminales tenderán al espacio total o de máxima expansión mediante una estrategia a nivel nacional e internacional; 3) Control de los niveles de administración cada vez más amplio, cúpulas directivas financieras, económicas y políticas a medida que la organización se implanta en el tejido social; 4) Control de las personas tanto de la organización como las de afuera mediante estrategias terroristas como son el miedo y la necesidad; 5) Control compartimental según el llamado «principios de las cajas chinas» para evitar las averiguaciones y los controles policiales y de la magistratura y; 6) Conseguir un elevado nivel de disgregación social e institucional al objeto de poder, debilitar a la sociedad sin llegar a la reestructuración, ya que esta supondría la muerte de las organizaciones criminales.

### **Conclusiones**

Para finalizar este trabajo se presentan las siguientes conclusiones:

- La evolución de las organizaciones delictivas en el siglo XXI en América nos permite observar nuevas peculiaridades como las siguientes: a) una colectividad compuesta por criminales sometidas a la autoridad de un jefe; b) una clara división del trabajo, en la que cada miembro juega un papel definido y que está en coordinación con el resto de funciones; c) Una nocividad social considerable, resultante de la actividad profesional y eficacia del grupo y; d) Capacidad de resistencia a las sanciones penales.
- Con respecto a la motivación de la delincuencia organizada que existe en América en el siglo XXI podemos mencionar los siguientes motivos: a) Organizaciones motivadas por el capital político y que están integradas al Estado son el Clan Urbina Soto de Honduras; Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) de Guatemala; Cártel de los Soles de Venezuela; Red Horacio Cartes de Paraguay y; la Red Bouterse de Surinam. b) Con relación a las organizaciones motivadas por capital social son: Primer Comando de la Capital (PCC) de Brasil; Mara Salvatrucha, de Centro América; Soldados sin Límites de

Surinam; Barrio Rey, de Perú; Ducha Grupo, Urabeños, Ejército de Liberación Nacional, y Ex Guerrilleros de las FARC, todos estos de Colombia. Por último, en referencia a las organizaciones motivadas por el capital económico se encontraron las siguientes, el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación ambos de México; NTR-Elemental, de Perú; Los Monos de Argentina y Figueroa Red de Puerto Rico y República Dominicana.

- Los factores que hay que tener en cuenta a la hora de analizar la estructura de dichas organizaciones es: si la actividad criminal desarrolla, son varias o una sola, la forma de dirección, si es un solo jefe o un consejo de bandas criminales, y los capitales disponibles para el mantenimiento del personal, estructura y gestión de mantenimiento.

### Referencias

Batthyány, Karina y Cabrera, Mariana; (2011); *Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales*; Ed. Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República. Uruguay.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos recuperados en febrero 2022 de: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

García Clauso, Adelina; (1993); *Revista General de Información y documentación*, Vol. 3 (II, 11-19, Edil. Complutense. Madrid.

Gassin, R. (1991); *La notion de prévention de la criminalité*.

Herrero, C. (2007); *Criminología. Parte General y Especial*. 3ª Edición. Ed. Dykinson. España.

Sánchez, A.(2009); *La Historia del Crimen Organizado. Los mafiosos y narcotraficantes más conocidos*. Ed. LIBSA. España.

# **CIBERDEFENSA Y CIBERSEGURIDAD EN EL PERÚ: REALIDAD Y RETOS EN TORNO A LA CAPACIDAD DE LAS FF. AA. PARA NEUTRALIZAR CIBERATAQUES QUE ATENTEN CONTRA LA SEGURIDAD NACIONAL**

**CYBER DEFENSE AND CYBERSECURITY IN PERU: REALITY AND  
CHALLENGES REGARDING THE CAPACITY OF THE ARMED  
FORCES TO NEUTRALIZE CYBERATTACKS THAT THREATEN  
NATIONAL SECURITY**

**PP. 55-76**

**Christian Rafael Quevedo Lezama**

[41325016@caen.edu.pe](mailto:41325016@caen.edu.pe)

Centro de Altos Estudios Nacionales

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-5216-7895>

Magíster en Educación Inclusiva e Intercultural por la Universidad Internacional de La Rioja en México y Magíster en Lingüística Aplicada a la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera por la Universidad Europea del Atlántico en España. Bachiller en Ingeniería Electrónica por la Universidad San Martín de Porres en Perú, y Licenciado en Educación con Especialidad en Ciencia y Tecnología por la Universidad San Ignacio de Loyola en Perú. Cursa el Doctorado en Educación por la Universidad Autónoma de Baja California en México y el de Políticas Públicas y Gestión del Estado en el Centro de Altos Estudios Nacionales.

**Recibido:** 23 Oct 22

**Aceptado:** 30 Ene 23

**Publicado:** 17 Feb 23

DOI: <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.99>

### Resumen

La ciberdefensa y la ciberseguridad se han convertido en pilares para mantener la estabilidad y el normal funcionamiento de cualquier país, por ende, se consideran áreas clave dentro de los estudios estratégicos. Frente a esa demanda, el Perú no ha sabido desarrollar este sector. Actualmente, el país no cuenta con una inversión destinada a promover los sistemas de seguridad y la defensa cibernética. Si bien la región Latinoamericana tiene poca incidencia en conflictos cibernéticos a gran escala, es importante destacar que la seguridad nacional podría verse vulnerada de no nivelarse a las exigencias actuales. La metodología empleada para el desarrollo del presente texto constó en la revisión documental, concluyéndose que para alcanzar eficientes estrategias de ciberdefensa y ciberseguridad es necesario un sistema que permita la integración y cooperación de los sectores público, privado y militar para alcanzar los objetivos de seguridad nacional.

**Palabras Clave:** ciberdefensa, Ciberseguridad, Estrategia, Ciberataque, Cooperación.

### Abstract

Cyberdefense and cybersecurity have become pillars of maintaining any country's stability and normal functioning; therefore, they are considered vital areas within strategic studies. Unfortunately, faced with this demand, Peru has not been able to develop this sector. Currently, the country does not have an investment aimed at promoting security systems and cyber defense.

Although the Latin American region has little impact on large-scale cyber conflicts, it is essential to note that national security could be violated if it does not level with current demands. The methodology used for the development of the present was delimited in this documentary review, concluding that to achieve efficient cyber defense and cybersecurity strategies, a system is necessary that allows the integration and cooperation of the public, private and military sectors, which makes possible the union of isolated forces to achieve the objectives of national security.

**Keywords:** cyber defense, Cyber security, Strategy, Cyber Attack, Cooperation.

### **Introducción**

Hoy la ciberdefensa y la ciberseguridad han adquirido un rol protagónico debido a la coyuntura. Una aproximación a su importancia se reconoce en la actual guerra entre Ucrania y Rusia, sumado con las tensiones en ascenso entre China y Taiwán, todos países con una tecnología altamente desarrollada, la cual se ha puesto a prueba en virtud de defender su imagen como potencias mundiales.

El enfoque relacionado a la seguridad cibernética se refiere a la capacidad que tiene cada país para protegerse ante ataques cibernéticos, sea provenientes del interior o exterior, los cuales buscan vulnerar información confidencial. Desde una perspectiva histórica, se puede decir que la finalidad de la seguridad cibernética no es un interés reciente. Su origen proviene de la tabla mesopotámica y la encriptación de información registrado en el año 1500 a. C. Este método de anotación fue evolucionando con el tiempo, asumiendo diferentes modelos hasta llegar al terreno de las plataformas tecnológicas. La creación del ciberespacio en 1984 y la creación de los primeros algoritmos de acceso informático serían los primeros antecedentes de lo que hoy entendemos por la seguridad cibernética (Bay, 2016). Warner (2012) menciona que la seguridad cibernética y la ciberdefensa son el resultado de la evolución de la encriptación de la información. El primer antecedente se dio con la protección básica de acceso de los dispositivos

tecnológicos, la cual se fue desarrollando tras la aparición de diferentes plataformas o redes con códigos diferenciados.

En función a lo descrito, la seguridad informática se puede reconocer como un proceso evolutivo, la cual se mantendrá en cambio constante en función a los nuevos elementos que vayan formando parte del ciberespacio y las redes. Es decir, su adopción implica una actualización persistente.

Considerando la importancia que tiene la información confidencial para cada país u organización, la seguridad y la defensa informática se identifican como una de las tareas más importantes que requieren un mayor desarrollo e inversión. *Secure Connections* (2022) menciona que en la actualidad los países más ciberseguros del mundo son Dinamarca, Suecia, Alemania, Irlanda y Japón. A estos les sigue Francia, Canadá y Estados Unidos con puntuaciones menos significativas. En la misma línea, Abomhara y Koien (2015) mencionan que el incremento en la inversión de ciberseguridad y ciberdefensa ha sido considerable debido a que en la actualidad las acciones de tipo físico no son la primera medida que consideran los países ante situaciones de conflicto. En su lugar, son los ataques cibernéticos la primera acción ofensiva. Por otro lado, Aranda (2018) mencionó que la seguridad cibernética ha mostrado un crecimiento constante en los países desarrollados, los cuales han manejado un modelo de trabajo en conjunto entre el Estado y el sector privado para desarrollar una arquitectura de ciberdefensa y ciberseguridad eficiente.

En consecuencia, la seguridad cibernética se ha convertido en una de las principales prioridades de ciertos países desarrollados para salvaguardar su integridad. Estos han incrementado la inversión en este campo. Por el contrario, existe un avance tardío en ese mismo sector por parte de los países menos desarrollados.

Aranda (2018) señala que Latinoamérica es una de las regiones que recién se encuentra atendiendo la ciberseguridad y la ciberdefensa producto de que es una zona con una clara ausencia de conflictos entre naciones. Es natural por tanto que los gobiernos no hayan promovido este sector y no dirijan la inversión necesaria al mismo. Por su parte, Álvarez (2018) sostiene que, aunque los países de Latinoamérica no se han visto inmersos en conflictos internacionales, estos aun así han sido presas de ataques cibernéticos externos e internos. Es producto de ello que recién se viene impulsado el crecimiento de este sector, aunque vale agregar que en determinados países este compromiso se ha pospuesto. Asimismo, Vargas, Recalde y Reyes (2017) han indagado que algunos países en Latinoamérica han emprendido una iniciativa para crear estrategias de ciberseguridad y ciberdefensa. Tal es el caso de Colombia mediante la estrategia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la ciberseguridad y ciberdefensa. Por su lado, el Perú ha propuesto políticas y estrategias nacionales para la ciberseguridad y ciberdefensa.

La situación del Perú en el campo de la ciberseguridad se ha visto rezagada al no dar la importancia e inversión necesaria para este sector, el Perú se ha visto afectado por innumerables ciberataques durante el 2021, colocándolo como el primer país de Latinoamérica más atacado en la región, dejando en evidencia la debilidad en su infraestructura de seguridad cibernética.

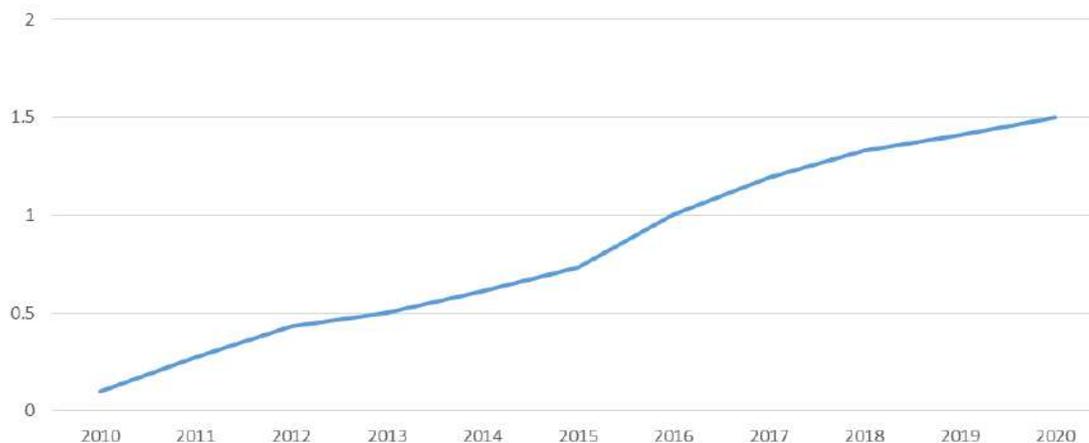
A pesar de que los programas de ciberseguridad y ciberdefensa es un tema que ha sido postergado en el Perú, Bonilla y Ortiz (2020) comentan que los lineamientos en la estrategia de ciberdefensa y ciberseguridad se concentran en el desarrollo de capacidades ofensivas, disuasivas, defensivas e inteligencia para el cuidado del Estado aclarando estándares y compromisos para asegurar el manejo de la información digital a fin de gestionar y mitigar un posible ciberataque manteniendo la capacidad de resiliencia para responder, recuperar y restaurar las áreas afectadas, ello se vería reflejado si se invierte en programas de ciberseguridad y ciberdefensa.

**Desarrollo**

La ciberseguridad y la ciberdefensa son dos de las áreas más importantes en la seguridad actual considerando la continua alza en la frecuencia de ataques cibernéticos. La función de esas acciones implica preservar la estabilidad de cualquier estado a partir de la creación de una estructura que pueda garantizar la seguridad de la información clasificada de cada uno de sus organismos públicos. Vale mencionar que el espacio cibernético es un entorno en constante evolución y crecimiento. Cada vez es mayor la información disponible y son más los usuarios que se unen, quienes van de personas comunes a empresas privadas o entidades públicas. Se considera que desde el 2010 hasta el 2020 la cantidad de usuarios ha aumentado en un 150% (Díaz, 2021).

**Figura 1**

*Crecimiento porcentual de usuarios en la Internet*



Nota: Adaptada con datos de Díaz (2021).

La ciberseguridad, según Becerril (2021), está definida como el conjunto de métodos, procedimientos e implementación de herramientas tecnológicas que buscan mantener bajo confidencialidad la información de una institución. Asimismo, se encarga de garantizar la continuidad, integridad y disponibilidad de los sistemas y redes informáticas ante situaciones de ataques cibernéticos o de acceso no autorizado. Por su parte, Córdoba y Pérez (2021) definen a la ciberdefensa como el conjunto de actividades, sean activas o pasivas, enfocadas a fortalecer la funcionalidad del ciberespacio, su sistema de redes, equipos, personal y enlaces a fin de mantener la defensa de su información y asegurar el cumplimiento de las acciones que estas tengan que desempeñar, evitando que terceros puedan interceder para utilizarlas de manera errada. Por otro lado, Vargas, Recalde y Reyes (2017) indican que existe una diferencia clara entre ciberseguridad y ciberdefensa, la cual se puede reconocer en los siguientes aspectos:

- La ciberseguridad crea mecanismos de protección ante ciberataques, mientras que la ciberdefensa busca proteger y a la vez generar ataques a modo de respuesta.
- La ciberseguridad es complementaria a la ciberdefensa.
- La ciberdefensa se enfoca en prevenir e impedir ataques o amenazas cibernéticas que generen inestabilidad sobre un Estado y su población, mientras que la ciberseguridad es el conjunto de normativas y políticas que protege la información de los usuarios cibernéticos.
- La ciberseguridad busca crear los mejores mecanismos que impiden el acceso a la información, mientras que la ciberdefensa tiene como finalidad repeler los ataques creando mecanismos de defensa que den una respuesta directa a los ataques.

Es importante reconocer la diferencia entre estos dos enfoques, dado que así se puede tener una percepción más clara sobre qué tipo de mecanismo se está utilizando para salvaguardar la integridad cibernética de cada organización o estado.

## **El ciberespacio y las nuevas amenazas**

La humanidad siempre ha buscado encontrar nuevos medios que le ayuden a facilitar su rutina diaria. Es ante esa iniciativa que se ha contemplado al mundo de la tecnología como el escenario más apto para administrar sus diversas funciones cotidianas, lo que a su vez la ha expuesto a adentrarse al mundo del ciberespacio. Es mediante este complejo universo que autoridades de diversas sociedades han podido obtener, por ejemplo, el control de sus sistemas de transporte y comunicación, monitorear sus redes de servicios básicos y almacenar información de interés nacional (Cujabante et al, 2020). Muy a pesar de sus beneficios, esta nueva realidad ha traído consigo nuevas amenazas que pondrían en riesgo la estabilidad y el normal funcionamiento de esos sectores o de una nación entera (Asencio, 2018).

El ciberespacio es un término hoy en día popularizado. Estrategas de la tecnología, gobernantes, militares, empresarios, líderes de industrias y profesionales de la seguridad lo definen como un entorno digital interconectado muy extendido, en donde agentes cibernéticos pueden interactuar por medio de una conexión a la red (Robles, 2015) haciendo posible que el mundo se mantenga en contacto sin barreras. Vargas, Recalde y Reyes (2017) comentan que el ciberespacio es un conjunto de elementos. Estos lo conforman la Internet, las redes de telecomunicaciones, computadoras, softwares, máquinas, las redes sociales, páginas web y los cibernautas, y es un espacio que tiene como función intercambiar servicios y conocimientos. Por su parte, Valdés y Cabrera (2013) se refieren al ciberespacio como una plataforma abstracta, estratégica y operativa constituida por redes informáticas que son captadas mediante el uso de aparatos digitales a fin de dar lugar a procesos sociales y culturales alternativos.

El espacio cibernético se encuentra inmerso en la red de ordenadores, los móviles, los aparatos digitales, todo un mundo amplio y confuso de entender. A propósito, Asencio (2018) menciona las siguientes características para comprender la naturaleza del espacio cibernético:

- Es un entorno continuamente dinámico y en constante crecimiento.
- Impacta y produce cambios en las sociedades que acceden al ciberespacio. De hecho, las generaciones que han accedido tempranamente al ciberespacio presentan motivaciones y deseos distintos a las generaciones que no tuvieron ese acercamiento prematuro.
- Las operaciones que se llevan a cabo en el espacio cibernético tienen una amplitud ilimitada. Esta no presenta fronteras por lo que puede llegar a cualquier parte del mundo.
- Debido a la utilización de identidades virtuales, las operaciones efectuadas se pueden realizar bajo anonimato.
- Las acciones efectuadas en el ciberespacio generan un efecto inmediato.

Es importante mencionar que el espacio cibernético ha sido de gran ayuda para fortalecer el desarrollo social, ya que mediante sus procesos se puede establecer un orden y control de grandes sistemas sociales. En tanto, conocer las características esenciales del ciberespacio es fundamental para crear planes de defensa y seguridad ante amenazas que pueden conllevar al caos, los que por ejemplo son ejecutados por los cibernéticos. Estos pueden causar apagones eléctricos, fallas en equipos militares, violaciones a secretos de seguridad nacional, robar datos confidenciales, interrumpir las redes telefónicas e informáticas, logrando paralizar los sistemas obligando a que los datos no se encuentren disponibles. Es por esta razón que no es una exageración decir que las amenazas cibernéticas pueden afectar el funcionamiento diario de la vida tal como lo conocemos.

El espacio cibernético proporciona la posibilidad de anonimato por medio de la Internet. Esta sería una característica ventajosa para generar los actos delictivos, dado que dificulta la identificación y rastreo del usuario ante la ejecución de una amenaza o ataque (Ramírez, 2016). Por ende, esta realidad se convierte en un reto de gran relevancia para cada nación, en donde cada uno deberá enfocarse a impulsar una infraestructura y mecanismos de seguridad para la defensa cibernética. Una amenaza cibernética es un acto malicioso que busca dañar o robar datos, e interrumpir la vida digital en general. Los ataques cibernéticos incluyen amenazas como virus informáticos, filtraciones de datos y ataques de denegación de servicio (Pauli y Franco, 2020).

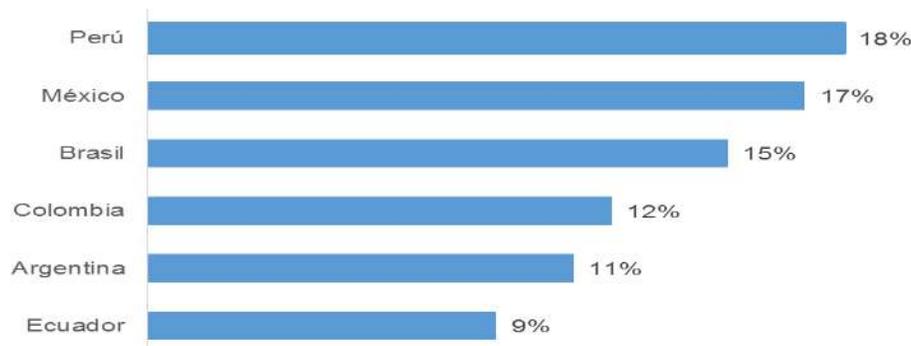
Es un hecho que hoy día salvaguardar la integridad de un estado o nación no solo implica un enfoque físico, sino también cibernético. Muy a pesar, si en teoría ambos tienen un alto nivel de importancia, ese último rubro ha sido postergado en la mayoría de los países subdesarrollados (Medeiros y Franco, 2020). En extensión, Aranda (2018) comenta que en Latinoamérica se registra una variedad de crímenes cibernéticos. Entre ellos se encuentra un reciente robo de alrededor de 10 millones de dólares efectuado a una entidad financiera chilena. Entonces, el haber invertido una fracción de esa cantidad al rubro de la ciberseguridad, tranquilamente hubiera evitado tal desfalco. Aranda añade además que lo ocurrido no es un tema propiamente de un país, sino que se trata de un asunto global, pues las pérdidas anuales debido al cibercrimen oscilan entre un 0,8 a 1,0 por ciento del producto global bruto.

No solo Chile ha sido el único país de la región víctima de ataques cibernéticos. Además de ser uno de ellos, el Perú ha registrado una gran cantidad de ciberataques (Quiroga, 2021), un dato bastante preocupante y negativo para los usuarios y empresas del país. Ya de por sí esa es una muy buena razón para que sus gobernantes le den una mayor importancia a la implementación de sistemas de seguridad sólidos y robustos para la protección de la información. Así mismo, Poma y Vargas (2019) explican que las modalidades más comunes de los ciberdelincuentes se hacen mediante el robo y venta de

la información de tarjetas; seguido de la sextorsión —la cual se refiere a la publicación no autorizada de imágenes íntimas—; el robo de dinero de cuentas bancarias y; ventas falsas en línea.

## Figura 2

### *Ranking de ciberataques en Latinoamérica*



Es importante destacar que mientras el espacio cibernético siga creciendo a nivel comercial, los cibercriminales se verán más interesados en buscar nuevas estrategias para llevar a cabo sus estafas (Álvarez, 2018). Estos delincuentes estarán atentos a escenarios que le den acceso a terrenos fértiles en los que puedan captar víctimas potenciales, tal como se observó durante el principio de la pandemia del COVID 19, en donde el mayor porcentaje de denuncias por parte de los ciudadanos peruanos se relacionaban a delitos informáticos bajo una modalidad en donde los delincuentes se hacían pasar por entidades financieras por medio de diversas vías, tales como llamadas, mensaje de WhatsApp y correos electrónicos (Quiroga, 2021).

Por otro lado, Jardín, Carneiro y Silva (2017) sostienen que las estrategias de defensa deben ser vistas desde un punto militar. En este sentido, de ser necesario, se debe considerar la utilización de todas las fuerzas de una nación, que, a través de operaciones a gran escala, planificación y desarrollo a largo plazo, se garantice la seguridad. Al respecto, Castillo (2021) menciona que las FF. AA. del Perú deben actuar de forma integral ante una amenaza cibernética. Es por esa razón que en el tiempo se ha orientado a la creación de una política sectorial de ciberdefensa. En el 2017, la Dirección de Política y Planeamiento Estratégico para la Defensa del Ministerio de Defensa formuló un proyecto de directiva que establecía las Políticas del Sector Defensa en Ciberdefensa. Aunque no fue aprobada, fue el inicio de una serie de decisiones que permitieron reforzar la Defensa Nacional del Perú.

Es necesario también, tomar en cuenta el costo que implica implementar sistemas de defensa. Galinec, Možnik y Guberina (2017) comentan que mientras que el costo por defender las estructuras cibernéticas y los beneficios de los ataques exitosos siguen aumentando, el costo por lanzar un ataque simultáneo se encuentra disminuyendo.

**Figura 3**

*Línea de tiempo de los avances de la ciberdefensa en el Perú*



Nota: Castillo (2021)

Por otra parte, Broeders (2021) comenta el desajuste existente en la evaluación de amenazas por parte del gobierno y corporaciones que indican un entorno en alto riesgo. Se manifiesta así una capacidad gubernamental limitada y una poca voluntad política para proteger a las empresas en línea. Si bien las empresas pueden defender sus propias redes, no pueden tomar represalias ni recopilar pruebas ante fraudes más allá del perímetro de sus propias redes. A propósito, Cujabante et al (2020) alegan que cuando se enfrenta a un atacante criminal de otro país o patrocinado por un Estado extranjero, la defensa cibernética pasiva a menudo parece solo una parte de la solución, algunos abogan por una postura de autodefensa cibernética más agresiva.

### **La desterritorialidad del ciberespacio**

A diferencia de los territorios tradicionales, las acciones en el ciberespacio no están limitadas por controles fronterizos debido a que la inmaterialidad del ciberespacio es demostrable en la red de flujo del espectro electromagnético. Sin embargo, el ciberespacio está anclado por dispositivos móviles operados en dominios usuales, pero al mismo tiempo impregna simultáneamente y abarca otras potestades (Pauli y Franco, 2020). La inmaterialidad del ciberespacio permite la transposición de límites por diferentes flujos de información. Esta es la peculiaridad más evidente del ciberespacio en cuanto a su ruptura con los conceptos tradicionales de territorio como el espacio físico delimitado por fronteras (Medeiros y Franco, 2020).

Para crear un sólido sistema de defensa y seguridad cibernético es necesario entender a profundo de qué se trata el ciberespacio. Analizar su territorio físico si bien no es el conducto más amplio para alcanzar este entendimiento, sí es una dirección para entender una parte de su constitución. Este terreno físico se refiere a la capa conformada por los dispositivos, los cuales permiten la inserción en el espacio cibernético (Pauli y Franco, 2020).

## **Propuesta de estrategia para la ciberseguridad en el Perú**

En la actualidad, los ataques cibernéticos cada vez son más frecuentes consecuencia de la exposición de sus sistemas de seguridad. Esto ha generado el aumento en la inversión para salvaguardar la información. Para una empresa pequeña podría resultar un atentado contra un patrimonio de 100 mil dólares, mientras que en caso el ataque sea en contra a una institución, organismo social o hacia el mismo Estado, el daño sería irreparable, lo que conllevaría a no solo la pérdida de activos, sino también la confianza de los inversionistas (Ormachea, 2020).

El principal objetivo de los delincuentes cibernéticos es acceder a la información confidencial, ya sea de las instituciones privadas o del estado, obtener secretos militares, rastrear movimientos de tropas en conflictos armados entre países o exponer a agentes de contrainteligencia. Por ende, es de suma importancia asistir a este tema de manera minuciosa y contar con estrategias que se adapten a las exigencias actuales permitiendo contrarrestar cualquier diversidad de ciberataques que puedan perturbar o buscar destruir las infraestructuras estatales o hasta generar una ciberguerra (Aguilar, 2019).

De acuerdo con Aguilar (2021), una estrategia sólida de ciberseguridad puede proporcionar una buena postura de seguridad contra ataques maliciosos diseñados para acceder, alterar, eliminar, destruir o extorsionar sistemas y datos confidenciales de una organización o usuario. En extensión, la ciberseguridad también es fundamental para prevenir ataques que tienen como objetivo deshabilitar o interrumpir las operaciones de un sistema o dispositivo.

La propuesta de estrategia para la ciberseguridad del estado peruano se debe caracterizar por estar cimentada en un sistema participativo y cooperativo, alentando e integrando la participación conjunta de diversos agentes, tales como la ciudadanía, instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como militares activos y hasta la comunidad internacional, todo ello con la finalidad de que se desarrolle un programa

eficaz ante cualquier ataque y que procure reducir la brecha en la capacidad de respuesta (Sheth, Bhosale y Kurupkar, 2021). Para reforzar la capacidad cibernética nacional es necesario que exista la separación de las redes internas del Estado de la Internet pública. Al mismo tiempo, contar con una organización que se encargue de lidiar y gestionar la ciberseguridad de la nación, así como de un sistema tecnológico de alta calidad para detectar y responder a los ciberataques en tiempo real. Esto se puede alcanzar mediante las siguientes tres fases propuestas por Ormachea (2020):

- **Planificación:** Por lo general, los efectos que se generan de un cibercrimen se conocen una vez que es ejecutado. Por ende, la fase de planificación involucra una exploración inteligente e ingeniosa que permita evaluar el alcance asociado a la amenaza, permitiendo crear mecanismos de defensa suficientes. Es fundamental además contar con equipos actualizados que no generen una falsa sensación de seguridad y más bien permiten que las amenazas se materialicen.

La fase de planificación debe cumplir con medidas tales como establecer un dominio basado en la confianza y la cooperación público-privado-militar, en donde se compartan responsabilidades en materia de ciberseguridad. Se debe promover además un ecosistema innovador que permita un crecimiento sostenido y constante del sistema de ciberseguridad nacional. Finalmente, se debe de fomentar arduamente una cultura de seguridad cibernética en la población que dé a reconocer su importancia.

- **Ejecución:** En esta fase se debe replantear de manera constante nuevas formas o vías de acción para robustecer la infraestructura de la seguridad nacional. En tanto, se debe establecer la forma de la implementación de un plan básico en la ciberseguridad nacional a nivel táctico y operacional, de modo que se persigan los objetivos establecidos en la estrategia. Lo antes mencionado debe ser llevado a cabo considerando medidas tales como incrementar la seguridad de la infraestructura central nacional, diseñar un sistema de ciberseguridad de alta

tecnología y mejorar las capacidades de respuesta ante ataques cibernéticos. Aquí es crucial que las fuerzas armadas tengan un papel activo en las medidas defensivas contra los ataques cibernéticos masivos.

- **Evaluación:** En esta fase se lleva a cabo una revisión de las fases anteriores. Se realiza la supervisión periódica de los aspectos comprendidos en la estrategia, así como la subsanación de las deficiencias a fin de brindar mejoras que permitan elevar la calidad de la ciberseguridad de las personas, empresas y la entidad gubernamental. Es fundamental que esta fase ejecute el paradigma de la medida: enriquecimiento de los sistemas de cooperación bilateral y unilateral.

## Conclusiones

Perú presenta un déficit en temas de ciberseguridad y ciberdefensa debido a que no se han ejecutado adecuadamente los procesos o medios tecnológicos que permitan fortalecer la protección de datos o información de entidades u organismos tanto privados como públicos. Esta deficiencia se justifica ante la ausencia de amenazas de conflictos a gran escala, lo que provoca el desinterés respecto al tema por parte de los gobernantes de estado. En ese sentido, esa desmotivación representa uno de los retos de mayor relevancia para cambiar el rumbo de esta situación. Por otra parte, Perú es considerado como el país que registra un mayor número de ataques cibernéticos en la región relacionados al hurto de información personal de los ciudadanos.

Por su parte, los países desarrollados han considerado la importancia que representa contar con sólidos sistemas de seguridad y defensa cibernética, ya que la estabilidad de estos depende en gran medida de la protección de información o datos oficiales del estado. Mientras tanto, los países menos desarrollados manifiestan un avance tardío. Tal es el caso del Perú que, a pesar de haber tenido la iniciativa de crear políticas y estrategias nacionales enfocadas a la ciberseguridad y ciberdefensa, no dirige la inversión suficiente

para la continua actualización de estas, valiéndose de tecnologías obsoletas que vulneran la seguridad nacional.

Por otro lado, el cuerpo de las FF. AA. peruanas posee una capacidad limitada para contrarrestar un ataque cibernético de importancia al no contar con el equipamiento ni la tecnología necesaria que cumplan con las exigencias actuales, además de una estrategia de ciberseguridad y ciberdefensa eficiente, la cual es la que integra la cooperación de los sectores público, privado y militar. Cabe destacar que el desconocimiento y la falta de investigación en esta área es una de las barreras que debe ser cubierta, a fin de ir disminuyendo la amenaza de un posible caos ante la eventualidad de un ataque de este tipo.

Se debe considerar al ciberespacio, militarmente hablando, como un medio o dominio en el que existe amenazas reales que pueden llegar a ocasionar mucho daño y en donde la vulnerabilidad ante los ataques va en aumento, no solo por la expansión de la Internet, sino por cómo la sofisticación de los ciberataques aumenta en mayor medida. Adicionalmente, si bien cualquier estrategia debe ser constantemente estudiada para evaluar su efectividad, en el caso del Perú es necesario un modelo de gobernanza en ciberseguridad y ciberdefensa que acople y materialice de forma efectiva los esfuerzos de los diversos sectores del estado.

La seguridad nacional en el Perú hoy en día no solo depende de salvaguardar las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, que era lo habitual en tiempos pasados. Ahora también se deben velar y fortalecer los sistemas de seguridad cibernéticos, aquellos que sepan contrarrestar un ciberataque en caso de que este tenga lugar. Es por ello por lo que las FF. AA. tienen como desafío capacitarse en cada uno de estos sectores, logrando así convertirse en un organismo integral en cuando a defensa y seguridad se refiere.

## Referencias

- Álvarez, D. (2018). *Ciberseguridad en América Latina y ciberdefensa en Chile*. Revista chilena de derecho y tecnología, 7 (1), 1 – 2. <https://rchdt.uchile.cl/index.php/RCHDT/article/view/50416/53050>
- Aranda, O. (2018). *Ciberseguridad y ciberdefensa: prioridad nacional postergada*. Revista de Marina, 956 (1), 1 – 15. <https://revistamarina.cl/revistas/2018/4/oarandam.pdf>
- Abomhara, M. y Koien, G. (2015). *Cyber Security and the Internet of Things: Vulnerabilities, Threats, Intruders, and Attacks*. Information and communication, 1 (1), 1 – 24. [https://www.riverpublishers.com/journal/journal\\_articles/RP\\_Journal\\_2245-1439\\_414.pdf](https://www.riverpublishers.com/journal/journal_articles/RP_Journal_2245-1439_414.pdf)
- Asencio, A. (2018). *El Ciberespacio como sistema y entorno social*. Comunicación y sociedad, 31 (1), 23 – 36. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6336401>
- Aguilar, J. (2019). *Hechos ciberfísicos: una propuesta de análisis para ciberamenazas en las Estrategias Nacionales de Ciberseguridad*. URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, (25), 24 - 40. <https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.4007>
- Aguilar, J. (2021). *Retos y oportunidades en materia de ciberseguridad de América Latina frente al contexto global de ciberamenazas a la seguridad nacional y política exterior*. Undefined, 53 (198). 169 – 197. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2021.57067>

- Bonilla, H. y Ortiz, F. (2020). *Estrategia Nacional de Ciberdefensa y Ciberseguridad - ECDCS- 2020 - 2030*. Sello Editorial ESDEG. 1 14. 10.25062/9789585254558.
- Broeders, D. (2021). *Private active cyber defense and (international) cyber security— pushing the line?* Journal of Cybersecurity, 7 (1). 1 10. <https://academic.oup.com/cybersecurity/article/7/1/tyab010/6199903>
- Bay, M. (2016). *What is cybersecurity? In search of an encompassing definition for the post-Snowden era*. French journal for media research, 1 (1), 1 – 12. [https://www.researchgate.net/publication/308609163\\_WHAT\\_IS\\_CYBERSECURITY\\_In\\_search\\_of\\_an\\_encompassing\\_definition\\_for\\_the\\_post-Snowden\\_era](https://www.researchgate.net/publication/308609163_WHAT_IS_CYBERSECURITY_In_search_of_an_encompassing_definition_for_the_post-Snowden_era)
- Becerril, A. (2021). *Cybersecurity and E-commerce in Free Trade Agreements*. Mexican Law Review, 13 (1), 1 – 12. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-05782020000200003](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-05782020000200003)
- Castillo, E. (2021). *Política Sectorial de Ciberdefensa: una necesidad impostergable*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. 1. 1 6. <https://ceeeep.mil.pe/wp-content/uploads/2021/11/CEEEP-2021-Politica-Sectorial-de-Ciberdefensa-1.pdf>
- Córdoba, J. y Pérez, L. (2021). *La ciberdefensa en los sistemas de información sanitarios militares*. Sanidad Militar, 76 (3), 1 – 12. [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1887-85712020000300140](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1887-85712020000300140)
- Cujabante, X., Bahamón, L., Prieto, J. y Quiroga, J. (2020). *Ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia: un posible modelo a seguir en las relaciones cívico-militares*. Revista Científica General José María Córdoba, 18 (30), 357 – 377. <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v18n30/2500-7645-recig-18-30-357.pdf>

- Díaz, R. (2021). *Estado de la ciberseguridad en la logística de América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo Productivo, (228).1 68. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47240/1/S2100485\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47240/1/S2100485_es.pdf)
- Galinec, D., Možnik, D. y Guberina, B. (2017). *Cybersecurity and cyber defense: a national level strategic approach*. *Automatika*, 58(3). 273 – 286. [https://www.researchgate.net/publication/324777689\\_Cybersecurity\\_and\\_cyber\\_defence\\_national\\_level\\_strategic\\_approach](https://www.researchgate.net/publication/324777689_Cybersecurity_and_cyber_defence_national_level_strategic_approach)
- Jardim, D., Carneiro, A. y Silva, F. (2017). *Cyber security governance and management for smart grids in Brazilian energy utilities*. *JISTEM J.Inf.Syst. Technol. Manag*, 14 (3). 385 – 400. <https://www.scielo.br/j/jistm/a/RfZk5rzRxD9fML864dJCmfH/>
- Medeiros, B. y Franco, L. (2020). *The Fundamental Conceptual Trinity of Cyberspace*. Contexto internacional, 42 (1), 31 – 55. <https://www.scielo.br/j/cint/a/WYHRGNsY5mpWzjCwsSfrTZv/?format=pdf&lang=en>
- Ormachea, J. (2020). *Estrategias integradas de ciberseguridad para el fortalecimiento de la seguridad nacional*. *Defensa-CAEN*, 1 (4). 36 – 48. <https://orcid.org/0000-0002-9119-8846>
- Poma, A., y Vargas, R. (2019). *Problemática en Ciberseguridad como protección de sistemas informáticos y redes sociales en el Perú y en el Mundo*. *SCIENDO*, 22(4), 275-282. <https://doi.org/10.17268/sciendo.2019.034>

- Pauli, B. y Franco, L. (2020). *The Fundamental Conceptual Trinity of Cyberspace*. Contexto Internacional, 42 (1), 31 - 53. <https://www.scielo.br/j/cint/a/WYHRGNsY5mpWzjCwsSfrTZv/?format=pdf&lang=en>
- Quiroga, J. (2021). *Ciberseguridad y protección de datos personales en el Perú*. *Advocatus*, (39), 15 - 21. <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n39.5114>
- Ramírez, E. (2016). *Fuerza Pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia*. Análisis Político, 29 (87), 146 - 149. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60757>
- Robles, M. (2015). *El ciberespacio y la ciberseguridad: consideraciones sobre la necesidad de un modelo jurídico*. Documento Opinión, 1 - 18. [https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEE0124-2015\\_Ciberespacio-Ciberseguridad\\_Margarita-Robles.pdf](https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEE0124-2015_Ciberespacio-Ciberseguridad_Margarita-Robles.pdf)
- Sheth, A., Bhosale, S. y Kurupkar, F. (2021). *Research paper on cyber security*. *Contemporary research in India*, 1 (1), 246 - 251. <https://www.researchgate.net/publication/352477690>
- Secure Connections (2022). *Cybersecurity in the Philippines: Global context and local challenges*. <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2022/03/Cybersecurity-in-the-Philippines-Global-Context-and-Local-Challenges-.pdf>

- Vargas, R., Recalde, L. y Reyes, R. (2017). *Ciberdefensa y ciberseguridad, más allá del mundo virtual: modelo ecuatoriano de gobernanza en ciberdefensa*. Revista Latinoamérica de estudios de seguridad, 20 (1), 31 – 45. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2571/1605>
- Valdés, J. y Cabrera, E. (2013). *Ciberspacio y cibernsiedad, su relación con las formas alternativas de socialización para la apropiación social de las TIC's*. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, 10. 1 18. <https://1-11.ride.org.mx/index.php/RIDASECUNDARIO/article/viewFile/564/553>
- Warner, M. (2012). *Cybersecurity: A Pre-history. Intelligence and National Security*, 27(5), 781–799.10.1080/02684527.2012.708530

# ERRORES AL ENFRENTAR AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL: EL CASO DE LA PANDEMIA

## ERRORS WHEN FACING THREATS TO NATIONAL SECURITY: THE CASE OF THE PANDEMIC

PP. 77-103

**Yuri Núñez del Prado Guevara**

[matrixf28@yahoo.com.mx](mailto:matrixf28@yahoo.com.mx)

Centro de Altos Estudios Nacionales

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3475-2035>

Licenciado en Ciencias Aeronáuticas (EOFAP), Magíster en Administración (UNFV), Maestría en Gobernabilidad, Defensa Nacional y Desarrollo Aeroespacial (USMP), y Maestría en Doctrina y Administración Aeroespacial (ESFAP); con estudios en Doctorado en Defensa y Seguridad Estratégica (CAEN). Estudios en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED – España. Experto en Políticas Públicas y Especialista en Gobernabilidad y Ciberseguridad de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional SEDENA. Consultor para la elaboración de políticas nacionales.

**Recibido:** 17 Ene 23

**Aceptado:** 13 Feb 23

**Publicado:** 17 Feb 23

DOI: <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.101>

## Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo identificar los principales errores que el Estado Peruano cometió en la gestión de la pandemia y que lo llevaron a ser el país con mayor número de muertes *per cápita* en el mundo. Para ello, en el escenario pre pandemia, se precisarán las diferencias entre riesgo y amenaza, se analizarán sucintamente los documentos que identifican a la pandemia como una amenaza a la seguridad nacional y como desastre<sup>1</sup>; y los compromisos internacionales incumplidos del Estado respecto a la gestión del riesgo de desastres. Luego se examinará la normatividad y los procesos internos de instituciones nacionales encargadas de la identificación, planeamiento y gestión de la amenaza, descubriendo en el análisis las falencias administrativas, organizativas y funcionales de las mismas. A continuación, se identificarán los efectos adversos que surgen como resultados del impacto de la pandemia para determinar la importancia de su gestión. Los resultados nos llevan a concluir que a pesar de contar administrativa, organizativa y funcionalmente con instituciones con suficientes elementos para la gestión de la amenaza, desde el más alto nivel, éstas subestimaron la velocidad con la que creció la probabilidad de ocurrencia y el impacto de la misma, estableciendo criterios equivocados para la gestión de la amenaza desde la política de gobierno hasta los niveles operativos, lo que dio lugar a que se convirtiera en un desastre de origen biológico trayendo como consecuencia ingentes daños para el país, pero principal y particularmente para miles de ciudadanos peruanos que perdieron la vida.

***Palabras clave:*** seguridad nacional, riesgo y amenaza, pandemia, gestión del riesgo de desastres.

---

<sup>1</sup> Definido como el conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana.

### **Abstract**

The objective of this paper is to identify the main errors that the Peruvian State made in the management of the pandemic and that led it to be the country with the highest number of deaths per capita in the world. For this, in the pre-pandemic scenario, the differences between risk and threat will be specified, the documents that identify the pandemic as a threat to national security and as a disaster will be briefly analyzed; and the unfulfilled international commitments of the State regarding disaster risk management. Then the regulations and internal processes of national institutions responsible for the identification, planning and management of the threat will be examined, discovering in the analysis their administrative, organizational and functional shortcomings. Next, the adverse effects that arise as a result of the impact of the pandemic will be identified to determine the importance of their management. The results lead us to conclude that despite having administrative, organizational and functional institutions with sufficient elements for threat management, from the highest level, they underestimated the speed with which the probability of occurrence and the impact of the threat grew. Itself, establishing wrong criteria for threat management from government policy to operational levels, which led to it becoming a disaster of biological origin, resulting in enormous damage to the country, but mainly and particularly for thousands of Peruvian citizens who lost their lives.

**Keywords:** national security, risk and threat, pandemic, disaster risk management

## Introducción

En el curso de esta investigación, una de las primeras cosas que se observaron, es que muchas de las personas confundían el riesgo y la amenaza, inclusive algunos los usan como sinónimos y teniendo en cuenta que la normatividad no lo deja totalmente claro, es necesario precisar que el concepto de *riesgo* como la contingencia, posibilidad de ocurrencia o proximidad de un daño no tiene un consenso claro en la literatura.

Por un lado, no hay duda de que, en el uso común, en términos del lenguaje, el *riesgo* tiene un significado intuitivo que depende de aspectos subjetivos, pues éste se entiende como una situación que implica enfrentar una actividad causante de consecuencias indeseables e inesperadas, es decir cómo un entorno puede influir negativamente en contra de determinado sujeto.

En la medida que por diferentes motivos y contextos, ese riesgo pueda causar o infundir miedo a un sujeto específico debido a que sus efectos negativos -como la provocación de un mal grave para él o la manera como su entorno le podrían generar perjuicio-, entonces dicho riesgo se convierte en una *amenaza* para él.

El escenario latinoamericano es muy sensible a los riesgos que se han convertido en amenazas que en su conjunto son el principal factor de inestabilidad política, económica y social que lo ha caracterizado desde mediados del siglo pasado, habiendo surgido nuevas amenazas a la seguridad que no eran consideradas como tales por las visiones tradicionales que tienen un origen variado, complicado y más aún complejo, configurándose una situación que afecta internamente a los Estados, causando perjuicios a la gobernabilidad de los países.

Así, el Estado Peruano está expuesto a innumerables riesgos que de acuerdo a determinadas condiciones, podrían afectar la Seguridad Nacional, por lo que para su supervivencia es de vital importancia que estos riesgos al que nuestro país es sensible sean tempranamente identificados y permanentemente monitoreados a fin de que su tendencia sea la señal que tempranamente nos indique que ese riesgo se va a convertir en una amenaza y nos otorgue un tiempo que es fundamental para enfrentarla.

Uno de esos riesgos identificados y que debió ser monitoreado por nuestros sistemas de seguridad es el catalogado como «Enfermedades infecto contagiosas», el cual ni siquiera tiene un nombre apropiado, toda vez que de acuerdo a lo precisado, cualquier enfermedad es solo un riesgo y *per se* no puede ser considerada como amenaza, sino hasta que esta se ha propagado descontroladamente para llegar a constituirse en lo que se denomina pandemia. En ese sentido, la enfermedad es considerada *desastre* cuando el agente infeccioso adquiere una difusión a nivel de epidemia o pandemia, convirtiéndose en el más peligroso de los desastres: el biológico.

## **Amenazas a la seguridad nacional**

La identificación de la amenaza que nos ocupa tiene lugar en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2003) en la Ciudad de México, y se origina en una decisión del más alto nivel político -los jefes de Estado y Gobierno- que fue adoptada en la Segunda Cumbre de las Américas, culminando este proceso con la realización de una Conferencia Especial sobre Seguridad, en el marco de la OEA.

En este entonces, se acordó celebrar la Conferencia luego de una serie de tareas centradas en una revisión de temas referidos a los enfoques sobre la seguridad internacional en el Hemisferio y encomendaron a la Comisión de Seguridad Hemisférica: «efectuar el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y seguridad; realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamentos e identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica».

Las exposiciones giraron, con diversos énfasis, en torno al Proyecto de Declaración sobre Seguridad en las Américas, y desarrollaron varios de los conceptos en él contenidos; de manera destacada se abordaron enfoques sobre seguridad multidimensional, y las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas. De este trabajo se consensúa que:

«Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.» (p. 2)

«Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.» (p. 3)

«La seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa: los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.» (p. 4)

Teniendo en cuenta que la seguridad nacional a nivel mundial y en especial en los estados americanos da un giro debido a la nueva visión antropocéntrica, queda clara la importancia de identificar las amenazas que afectan al ser humano y que se sitúan en la base de la jerarquía de necesidades humanas de Maslow, ya que más allá de considerarse un mero aspecto de seguridad (segundo nivel), la salud es el único factor que dificulta o impide la homeostasis<sup>2</sup> y esto afecta directamente las necesidades fisiológicas establecidas en el primer nivel de la pirámide.

### **La gestión del riesgo de desastres**

En el año 2015, durante la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) se estableció un Marco para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 con una visión centrada en la *gestión del riesgo* en lugar de en la *gestión de desastres*, habiéndose definido siete objetivos mundiales, entre otros la reducción del riesgo de desastres y evitar que se produzcan nuevos riesgos, (es decir le dio un sentido proactivo más que reactivo), así como un

---

<sup>2</sup> Definido como el estado de equilibrio entre todos los sistemas del cuerpo que se necesitan para sobrevivir y funcionar correctamente.

conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres que involucra la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado.

Este marco amplía el marco que le precedió para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos, es decir incluye amenazas tipo la pandemia, recalcando entre otras cosas la imperiosa necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones; el compromiso de realizar inversiones preventivas que consideren la evaluación de los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos y el fortalecimiento de la infraestructura sanitaria que coadyuve a su resiliencia.

Señala la urgencia de la prevención y la planificación, centradas en la persona, sus medios de subsistencia, su salud, su patrimonio cultural, sus activos socioeconómicos y sus ecosistemas; la importancia del trabajo en todos los niveles para reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad; la adopción de medidas puntuales para luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, los arreglos institucionales deficientes, las políticas públicas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo y la lucha contra los desastres, estableciendo el siguiente objetivo:

«Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia».

Para lograr el objetivo instan a los Estados a adoptar las siguientes medidas:

- 1) Comprender el riesgo de desastres.
- 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para «reconstruir mejor» en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

En mayo del 2019, es decir un año antes de que se desatara la pandemia, el Perú participó de la Sexta Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres (en el marco del Sendai) estando la delegación peruana integrada por el Presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Javier Abugattás, el Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), el Valm.(r) Wladimiro Giovannini y el Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), Gral. Jorge Luis Chávez Cresta.

Sin embargo, como veremos más adelante, ninguna de las instituciones a las que representaban los miembros de la delegación, tomaron las correspondientes acciones considerativas en el planeamiento ni las preventivas ante la amenaza, para por lo menos minimizar los efectos de la pandemia. Tampoco se tomaron en consideración las prioridades establecidas en el marco del Sendai, especialmente en lo que respecta a la inversión para reducir el riesgo, la implementación y preparación para afrontar la amenaza, ni mucho menos para darle una respuesta eficaz y en un extremo, en el combate contra la pandemia, el Estado rechazó la iniciativa de los empresarios del sector privado a colaborar con la adquisición de vacunas para su personal que constituía la fuerza laboral necesaria para evitar el terrible y dañino estancamiento económico que tanto daño nos ha ocasionado.

Estas incomprensibles decisiones gubernamentales amparadas en ideologías y doctrinas estatistas, aumentaron el descontento ciudadano y después de muchas batallas legales, recién fueron revertidas en junio del 2021.

### Otros compromisos internacionales

Además del Marco del Sendai, el Perú suscribió compromisos como el Reglamento Sanitario Internacional 2005 (RSI) vigente desde el 15 de junio de 2007, el cual es un acuerdo internacional jurídicamente vinculante suscrito por 196 países, entre los que se encuentran todos los Estados Miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Su objetivo consiste en ayudar a la comunidad internacional a prevenir y dar respuesta a los riesgos graves para la salud pública que puedan cruzar fronteras y amenazar a la población mundial. La finalidad y el alcance del RSI consisten en prevenir la propagación internacional de enfermedades y proporcionar protección frente a ellas, controlarlas y darles una respuesta de salud pública, todo ello de forma proporcional a los riesgos que supongan para la salud pública y evitando interferencias innecesarias con los viajes y el comercio internacionales.

En este Reglamento se precisa su alcance que no se limita a tal o cual enfermedad o modalidad de transmisión en concreto, sino que abarca *toda dolencia o afección médica, cualquiera sea su origen o procedencia, que entrañe o pueda entrañar un daño importante para el ser humano*; y la obligación de los Estados Parte de instalar un mínimo de capacidades básicas en materia de salud pública; en tal sentido *Cada Estado Parte desarrollará, reforzará y mantendrá, lo antes posible, pero a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento para ese Estado Parte, la capacidad necesaria para responder con prontitud y eficacia a los riesgos para la salud pública y las emergencias de salud pública de importancia internacional.*

Cabe resaltar que previamente, ya existía el Código Sanitario Panamericano, vigente desde el 20 de noviembre del 1926<sup>3</sup> cuyos fines son:

- Prevenir la propagación internacional de infecciones o enfermedades susceptibles de transmitirse a seres humanos.
- Estimular o adoptar medidas cooperativas encaminadas a impedir la introducción y propagación de enfermedades en los territorios de los Gobiernos Signatarios o procedentes de los mismos.
- Uniformar la recolección de datos estadísticos relativos a la morbilidad en los países de los Gobiernos Signatarios.
- Estimular el intercambio de informes que puedan ser valiosos para mejorar la sanidad pública y combatir las enfermedades propias del hombre.
- Uniformar las medidas empleadas en los lugares de entrada para impedir la introducción de enfermedades transmisibles propias del hombre, a fin de que pueda obtenerse mayor protección contra ellas y eliminarse toda barrera o estorbo innecesarios.

## **Responsables de la identificación de las amenazas**

A continuación, se analizarán los organismos del Estado, conjuntamente con las normas que los rigen y los procedimientos que tienen establecidos, que involucran directamente la identificación de las amenazas para determinar en que parte específica de sus procesos se produce la falla que nos lleva a la inadvertencia de la amenaza.

Empezaremos por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI). Las amenazas a la seguridad nacional deben ser determinadas y monitoreadas en un Plan de Inteligencia Nacional (PIN), el mismo que comprende a toda la inteligencia y actividades de contrainteligencia que se producen y desarrollan en el Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, independientemente del campo de especialización de los componentes con la finalidad de lograr la identificación oportuna de amenazas y riesgos a la seguridad nacional, coadyuvar al logro de los objetivos nacionales y garantizar la disponibilidad, integridad y confidencialidad de los Activos Críticos Nacionales

---

<sup>3</sup> El Código Sanitario Panamericano fue suscrito el 14 de noviembre de 1924 en La Habana, Cuba. La fecha indica la Entrada en Vigor con base en la ratificación.

(ACN). Consecuentemente, la Inteligencia Nacional es una actividad clave que sirve para garantizar la continuidad del Estado y la supervivencia de la Nación. (DINA, Dirección de Inteligencia Nacional, 2014).

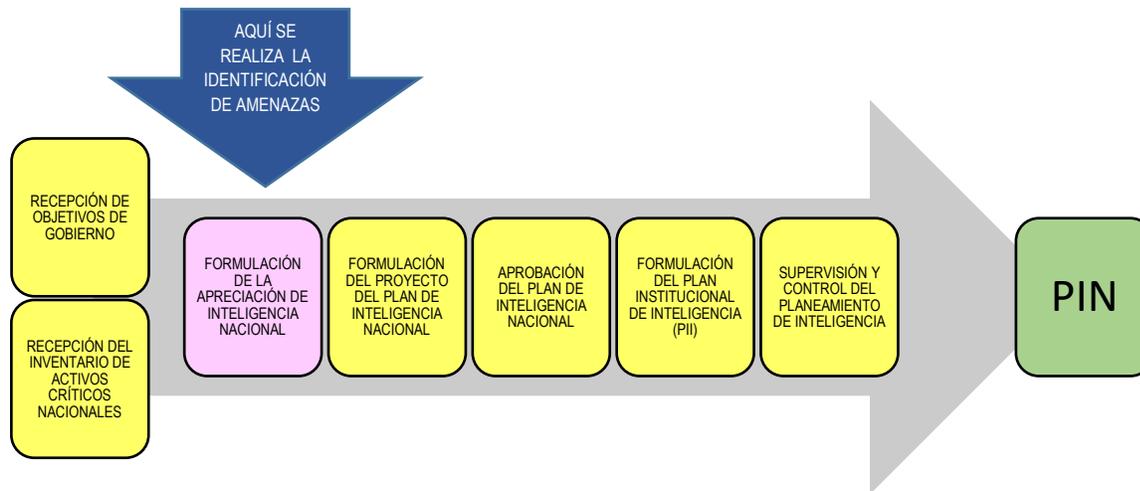
El Proceso de Planeamiento de Inteligencia (PPI) establecido en la doctrina de la DINA es el conjunto de actividades desarrolladas por los componentes del SINA, sometidas a un permanente ciclo de retroalimentación y mejora continua, por el cual se determinan las amenazas, riesgos y sus escenarios prioritarios, a fin de establecer los objetivos, políticas, estrategias y las responsabilidades, que orientan los procesos de inteligencia y contrainteligencia.

La segunda de seis actividades de este proceso corresponde a la Formulación de la Apreciación de Inteligencia Nacional (AIN) que se inicia con la identificación de las amenazas y riesgos y la determinación de los Objetivos de Gobierno y ACN en riesgo, los cuales son analizados y evaluados en un escenario específico sobre la base de la inteligencia disponible.

En este proceso *no* se ha identificado una pandemia como amenaza y en un extremo tampoco se realizó el monitoreo que permitiera advertir la amenaza con la antelación suficiente que se requiere para enfrentarla.

**Figura 1**

*Proceso de Planeamiento del Plan de Inteligencia Nacional PIN*



*Nota: Adaptado del Manual de Doctrina DINI.*

Por otro lado, el Centro de Planeamiento Nacional (CEPLAN) en sus estudios, al no haber concebido dentro de su planeamiento prospectivo dicha amenaza como prioritaria, dedica algunas páginas a justificar ese desacierto, considerando las enfermedades infecciosas como un «cisne negro»,<sup>4</sup> calificando a la amenaza con frases como: *no tienen, por naturaleza, una distribución estocástica conocida ex-ante, por lo que esto hace que sea prácticamente imposible protegerse / asegurarse frente a dichos eventos, o que durante el 2019 era impensable que una epidemia se expandiera por todo el mundo, alcanzando el nivel de pandemia.* (CEPLAN, 2020)

<sup>4</sup> La teoría del cisne negro o teoría de los sucesos del cisne negro es una metáfora que describe un suceso *sorpresivo* (para el observador), de gran impacto socioeconómico y que, una vez pasado el hecho, se racionaliza por *retrospección* (haciendo que parezca predecible o explicable, y dando impresión de que *se esperaba que ocurriera*). Fue desarrollada por el filósofo e investigador libanés Nassim Taleb.

En el anexo 1 de dicho documento correspondiente al Diccionario de los Riesgos y Oportunidades, identifica como riesgo la «Propagación rápida y masiva de enfermedades infecciosas», definiéndola como *propagación incontrolada de enfermedades infecciosas como resultado de la resistencia a los antibióticos, antivirales y otros tratamientos que conducen a muertes masivas*.

Para describir los «Riesgos que podrían afectar el bienestar de la población peruana y el desarrollo nacional» elabora un «Mapa de Riesgos Globales 2020» tomando en consideración el concepto de riesgo global, y habiendo realizado consultas técnicas a expertos con el objetivo de identificar y analizar aquellos que podrían afectar directamente a Perú en los próximos diez años, recalando que su análisis nos permitirá enfrentar y evaluar las opciones disponibles para el control de posibles eventos, además, de buscar explorar los riesgos en los paradigmas alternativos y escenarios, de manera que permita mostrar la concretización de los riesgos y la resistencia del país ante un entorno poco favorable.

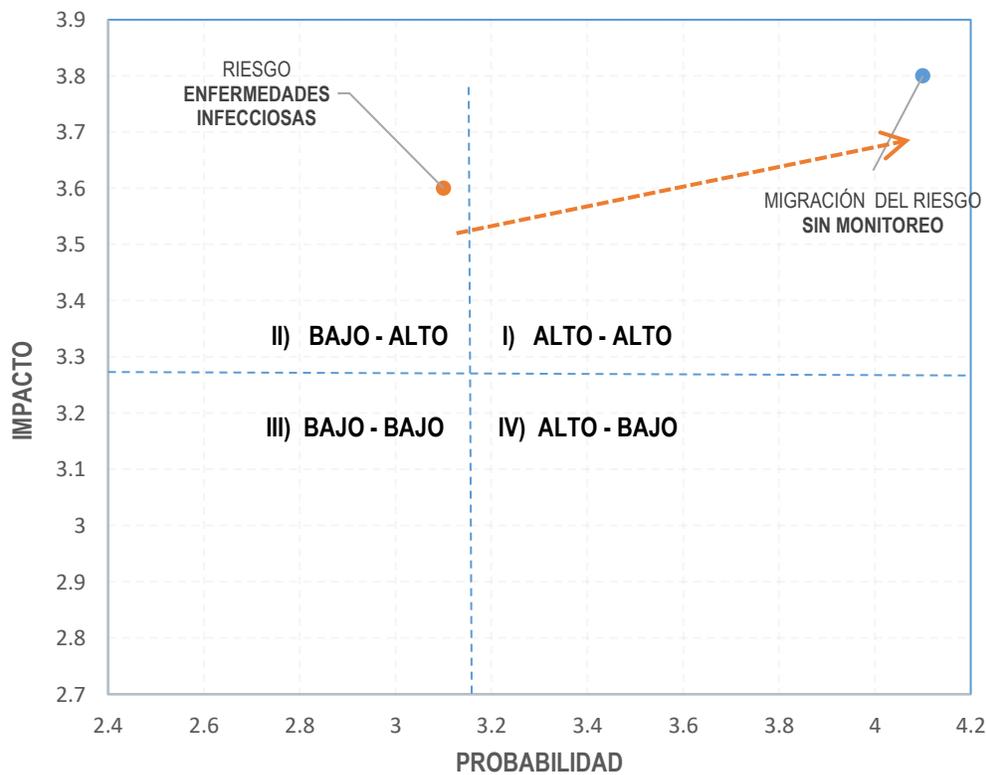
A continuación, dicho organismo presenta un «Ranking de los riesgos globales», donde el riesgo «Propagación rápida y masiva de enfermedades infecciosas» ocupa el puesto 12. Habiendo realizado una priorización de la lista de riesgos global utilizando los criterios de probabilidad de ocurrencia y magnitud de impacto en los próximos diez años, cuya información se ha recogido mediante una consulta de expertos, sitúa este riesgo en el cuadrante de «mayor impacto y menor probabilidad».

Efectivamente, en la Figura 2 se presenta el cuadrante II que muestra los riesgos poco probables y de un impacto severo en el bienestar de la población peruana y el desarrollo nacional en los próximos diez años. Dentro de este cuadrante es posible encontrar a los siguientes riesgos: (i) crisis alimentaria; (ii) propagación rápida y masiva de enfermedades infecciosas; y (iii) colapso o crisis del estado, tal como un conflicto civil, golpe militar, o estados fallidos.

Sin embargo, y a pesar que en la fecha de elaboración del informe ya se habían producido otras pandemias y se tenía conocimiento efectivo de la ocurrencia de la pandemia del COVID-19, su vertiginosa velocidad de propagación, y sus nefastos efectos, el estudio solo se circunscribe al desarrollo de la ocurrencia de los 11 riesgos globales más relevantes para la población y el desarrollo nacional, situados en el primer cuadrante y *no considera ni desarrolla el riesgo que nos ocupa.*

**Figura 2**

*Mapa de riesgos*



*Nota: Adaptado en base a datos del Observatorio de Riesgos Globales y Nacionales CEPLAN.*

La siguiente organización considerada para este análisis es el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres - SINAGERD creado por la Ley N° 29664, como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014 – 2021 se constituye en el documento de planificación estratégica del SINAGERD para el cumplimiento de la Política Nacional de la gestión del riesgo de desastres en nuestro país, para cada ámbito jurisdiccional y territorial de los tres niveles de gobierno, considerando la gestión por resultados que incluye su articulación con el desarrollo de programas presupuestales, entre otros.

En el numeral 3.1: «Principales peligros, vulnerabilidades y riesgos», de dicho Plan, se precisa: *La inadecuada ocupación del espacio, aunada al desarrollo de las actividades socioeconómicas y culturales carentes de un enfoque de GRD (Gestión de Riesgos de Desastres), generan adicionalmente peligros inducidos por la acción humana tales como incendios, explosiones, contaminación, epidemias, pandemias y otros; teniendo como resultado el incremento progresivo de la vulnerabilidad por exposición, fragilidad y baja resiliencia.*

En el mismo documento, se consideró como «tipo de peligro» el *biológico*, y se presenta el impacto de los desastres ocurridos por este tipo de peligro en la población y viviendas en el periodo 2003 - 2012, habiéndose puntualizado que en el periodo observado ya figuraban 1,974 fallecidos en este rubro, por lo que tampoco se entiende la inacción de esta institución respecto a las graves implicaciones de un peligro que estaba identificado ya había causado estragos y sobre el cual se debió tomar alguna acción preventiva.

Figura 3

Impacto de los desastres en la población y viviendas según tipo de peligro. 2003 - 2012

Impacto de los desastres en la población y viviendas según tipo de Peligro, periodo 2003-2012

TIPO DE PELIGRO	PERSONAS/ AFECTADAS	PERSONAS/ DAMNIFICADAS	PERSONAS/ FALLECIDAS	VIV/ AFECTADAS	VIV/ DESTRUIDAS
GEODINÁMICA INTERNA					
ACTIVIDAD VOLCÁNICA	7,404	39	0	0	64
SISMO (*)	289,466	442,753	608	54,340	94,109
GEODINÁMICA EXTERNA					
ALUD	1,029	0	14	55	0
ALUVIÓN	5,852	2,633	18	1,171	432
DERRUMBE DE CERRO	53,972	5,013	52	768	902
DESPLAZAMIENTO	172,500	21,772	146	6,172	3,913
ORIGINADOS POR EL HOMBRE					
COLAPSO DE CONSTRUCC	14,482	10,971	45	1,978	2,490
CONTAMINAC. AGUA	53,288	0	5	0	0
CONTAMINAC. SUELO	4,950	0	0	0	0
EXPLOSIÓN	5,033	224	71	791	48
DERRAME SUST. NOCVAS	2,277	15	6	0	3
INCENDIO FORESTAL	9,003	3,418	13	431	422
INCENDIO URBANO	27,267	101,210	304	5,288	19,146
HIROMETEOROLÓGICO					
CRECIDA DE RÍO	34,470	10,654	11	5,301	2,124
GRANIZADA	519,016	17,631	13	54,843	1,887
HELADA	2,608,024	52,288	49	18,118	212
HUAYCO	263,857	17,983	60	6,152	2,081
INUNDACIÓN	1,227,176	432,288	102	296,706	23,724
LLUVIA INTENSA	1,928,295	176,753	156	311,581	31,201
MAREJADA (MARETAZO)	16,444	71	0	918	10
NEVADA	261,469	4,802	4	54,440	649
SEQUÍA	1,212,801	42,671	0	3,640	0
TORMENTA ELÉCTRICA	1,314	1,625	33	191	135
VIENTO FUERTE	206,681	41,946	27	34,021	6,821
BIOLÓGICO					
EPIDEMIA	41,533	0	53	726	0
PLAGA	381,650	0	9	0	0
OTRO 1/	261,748	26,713	175	6,611	3,727
<b>TOTAL</b>	<b>9,610,999</b>	<b>1,412,671</b>	<b>1,974</b>	<b>742,240</b>	<b>193,900</b>

1/ Incluye erosión ribereña, afloración agua, caída de árbol, caída meteorito, volcadura omnibus, rotura tubería matriz, reptación, alud, etc.

(\*) Incluye sismos sentidos en otros distritos colindantes con los epicentros de los sismos principales.

Nota: Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014 – 2021

La Resolución Ministerial N° 334-2012-PCM «Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres» en su numeral 6.2.4 identifica los «peligros originados por fenómenos biológico», como un peligro inducido por la acción humana, y dispone en su numeral 6.2.5 la elaboración del «Manual de Análisis de Riesgos Biológicos».

El Manual para la Evaluación de Riesgos Biológicos publicado por el CENEPRED para la evaluación de riesgos biológicos, en su numeral 2.1 define los peligros biológicos para la seguridad humana como aquellos que *comprenden el ataque o contaminación biológica por la presencia de un agente biológico, residuo o toxina o sustancia derivada que ante la presencia de factores condicionantes y factores desencadenantes generan peligro al humano y a la población en un ámbito geográfico*, e identifican en el numeral 2.1.2 las epidemias como peligro biológico, detallando en su literal e) el Enterovirus D68 y en el f) el Síndrome Respiratorio de Oriente Medio MERS-Cov, acrónimo del coronavirus que lo causa, afirmando que *no se propaga fácilmente entre humanos, al menos aun no*.

El Manual para la Evaluación de Riesgos originados por Fenómenos Naturales versión 02, en su anexo 03 describe la «Competencia según especialidad para la identificación y caracterización de peligros originados por dinámica interna de la tierra», detallando en su numeral 8 los «Profesionales competentes para la identificación y caracterización de peligros generados por fenómenos biológicos – pandemias». Allí se señala que se requiere para la evaluación de las pandemias un médico con conocimiento especializado en temas de Salud y estudios de Pandemia exigiendo como cursos incluidos en su formación profesional «Biología Celular y Molecular, Epidemiología Básica, Fisiopatología, Epidemiología de Enfermedades, Genética, Bioquímica».

Como se puede apreciar, nuevamente los gestores del riesgo irresponsablemente subestimaron el potencial de propagación de una enfermedad producida por el coronavirus que ya había sido protagonista de pandemias y que inclusive daba signos de haber mutado, teniendo en cuenta además la altísima mortalidad de los casos reportados que ascienden a un 35% en el caso del MERS-Cov<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Datos publicados por la Organización Mundial de la Salud. [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-\(mers-cov\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-(mers-cov)).

## Riesgos para el Estado

La pandemia es más que una crisis de salud; es una crisis económica, una crisis humanitaria, una crisis de seguridad y una crisis de derechos humanos, que ha afectado a las personas, las familias y las sociedades. La crisis ha puesto de relieve las fragilidades dentro de las naciones y entre ellas. No es exagerado afirmar que después de esta pandemia el mundo ya no será el mismo y que la respuesta del Estado implicará rehacer y reimaginar las estructuras mismas de nuestra sociedad y la forma como de aquí en adelante se van a enfrentar dichas amenazas.

Una pandemia en general origina a nivel mundial los siguientes riesgos para un estado:<sup>6</sup>

Crisis económica generalizada. La acción más importante para enfrentar la pandemia es la contención de la expansión del virus mediante el aislamiento, la cuarentena y el distanciamiento social, por lo que el gobierno decretó la inmovilización social obligatoria.

Esa medida tiene impactos contrarios, es decir es positiva para la salud pública ya que es efectiva para mitigar el riesgo y disminuir el contagio al aplanar su curva, pero es inmensamente negativa ya que perjudica la actividad económica pues la inmovilización implica obligatoriamente la desaceleración de la producción o incluso su interrupción total.

Además, teniendo en cuenta que la informalidad de nuestra economía históricamente y en época de pre pandemia representaba el 72.4% del total, y que gran parte de ese porcentaje lo representan micro emprendedores que sobreviven del trabajo del día a día la inmovilización social detuvo «oficialmente» de hecho dicho porcentaje. Solo se continuaron labores en lugares aislados tipo campamentos mineros que quedaron en cuarentena para seguir operando.

Los riesgos más importantes identificados en esta dimensión son:

- El estancamiento de la oferta como consecuencia de la inmovilización social y las medidas de salud pública adoptadas para contener el virus deprimen la actividad económica (prohibición del comercio ambulante, paralización de la producción en fábricas, cese de operaciones de algunos servicios públicos, cancelación de actividades y eventos, entre otras).

---

<sup>6</sup> Los riesgos identificados han sido producto de varias fuentes entre las cuales se destaca el Informe Especial COVID-19 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- La reducción de demanda agregada debido a la reducción del consumo de bienes y servicios (incluidos el turismo y los servicios de entretenimiento).
  - Falta de capacidad del ciudadano para cumplir sus compromisos financieros, ya que la liquidez se ha reducido debido a la abrupta disminución de la demanda interna, la paralización de la actividad económica, las interrupciones en las cadenas de pago, y las pérdidas de rentabilidad y riqueza.
  - Crisis en los mercados financieros, ya que ha aumentado de manera significativa la volatilidad de los mercados financieros como resultado de la incertidumbre respecto de la intensidad y la duración de la pandemia y la paralización económica. La recesión que está sacudiendo al mundo ha provocado históricas caídas de las bolsas y pánico en los inversores.
  - Quiebra de las unidades de producción. Las ventas podrían ser insuficientes para la sobrevivencia de esas empresas, que no podrían pagar los salarios, las contribuciones de los empleados y los aportes a la seguridad social, y muchas de ellas están quebrando.
1. Crisis sanitaria. Nuestro sistema de salud es débil, precario, caótico y fragmentado, que no garantiza el acceso universal necesario para nuestra sociedad en tiempos normales y menos para hacer frente a la pandemia.
- Deterioro de la salud, incremento exponencial de la morbilidad y mortalidad de la población. Al 22 de marzo del 2020 los contagios bordeaban el millón y medio de casos con más de 50 mil fallecidos con una impresionante letalidad del 3.43%, una de las más altas del mundo.
  - Exposición de la fragilidad del sistema de salud. Estamos recibiendo fuertes impactos en el sector de la salud por la escasez de mano de obra calificada, falta de asignación presupuestaria, déficit de infraestructura, equipos y de suministros médicos, así como por los aumentos de los costos. Además, los servicios de salud están geográficamente centralizados, con servicios y médicos especializados concentrados en poquísimos centros urbanos.

- Desatención de enfermedades crónicas y medicina preventiva. La saturación y colapso del sistema de salud y el temor a contagios lleva a que las enfermedades crónicas sean desatendidas y que haya desaparecido cualquier esfuerzo de aplicar la medicina preventiva con procedimientos tan simples como análisis clínicos, o tratamientos de enfermedades en sus estadios iniciales, las cuales se ven agravadas por falta de atención médica oportuna.
- Colapso del sistema de salud. Nuestro país no ha invertido lo mínimo necesario en salud y al igual que en otros países de América Latina, el sistema de salud de nuestro país es precario, está saturado y es organizacionalmente confuso, se organiza en torno a servicios en el sector público para las personas de bajos ingresos, servicios del seguro social para los trabajadores formales y servicios privados para quienes puedan costearlos. De esta manera, los sistemas permanecen segregados y claramente desiguales al ofrecer servicios de distinta calidad a diferentes grupos poblacionales. No se han emprendido reformas para reducir esta fragmentación y expandir acceso al sistema de salud.

En el Perú el sistema de salud está dividido entre el sector público, la seguridad social y el privado. El Ministerio de Salud (MINSA) es el órgano rector del sistema de salud peruano, el cual brinda sus servicios a través de establecimientos de salud (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS)). Por su parte, la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) es responsable de la supervisión de los proveedores y aseguradores de salud, así como del cumplimiento de la legislación para todo el sector.

Una multiplicidad de instituciones administra el financiamiento de la salud, incluyendo al asegurador público, es decir el SIS, el MINSA, el seguro social de salud (EsSalud) así como sistemas independientes para las Fuerzas Armadas y la Policía (Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales - FFAA y FFPP) y las aseguradoras privadas. El SIS busca asegurar a los grupos vulnerables y en situación de pobreza extrema y cubre al 47% de la población, mientras que EsSalud es dirigido mayormente a trabajadores dependientes. Las instalaciones de MINSA son utilizadas principalmente por los afiliados del SIS y las personas sin seguro, que en conjunto representan el 71% de la población.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Cálculos realizados por el Banco Mundial con base en la ENAHO del 2017.

2. Crisis social. A pesar que el Perú ha sido destacado como uno de los países que más ha reducido carencias en los 10 indicadores que se miden a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del 2019, la pandemia ha hecho retroceder dichos avances, habiéndose comprobado el aumento de los índices de pobreza y de extrema pobreza, la persistencia de las desigualdades y el descontento generalizado. En ese contexto, la crisis tendrá repercusiones negativas en la salud y la educación, así como en el empleo y la pobreza.

La pandemia afectará el número de empleos (aumento del desempleo y el subempleo), la calidad del trabajo (reducción de salarios y menor acceso a la protección social) y a los grupos más vulnerables, como los trabajadores en el sector informal:

- Pérdida del empleo y crecimiento del subempleo. Las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) indican un aumento del desempleo mundial de entre 5,3 millones de personas y 24,7 millones de personas, con una base de 188 millones de personas desocupadas en 2019. En un escenario «medio» el aumento del desempleo sería de 13 millones de personas, lo que tendrá un marcado impacto en el mercado laboral. El mantenimiento de operaciones será especialmente difícil para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Crecimiento de la pobreza y la extrema pobreza. La pérdida de ingresos laborales se traducirá en un menor consumo de bienes y servicios, y puede llevar a muchos trabajadores a situaciones de pobreza. La crisis tendrá mayores impactos en los más vulnerables: personas con problemas de salud subyacentes, adultos mayores, jóvenes desempleados, personas subempleadas, mujeres, trabajadores desprotegidos y trabajadores migrantes, con los consiguientes aumentos en la desigualdad.
- Deterioro de la salud mental de la población. La salud mental constituye uno de los objetivos priorizados de la OMS. En el enfrentamiento a la pandemia, a la par del aislamiento social y otras medidas sanitarias, urge potenciar la resiliencia, el crecimiento personal, las relaciones intrafamiliares y la atención especial a los grupos vulnerables para así minimizar el impacto psicosocial de la epidemia en la población.

- Aumento de la violencia contra las mujeres. Las medidas de confinamiento y distanciamiento social, así como las restricciones de movilidad, están generando mayores riesgos de violencia contra las mujeres y las niñas, intensificando su aislamiento y generando barreras adicionales en el acceso a servicios esenciales. A medida que la pandemia profundiza el estrés económico y social, también intensifica la violencia contra las mujeres sobre todo en el ámbito doméstico debido a que los perpetradores pueden estar atravesando situaciones de desempleo, inestabilidad económica o estrés, lo cual aumenta la frecuencia y la severidad de la violencia contra las mujeres aunado con el espacio físico de confinamiento que las obliga a la exposición permanente del agresor.
- Colapso del sistema de protección social, siendo importante precisar que la oferta de servicios de protección social en el Perú es brindada principalmente por el nivel central, a través del MIDIS. En el contexto peruano, el MIDIS es la entidad responsable de la política de desarrollo e inclusión social, además de ser el ente rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) y del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), los cuales articulan intersectorialmente a todos los actores involucrados.

De igual manera, MIDIS cumple un segundo rol como proveedor de la principal oferta de programas sociales de asistencia directa a nivel nacional, orientado a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable y en condiciones de pobreza. El Gobierno ha dado nuevos pasos para mejorar la orientación de políticas y programas sociales de diferentes sectores al crear el SINAFO en 2016, por medio del cual se aplican pautas de focalización compartidas por todos los programas sociales, optimizando el uso de datos para la planificación, coordinación y toma de decisiones. Sin embargo, el sistema en general no tiene capacidad para enfrentar la pandemia.

3. Crisis de gobernabilidad. Históricamente la situación político social en nuestro país ha estado bastante deteriorada, y el periodo pre pandemia no ha sido la excepción, por lo que se pueden identificar los siguientes riesgos para el gobierno de turno.

- Inestabilidad política generalizada. Los elementos económicos y sociales reseñados se dan en un contexto de inestabilidad política generalizada e incluso de agitación política. La confianza en las instituciones políticas —Congreso, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y partidos políticos—, se encuentra en el nivel más bajo en décadas. La pérdida de confianza en la democracia será aún más grave si el gobierno no da una respuesta adecuada al COVID-19. Esto se combinará con una profundización de la crisis geopolítica y la redistribución del poder económico, político y militar entre las naciones líderes.
- Emergencia del Populismo. A partir de una combinación de inseguridad económica, amenazas a la identidad nacional y un sistema político incapaz de dar respuesta a estos retos, donde los líderes populistas son capaces de sacar provecho ante situaciones de incertidumbre económica y de pérdida de confianza, donde emergen sectores de la población que consideran que el sistema está en contra de ellos, mellando la capacidad de gobierno. El aumento del populismo en el Perú refleja una profunda inseguridad nacional, social y personal, agravada por la inseguridad económica.

## Conclusiones

1. En general, nuestro país subestimó el potencial dañino que tiene la pandemia en cuanto:
  - a. El Estado Peruano no la ha considerado una pandemia como una amenaza, a pesar de que en la nueva concepción multidimensional de la seguridad nacional la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA identifica como amenaza las enfermedades epidémicas y otros riesgos a la salud. Así mismo a pesar de estar alineado en el Marco del Sendai no cumplió con sus compromisos tendientes a reducir sustancialmente el riesgo de desastres (en este caso biológico) y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.
  - b. El órgano encargado de identificar las amenazas y riesgos a la seguridad nacional del Estado (DINI) tampoco consideró una pandemia como amenaza a la seguridad nacional, ya que en el escenario pre pandemia, específicamente en la formulación de la «apreciación de inteligencia nacional», correspondiente a la segunda de seis actividades que se deben realizar en el proceso de planeamiento de inteligencia, no se tomó en cuenta como factor que pueda constituir una amenaza a la seguridad nacional.
  - c. De similar forma, el órgano encargado del planeamiento estratégico nacional (CEPLAN), a pesar de haber identificado a las enfermedades infecciosas (queriéndose referir a una pandemia) como un riesgo global, ha desestimado su ocurrencia por considerarla un riesgo improbable, por lo que a pesar de estar considerada como la doceava en la importancia, solo limita la construcción de sus escenarios de planeamiento teniendo en cuenta los once riesgos globales más relevantes catalogados como de mayor probabilidad de ocurrencia con un alto impacto.
  - d. El sistema encargado de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos (SINAGERD) ha identificado una pandemia como un «riesgo biológico», sin embargo, al referirse a los efectos del MERS-Cov identificado como un peligro, subestima sus efectos ya que *no se propaga fácilmente entre humanos, al menos aun no*, sin prever ni ponerse en el escenario de que se diera la ocurrencia de la facilidad de su propagación como efectivamente pasó.

2. La pandemia desnudó las falencias del Estado al demostrar que no tuvo capacidad para identificar, monitorear, prevenir, gestionar, combatir ni recuperarse ante la materialización del riesgo producido por una pandemia.
3. Una de las falencias más importantes para la prevención fue que nuestro país no contaba con un observatorio de evolución de riesgos globales y nacionales que nos permitan monitorear los riesgos de tal manera de actualizar su grado de peligro y por lo tanto determinar en qué momento pudieran ser catalogados como amenazas para la seguridad nacional. A partir de la pandemia el CEPLAN implementó uno, sin embargo, el mapa de riesgos no tiene establecida ni demarcada la zona en la que el riesgo se convierte en amenaza y al no ser dinámico, no permite establecer su tendencia, característica fundamental para determinar de manera proyectiva su ocurrencia y por lo tanto la dación de medidas preventivas y correctivas con la suficiente anticipación al daño.
4. Al no haber sido identificada como amenaza, la pandemia no ha sido considerada como parte del planeamiento de la seguridad nacional, esto a su vez ha evitado que se prevea personal, medios, equipos e infraestructura para poder enfrentarla en mejores condiciones, teniendo como resultado acciones reactivas puntuales, descoordinadas, contradictorias, etc., mellando la capacidad del Estado para combatirla.
5. La amenaza de la pandemia no ha sido tratada como tal por un organismo que la combata, ya que al no haberse activado en su oportunidad el Consejo de Seguridad Nacional y al no haber una entidad con la suficiente autoridad para coordinar, supervisar, orientar y evaluar (gestión de la amenaza) las acciones de las entidades conformantes del Sistema de Defensa Nacional en los campos de acción no militares para la Seguridad y Defensa Nacional, la respuesta ha sido individual, disfuncional, descoordinada, desorganizada y a todas luces un fracaso de altísimas consecuencias para la salud e integridad de la población.

## Referencias

- CENAPRED. (s.f.). *Dirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación CENAPRED*. Obtenido de Glosario de Términos: <https://dimse.cenepred.gob.pe/simse/cenepred/docs/glosario-terminos-grd-cenepred.pdf>
- CENEPRED. (26 de Diciembre de 2012). *Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres*. Obtenido de Informes y Publicaciones CENEPRED: [https://cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/guia\\_manuales/LINEAMIENTOS-PROCESOS-ESTIMACION.pdf](https://cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/guia_manuales/LINEAMIENTOS-PROCESOS-ESTIMACION.pdf)
- CENEPRED. (Marzo de 2015). *Manual para la Evaluación de Riesgos originados por Fenómenos Naturales*. Obtenido de Biblioteca CENEPRED: <https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/documento/257>
- CENEPRED. (s.f.). *Manual para la Evaluación de Riesgos Biológicos*. Obtenido de Manuales CENEPRED: [https://cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/guia\\_manuales/LINEAMIENTOS-PROCESOS-ESTIMACION.pdf](https://cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/guia_manuales/LINEAMIENTOS-PROCESOS-ESTIMACION.pdf)
- CEPLAN. (2019). *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico*. Obtenido de Comunicaciones CEPLAN: [https://www.ceplan.gob.pe/documentos\\_/ analisis-de-los-principales-riesgos-y-oportunidades-globales-para-el-peru-al-2030/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/ analisis-de-los-principales-riesgos-y-oportunidades-globales-para-el-peru-al-2030/)
- CEPLAN. (30 de Abril de 2020). *Informe de Análisis Prospectivo*. Obtenido de Comunicaciones CEPLAN: [https://www.ceplan.gob.pe/documentos\\_/ informe-de-analisis-prospectivo-2019/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/ informe-de-analisis-prospectivo-2019/)
- CEPLAN. (Marzo de 2020). *Riesgos y Oportunidades Globales para el Perú 2020-2030 2da edición*. Obtenido de Comunicaciones CEPLAN: [https://www.ceplan.gob.pe/documentos\\_/ riesgos-y-oportunidades-globales-para-el-peru-2020-2030-2da-edicion/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/ riesgos-y-oportunidades-globales-para-el-peru-2020-2030-2da-edicion/)
- CEPLAN. (09 de 02 de 2023). *Página web del CEPLAN*. Obtenido de <https://observatorio.ceplan.gob.pe/riesgo-global>
- DINA, Dirección de Inteligencia Nacional . (2014). *Doctrina de Inteligencia Nacional*. Lima.
- Estado Peruano. (19 de 02 de 2011). *Ley N° 29664*. Obtenido de Normas Legales El Peruano: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-el-sistema-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-de-ley-n-29664-605077-1/>
- INEI. (Octubre de 2019). *Perú: Línea Base de los Principales Indicadores Disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Publicaciones Digitales INEI: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1694/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1694/)
- INEI. (Noviembre de 2019). *PRODUCCIÓN Y EMPLEO INFORMAL EN EL PERU: Cuenta Satélite de Economía Informal 2007-2018*. Obtenido de Publicaciones Digitales INEI:

[https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1701/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1701/libro.pdf)

- MINSA. (Abril de 2019). *Análisis de Situación de Salud del Perú, 2019*. Obtenido de Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC): [https://www.dge.gov.pe/portal/docs/asis/Asis\\_peru19.pdf](https://www.dge.gov.pe/portal/docs/asis/Asis_peru19.pdf)
- OEA. (27 de Octubre de 2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Obtenido de oas.org: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)
- OMS. (Marzo de 2013). *Temas de Salud: Coronavirus*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: [https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab_1)
- OMS. (01 de Enero de 2016). *REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL 2005 3ra. edición*. Obtenido de Acceso publicaciones Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241580496>
- OMS. (29 de Junio de 2020). *Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19*. Obtenido de Acceso Comunicados de prensa: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>
- ONU. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. *Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*, (pág. 35). Sendai.
- ONU, CEPAL. (03 de Abril de 2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Obtenido de Repositorio Digital CEPAL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/S2000264\\_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/S2000264_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y)
- Secretaría de Gestión de Riesgos de Desastres. (2014). *Plan Nacional de Riesgos de Desastres 2014-2021 SINAGERD*. Obtenido de PLANAGERD: [https://www.preventionweb.net/files/37923\\_39462planagerd201420215b15d1.pdf](https://www.preventionweb.net/files/37923_39462planagerd201420215b15d1.pdf)
- The International Federation of Red Cross . (2014). *World Disasters Report: Focus on culture and risk*. Viena.

# VISIÓN DE FUTURO Y LA EDUCACIÓN, CLAVES PARA ASPIRAR AL DESARROLLO NACIONAL

VISION OF THE FUTURE AND EDUCATION, KEYS TO ASPIRE TO  
NATIONAL DEVELOPMENT

PP. 104-131

**Rubén Gómez Sánchez Soto**

[rgomezsanchez@ist-sac.com](mailto:rgomezsanchez@ist-sac.com)

Centro de Altos Estudios Nacionales

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7532-7604>

Director Gerente de la empresa Ingeniería y Servicios Tecnológicos SAC. Cursando estudios del Doctorado en Políticas Públicas y Gestión del Estado CAEN. Profesor Principal Universidad Nacional de Ingeniería 2023

**Recibido:** 27 Dic 22

**Aceptado:** 03 Feb 23

**Publicado:** 17 Feb 23

DOI: <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.98>

## Resumen

Las naciones tienen el derecho de alcanzar niveles de desarrollo que signifiquen condiciones de vida para que sus ciudadanos, puedan comprobar objetivamente los beneficios del sistema democrático. Estos beneficios a su vez, son el resultado de la construcción de futuro; para lo cual, es necesario que los estadistas que dirigen a sus países, bajo un liderazgo político apropiado, y adecuado, pero con una alta certidumbre de éxito. Por este motivo, se consideró conveniente desarrollar esta investigación analizando el cómo, porqué, cuándo, qué prioridad, y otros interrogativos empleados por países que hayan logrado el éxito en sus sistemas de gobierno. Es por este motivo la investigación de los modelos de desarrollo de Singapur y la República de Corea, países que en unos sesenta años han alcanzado resultados admirados y reconocidos mundialmente. Las investigaciones permiten verificar que ambos países han empleado el planeamiento en etapas y fases, que sus líderes principales construyeron los escenarios de futuro con base en visiones

adecuadas a sus propias realidades; pero en ambos casos, las apuestas por la educación fue una condición clave para lograr las competencias y capacidades de su capital humano. La apuesta por la educación ha sido evidente, y puede ser comprobada por los resultados alcanzados en los índices macroeconómicos monitoreados por entidades multinacionales.

Finalmente, se recomienda revisar el presente artículo, y organizar equipos de investigación que tomen las diferentes acciones estratégicas, como temas de análisis para desarrollar modelos propios, pero tomando las lecciones aprendidas alcanzadas.

**Palabras clave:** prospectiva, Política de desarrollo, País en desarrollo, Sociedad futura, Liderazgo político

### Abstract

Nations have the right to reach levels of development that mean living conditions so that their citizens can objectively verify the benefits of the democratic system. These benefits, in turn, are the result of building the future; for which, it is necessary that the statesmen who direct their countries, under an appropriate political leadership, and adequate, but with a high certainty of success. For this reason, it was considered appropriate to develop this research analyzing how, why, when, what priority, and other questions used by countries that have achieved success in their government systems. It is for this reason the investigation of the development models of Singapore and the Republic of Korea, countries that in about sixty (60) years have achieved admired and recognized results worldwide. The investigations make it possible to verify that both countries have used planning in stages and phases, that their main leaders built future scenarios based on visions appropriate to their own realities; but in both cases, the commitment to education was a key condition to achieve the skills and capabilities of their human capital. The commitment to education has been evident, and can be verified by the results achieved in the macroeconomic indices monitored by multinational entities. Finally, it is recommended to review this article, and organize research teams that take the different strategic actions, as topics of analysis to develop their own models, but taking the lessons learned achieved.

**Keywords:** foresight, Development policy, Developing country, Future society, Political leadership

## Introducción

El presente trabajo «Visión de futuro y la educación, claves para aspirar al desarrollo nacional» se orienta a la revisión de las experiencias y el levantamiento de las lecciones aprendidas de los modelos de desarrollo de dos países clave: Singapur y la República de Corea. Los logros alcanzados por estos países son destacables; ya que son el resultado del planeamiento, apuesta por el futuro, partiendo de una visión y apuesta por la educación.

Los países latinoamericanos y del Caribe requieren de acciones urgentes en cuanto a mejora de su calidad de vida; pero parten de una línea base, caracterizada por los más altos índices de desigualdad Gini del mundo. Esta es una situación muy complicada; por lo que, se requiere mucha mayor certidumbre en la formulación de sus políticas públicas y gobernanza. Y por supuesto; tal como los países en análisis, Singapur y la República de Corea apostaron por la educación, los países latinoamericanos y del Caribe necesitan priorizar la educación en todo su sistema educativo, y también, deben avanzar en la relación universidad - empresa.

De la investigación realizada en cuanto a sus niveles de riesgo, en el caso de Perú son preocupantes: la satisfacción de la democracia en penúltimo lugar (21%); un índice de la democracia que coloca al país en la posición 71; confianza en las elecciones de 33%; y confianza en las instituciones de 59%. Todo esto representa un escenario complicado.

Todos estos indicadores incrementan la incertidumbre y riesgo en el logro de mejores escenarios para la democracia en general; por lo que, la necesidad de considerar las lecciones aprendidas de Singapur y la República de Corea, requieren de diversos trabajos de investigación para consolidar las mejores acciones para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

## Objetivo

Presentar cómo la visión de futuro construida y liderada por los agentes políticos, bajo un enfoque de priorización de la educación, pudo tener resultados sorprendentes en países como Singapur y Corea del Sur, los cuales en unos sesenta años han logrado ubicarse en posiciones claves en los principales indicadores globales; por ejemplo, índice global de competitividad, infraestructura, y otros.

Los resultados de las investigaciones realizadas podrán ser consideradas para generar lecciones aprendidas, que podrían constituirse en línea base para nuestros países en desarrollo; con lo que, la incertidumbre en la formulación de políticas públicas podría ser mejor controlada.

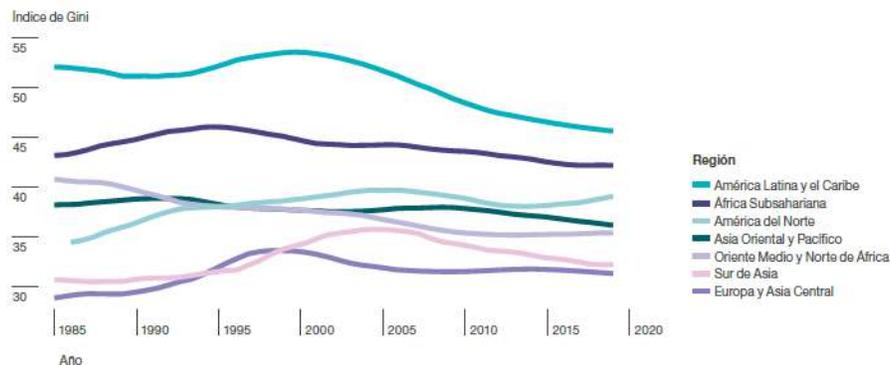
### Desigualdad en América Latina y el Caribe

De acuerdo a la Corporación Andina de Fomento (CAF) (2022 los niveles de desigualdad en América Latina y el Caribe se encuentran entre los más altos del mundo.

La desigualdad en la región abarca distintas dimensiones del bienestar usualmente correlacionadas, incluyendo, entre otras, el ingreso, la riqueza, la educación, la tenencia de la tierra y las oportunidades laborales. En la figura 1 se detalla la evolución del índice de Gini desde 1985 al 2020. En la figura 2 se muestra la desigualdad medida por el índice de Gini de la distribución de la riqueza en el 2020. La figura 3 hace evidente el exceso de desigualdad de América Latina y el Caribe respecto del resto de países.

**Figura 1**

*Evolución del Índice de Gini de la distribución del ingreso (promedio por región y año)*

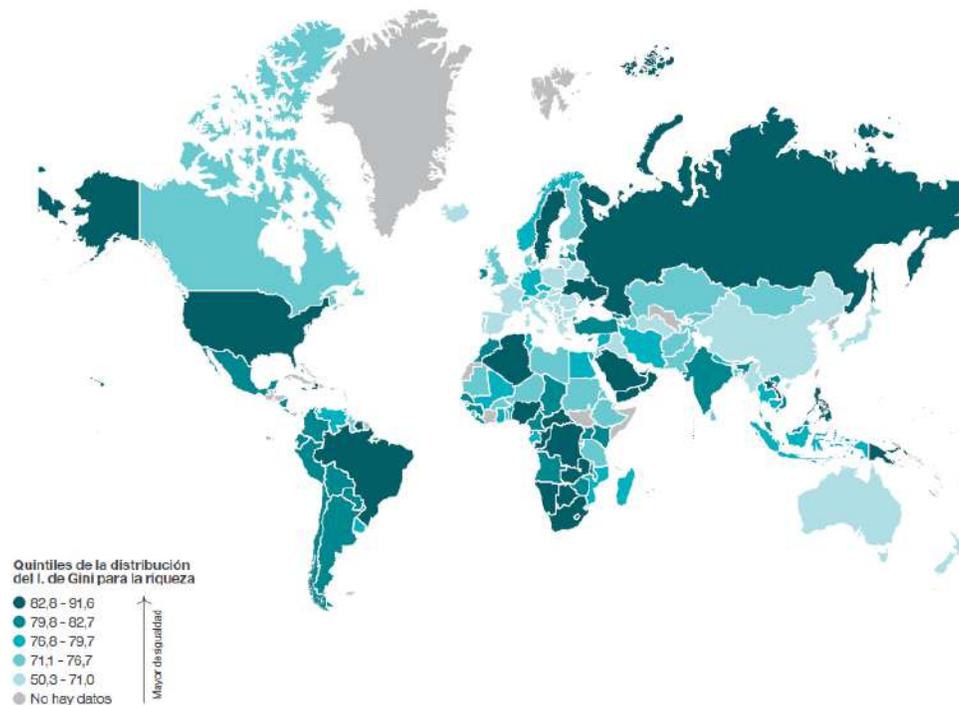


**Nota:** Cada línea representa un suavizado polinomial local del índice de Gini, que mide la desigualdad de ingresos promedio por región. El conjunto de países incluidos en los promedios regionales puede variar según la disponibilidad de datos para cada año. Los países de América Latina y el Caribe considerados son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2022).

**Figura 2**

*Desigualdad medida por el Índice de Gini de la distribución de la riqueza en 2020*

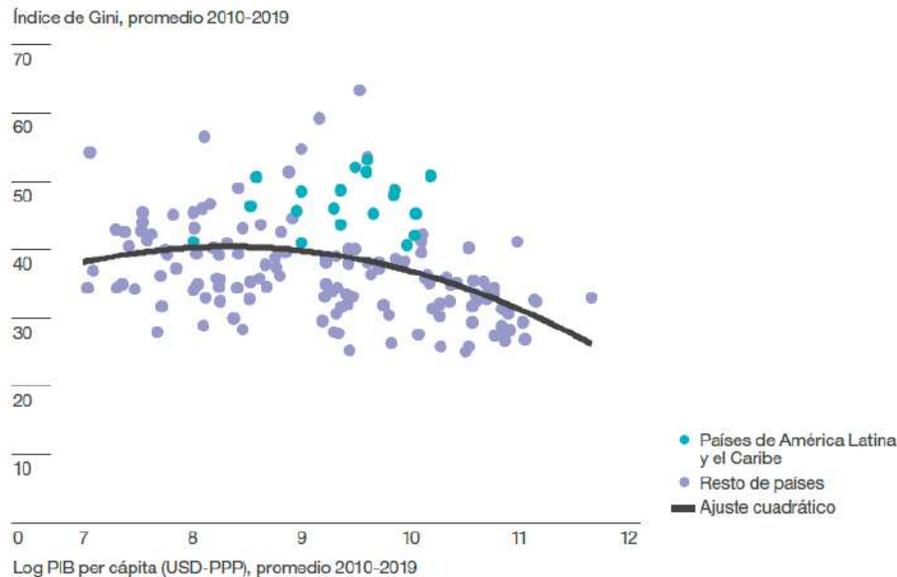


**Nota:** El mapa muestra el índice de Gini de la riqueza por país. Del total de la muestra, 37 países, entre ellos Chile y Uruguay dentro de América Latina, cuentan con información directa sobre distribución de la riqueza. Para los países que carecen de datos directos, las estimaciones presentadas imputan la riqueza con base en la desigualdad en ingresos, información que se obtiene de la Base de datos de Desigualdad de Ingresos Mundial (WID, por sus siglas en inglés). En el Apéndice de este capítulo se describe con más detalle el método de imputación y se listan los países con datos originales e imputados.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Davies et al. (2021), cuyas imputaciones se realizan a partir de la Base de Datos de la Desigualdad del Ingreso (WID, 2022).

**Figura 3**

*Exceso de desigualdad en América Latina y el Caribe*



**Nota:** El gráfico muestra la relación entre el logaritmo del PIB per cápita de los países y una medida de la desigualdad de ingresos (Índice de Gini). Para medir el PIB se considera el PIB per cápita en dólares a paridad de poder de compra (USD-PPP), promediando el período 2010-2019. Para medir la desigualdad de ingresos se promedia para el mismo período (o para los años con información disponible comprendidos en ese lapso) el índice de Gini de la distribución del ingreso. Se presenta, además, una línea de ajuste cuadrático estimada por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). El grupo de países de América Latina y el Caribe incluye datos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay.

De acuerdo a la misma fuente, los niveles de desigualdad en un país dado provienen de fuentes que pueden considerarse como «aceptables» o «inaceptables». Estas últimas se relacionan fuertemente con la idea de inequidad e injusticia y tienen una base ética subjetiva.

Para CAF, sin embargo, si bien no todo el mundo comparte los mismos valores, casi todos los miembros de la sociedad moderna condenan que existan altos niveles de desigualdad fundados en factores inaceptables. También indica: Las desigualdades por diferencias de bienestar son originadas en la desigualdad de oportunidades o en mecanismos de corrupción que ocasionan que ciertos grupos enfrenten desde el nacimiento y durante toda la vida muchas barreras para su desarrollo individual.

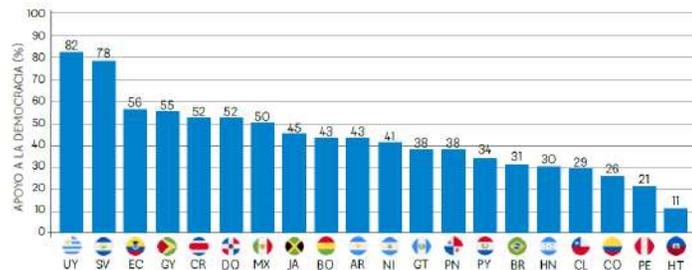
### Riesgos en Latinoamérica

Según Sahd, Zovatto y Rojas (2023) en Perú la pregunta es si la presidenta Dina Boluarte logrará estabilizar la situación y avanzar hacia elecciones generales adelantadas en 2023 o si la crisis política se agrava y la obliga a renunciar abriendo un nuevo escenario de mayor inestabilidad.

De acuerdo con estos autores hoy más que nunca es tiempo de actuar con sentido de urgencia y firme compromiso, de salir en defensa de la democracia, de protegerla, repensarla y fortalecerla. La figura 4 corresponde al grado de satisfacción de la democracia en el 2021.

**Figura 4**

*Satisfacción con la democracia (2021)*



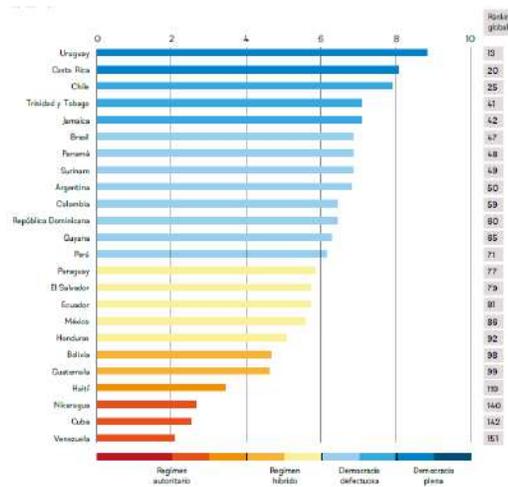
Nota: Tomado del Barómetro de las Américas

La figura 5 presenta el Índice de la Democracia para Latinoamérica y el Caribe para el 2021.

**Figura 5**

*Índice de la Democracia para Latinoamérica y el Caribe 2021*

*Escala de 1 a 10*



Nota: Tomado de la Unidad de Inteligencia de The Economist: EUI por sus siglas en inglés.

Siguiendo con los mismos autores, señalan el hecho de que la luna de miel de los gobiernos en América Latina es cuestión del pasado. Si el primer año de gobierno solía ser el de mayor apoyo ciudadano para los mandatarios, hoy la sociedad cambió. Para ellos, las democracias vienen presentando fragilidad, es decir, el tiempo de enamoramiento es demasiado corto, lo que se ha traducido en un “voto de castigo” para los oficialismos. En las elecciones entre 2019 y 2021, en 13 de los 14 procesos electorales, los votantes cambiaron de signo político, con la excepción de Nicaragua, país sin democracia ni elecciones libres.

De acuerdo con Sahd, Zovatto y Rojas (2023) la realidad muestra a una ciudadanía más pragmática, “infidel” ideológicamente e impaciente, cuyas demandas van en aumento y se aceleran producto de las redes sociales. Mientras la sociedad latinoamericana ha cambiado en las últimas dos décadas, los estados siguen patrones del siglo XX.

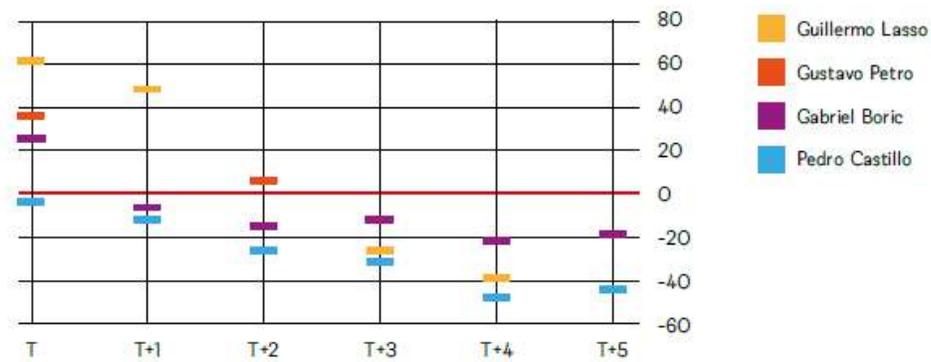
Los problemas de gobernabilidad y fragmentación del sistema político dificultan abordar problemas complejos que enfrenta América Latina, como la crisis migratoria, el crimen organizado y la caída de la inversión extranjera, temas que requieren consensos básicos entre gobiernos y oposición (Sahd K., Zovatto, & Rojas, 2023).

La figura 6 detalla las cortas lunas de miel de presidentes recientemente elegidos. Se analiza el caso de cuatro presidentes.

La figura 7 muestra la confianza en las instituciones y en las elecciones, datos para el 2021. Es muy importante dar la verdadera cuantía y valor a estos datos, obsérvese el caso de Honduras 22% de confianza en las elecciones, y Paraguay 51% confianza en las instituciones.

**Figura 6**

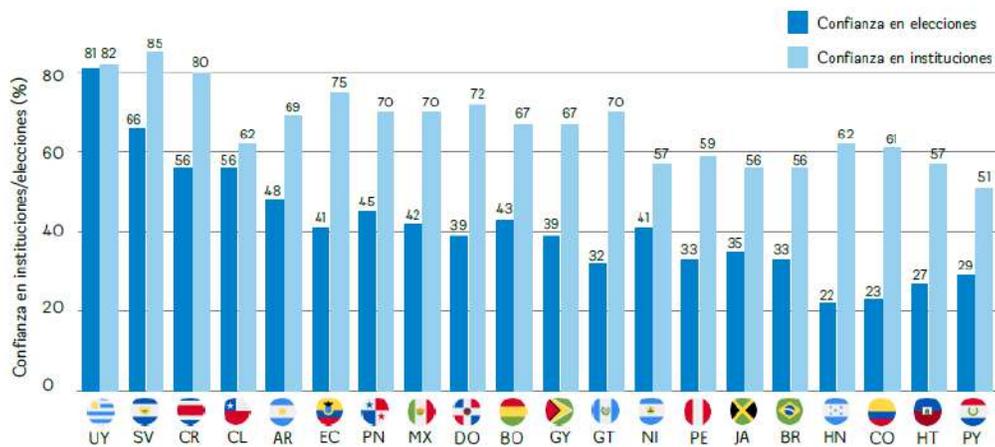
*Presidentes elegidos recientemente que tuvieron cortas lunas de miel o no la tuvieron en absoluto (Índice de Aprobación neto %)*



Nota: Cadem; Invamer; IPSOS Perú, Perfiles de Opinión; EIU. T representa el primer mes en el cargo. Cada mes subsiguiente está numerado.

**Figura 7**

*Confianza en las instituciones y en las elecciones (2021)*



Nota: Barómetro de las Américas (Sahd K., Zovatto, & Rojas, 2023)

### Modelo de Singapur

Según Sing K., et al, (2011) con la implementación del plan maestro 1 (pm1) se persiguieron cuatro objetivos principales, los cuales se basaron en la visión del ministerio *Colegios que Piensan, Nación que Aprende* (Ministerio de Educación, 1998):

- Mejorar los vínculos entre los colegios y el mundo que los circunda, con el fin de expandir y enriquecer el entorno de aprendizaje.
- Fomentar la creatividad, el aprendizaje de por vida y la responsabilidad social.
- Innovar en el área de la educación.
- Promover la excelencia en la gestión y administración del sistema educacional.

De acuerdo con Sing K., et al, (2011) la tercera etapa del proceso de crecimiento económico de Singapur se inició en los años noventa, y se catalizó vía el aumento de la competencia regional e internacional lo que impulsó a los líderes del país a iniciar «la próxima vuelta», una visión del desarrollo económico que catapultaría a la ciudad - estado a la altura de las economías industriales y le permitiría alcanzar el nivel de vida de los suizos para el año 2020. Lo cual era evidente una meta nada fácil de alcanzar.

Para Sing K., et al, (2011), el Consejo de Desarrollo Económico (EDB) siguió tomando partido en la creación e implementación de estrategias para lograr cumplir la visión de Singapur para el siglo XXI.

Esta visión concebía a la nación como un centro de bienes, servicios e información competitivo e importante. Las estrategias utilizadas por esta entidad incluían:

- Fortalecimiento de los conglomerados industriales.
- Reconocimiento y sustento de los nuevos conglomerados.
- Apoyo a empresas basadas en la innovación.
- Desarrollo de nuevas geografías.
- Creación en Singapur de un entorno favorable y competitivo para los negocios a nivel internacional.

Acorde con Sing K., et al, (2011) los profesores deben avocarse a cumplir la visión y misión de la educación, además de entender los fundamentos de las políticas y comprometerse con su propio desarrollo profesional. A su vez, recibirán formación y capacitación, lo que les facilitará enriquecer, desafiar e inspirar a sus estudiantes para alcanzar los avances planeados.

Por lo tanto, continúan, en el escenario planeado existía un gobierno con visión de futuro dispuesto a implementar políticas para un desarrollo sistemático e implacable de la educación y capacitación, al ritmo de los cambios en la economía, pero bajo un monitoreo definido.

La tesis central es que la exitosa reestructuración económica de Singapur desde 1965 se debe en gran medida a la capacidad de sus líderes para establecer un estrecho compromiso entre las políticas de formación de habilidades y la demanda de habilidades en cada fase del crecimiento económico del país.

## **Instituciones académicas**

Por lo señalado, de acuerdo a la misma fuente, el gobierno siempre ha distinguido cuál es el objetivo de la educación; estableciendo, que la misión del Ministerio de Educación es dar forma al futuro de la nación. Según la prioridad asignada a este ministerio que está a cargo del sistema de educación, el cual trabaja en conjunto con otros ministerios y oficinas de gobierno, tales como el Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio del Trabajo y el EDB, para formular, diseñar e implementar políticas educacionales.

El sistema de educación en Singapur consta de tres escalafones:

- Educación básica gratuita y obligatoria por seis años, que culmina en un examen nacional común: Examen Final de Enseñanza Básica (PSLE por sus siglas en inglés)
- Educación media por hasta cinco años, no obligatoria, subvencionada (cuotas de educación mensuales de S\$5). La modalidad académica culmina con un Certificado de Educación General de nivel Ordinario (O) otorgado por Cambridge y Singapur. Por su lado, la modalidad técnica lleva a un Certificado de nivel Normal (N).
- Educación superior parcialmente subvencionada a nivel de universidad (después de dos años de educación pre-universitaria), politécnico, o instituto técnico.

## **Modelos de la República de Corea**

En las seis últimas décadas, de acuerdo con Il y Youngsun (2010), la República de Corea ha alcanzado un crecimiento económico sin precedentes. En 1948, año en que se instituyó el primer gobierno, el país se encontraba entre los más pobres del mundo. Hoy se ha convertido en uno de los países protagonistas del escenario económico mundial y logró una sólida base industrial.

Para Il y Youngsun (2010) la democracia y el pluralismo han arraigado firmemente en la sociedad coreana, por lo que se puede decir sin temor a exagerar que la República de Corea es uno de los pocos países que han conseguido combinar el éxito económico con el político.

La transformación de la economía coreana puede resumirse en dos palabras: industrialización y globalización.

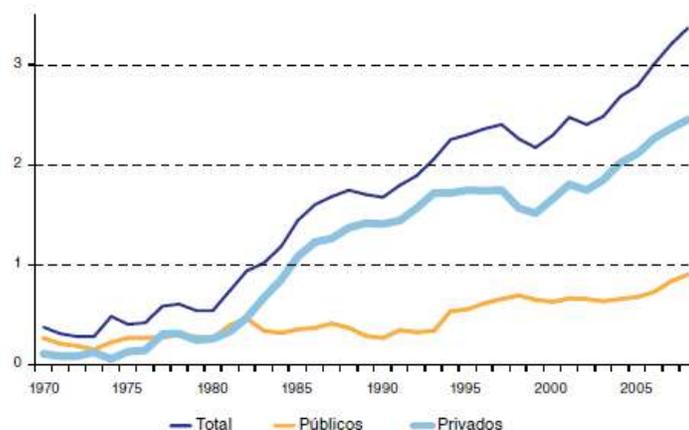
Según dichos autores hasta la década de 1960 no se emprendió un esfuerzo sistemático para impulsar la economía. El gobierno promovió las exportaciones a través de distintas medidas, como incentivos financieros a los exportadores. Así, la República de Corea ha logrado un rápido crecimiento económico y desarrollo social en las cinco últimas décadas. El ingreso per cápita creció de 1 342 dólares en 1960 a 19 227 dólares en 2008. De la misma forma, en el mismo período, la expectativa de vida aumentó de 52,4 años a 79,6 años y la mortalidad infantil se redujo de 70,0 a 3,4 por cada 1 000 nacidos vivos. Así mismo, la estructura política pasó de ser autoritaria a convertirse en una democracia plena.

Según la perspectiva favorable de los mercados, el rápido crecimiento habría sido posible gracias a que el gobierno mantuvo la estabilidad macroeconómica y realizó grandes inversiones en capital humano (Il & Youngsun, 2010).

La figura 8 muestra el desempeño de los gastos de investigación y desarrollo entre 1970 y 2005. La figura 9 presenta el desempeño de las matrículas de las escuelas primarias y medias de 1965 al 2005, y la figura 10 de forma similar el desempeño de las matrículas en las escuelas secundarias y universidades. En esta última véase, pasa de un 5% a un 70% de matrículas.

**Figura 8**

*Tendencia de los gastos de investigación y desarrollo (en porcentaje del PIB)*

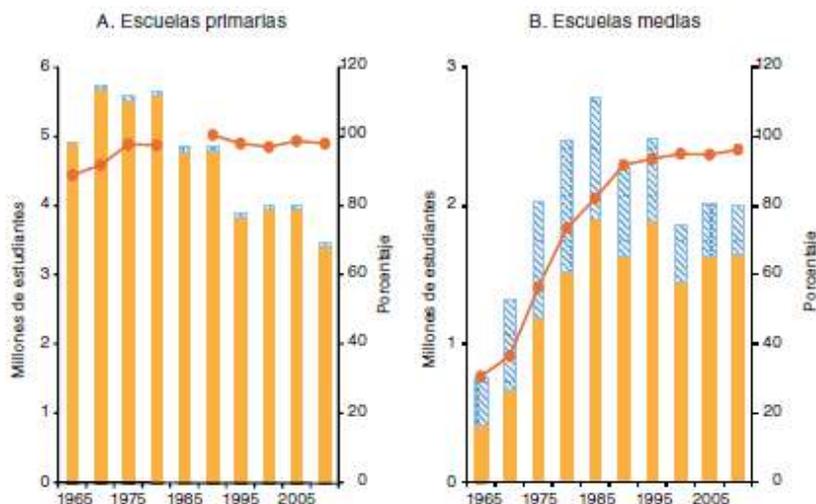


Fuente: Oficina Nacional de Estadística de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Nota: Il y Youngsun (2010)

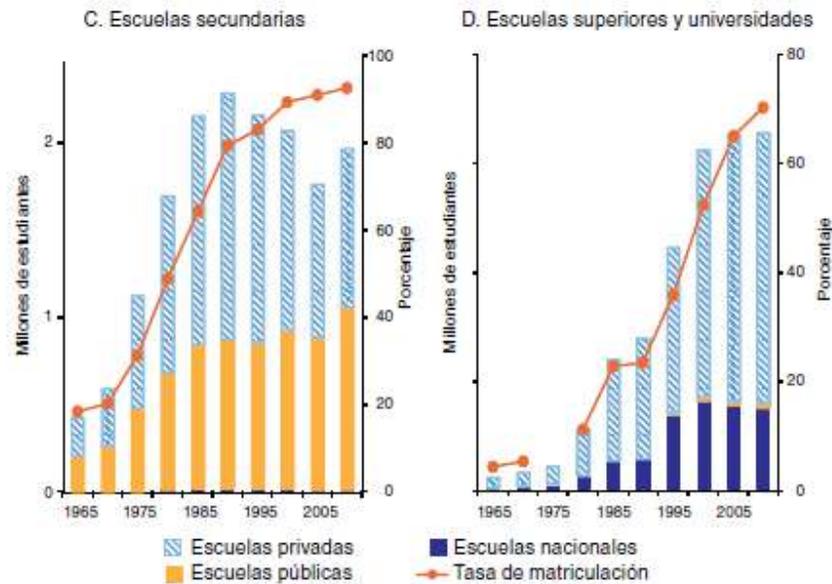
**Figura 9**

*Tasas de matrícula y número de estudiantes matriculados (1965 - 2009) (notas a, b y c)*



**Figura 10**

*Tasas de matriculación y número de estudiantes matriculados (1965-2009)*



**Fuente:** Instituto de Desarrollo Educacional de la República de Corea [en línea] <http://oasi.kedi.re.kr>.  
<sup>a</sup> Las "escuelas públicas" son las escuelas controladas por las juntas provinciales de educación o los gobiernos provinciales.  
<sup>b</sup> Tasa de matriculación = número de estudiantes en edad escolar matriculados ÷ población en edad escolar. Se considera que la edad escolar es de 6 a 11 años en el caso de las escuelas primarias, de 12 a 14 años en el caso de las escuelas medias, de 15 a 17 años en el caso de las escuelas secundarias y de 18 a 21 años en el caso de las escuelas superiores y universidades.  
<sup>c</sup> El último año representado en los gráficos es 2009.

De acuerdo con Il y Youngsun (2010) a comienzos del siglo XXI, la educación en la República de Corea se ha centrado en estudiantes que puedan destacarse en la economía globalizada.

Luego de haber alcanzado la expansión cuantitativa de la educación, el objetivo crítico ha sido la mejora de la calidad, y para ello se necesita realizar una reforma educativa que permita a escuelas y universidades satisfacer las demandas de estudiantes, padres y empresas. Para alcanzar esta meta, se señalaron tres principios: autonomía, competencia y rendición de cuentas.

Finalmente, la educación superior creció fuertemente a inicios de los años ochenta y mediados de los años noventa. El 82% de los graduados de las instituciones de enseñanza secundaria fueron a la universidad en 2009 esto hace evidente que los coreanos han logrado un acceso casi universal a la educación superior.

Una vez más, acorde con Il y Youngsun (2010), en este documento se han sugerido nuevas estrategias de crecimiento para permitir a Corea superar los cambios medioambientales y tecnológicos. Específicamente, tres objetivos nacionales para el siglo XXI han sido esbozados.

- Desarrollar una economía de mercado avanzada que esté llena de vigor y creatividad.
- Proporcionar una vida agradable, cómoda, segura y ordenada a todos los ciudadanos.
- Convertir a Corea en un actor destacado en la comunidad internacional.

Para Suh y Chen (2008) la Metodología de Evaluación del Conocimiento (KAM) es útil para identificar problemas y oportunidades que puede identificar un país y dónde puede necesitar enfocar sus políticas o inversiones futuras, con la finalidad de lograr la transición hacia la economía del conocimiento. Por su parte, Argentina (2023) sobre la economía del conocimiento:

«Es el conjunto de actividades económicas que requieren un intensivo aporte del conocimiento humano para generar valor y ofrecer a la sociedad nuevos productos y servicios, que pueden ser aprovechados por todas las ramas de la producción. Algunas de ellas son la industria del software, producción o postproducción audiovisual, biotecnología, servicios geológicos y de prospección, servicios relacionados con la electrónica y las comunicaciones, servicios profesionales, nanotecnología y nanociencia, industria aeroespacial y satelital o tecnologías espaciales.» ( p. 1)

Acorde con las investigaciones, sobre la metodología de evaluación del conocimiento (KAM) y la definición de economía del conocimiento, se puede señalar que se trata de un modelo clave para el diseño de políticas públicas, herramienta de la gobernanza.

La industrialización, para Suh y Chen (2008) en general es el proceso de modificar la estructura industrial de un país, en forma tal que los recursos productivos se reasignen a los sectores con mayor valor agregado. Señalan:

«Para realizar la visión de la industrialización se requiere gran esfuerzo tanto del gobierno como de la industria. El gobierno implementó políticas intervencionistas para cumplir sus objetivos de desarrollo, y la industria respondió arriesgándose en el nuevo negocio. Una de las tareas primarias del gobierno fue la de crear marcos de referencia institucional para movilizar recursos hacia áreas dirigidas, y la asimilación de tecnologías fue una de las tareas principales de la industria. La industrialización es resultado tanto de acumulación como de asimilación, y fue posible por los esfuerzos concertados del gobierno y la industria.

El papel activo del gobierno tiene varias dimensiones, de las cuales el plan de desarrollo económico es la manifestación clara. El organismo oficial responsable de diseñar e implementar los planes de desarrollo, la Junta de Planeación Económica (Economic

Planning Board, EPB), fue creada en 1961. La EPB, como agencia central para la planeación y la coordinación económica, tuvo mucho control sobre otros ministerios económicos, hasta su transformación en el Ministerio de Finanzas y Economía (MOFE, por sus siglas en inglés), en 1994. El gobierno coreano había formulado una serie de planes quinquenales, empezando en 1962 y, durante 35 años, cada plan quinquenal fijó los objetivos de desarrollo para la economía coreana.

Los planes quinquenales buscaban acuerdo nacional sobre la dirección de las políticas a mediano y largo plazos, armonizando varias opiniones de distintos estratos sociales. Usualmente, los ministerios y agencias individuales del gobierno diseñaron sus propios objetivos y estrategias dentro del ámbito de sus propias misiones, y la EPB asumió el papel de planeador social, coordinando esos planes y diseñando un plan integral final que fuera coherente en el ámbito nacional, ver la figura 11. En las primeras etapas del desarrollo económico, el gobierno asumió el papel de líder en la formulación de los planes. Los temas principales de los planes fueron las inversiones sectoriales y la movilización de capital interno y externo, para financiar esas inversiones.» (p. 30)

Para estos mismos autores el sistema educativo de Corea y la política de desarrollo de recursos humanos han sido exitosos y en algunas ocasiones deficientes, ejemplificando un proceso continuo de transformación hacia una visión donde la educación sea el motor principal del desarrollo nacional.

**Tabla 1**
*Estructura económica de la República de Corea. 1962 - 2005*

	1962	1972	1982	1992	2005
Población (millones)	26,5	33,5	39,3	43,7	48,1
Población económicamente activa (%)	56,4	57,7	58,6	60,9	62,0
Tasa de desempleo (%)	8,2	4,5	4,4	2,5	3,7
Pobreza absoluta (%)	48,3 <sup>a</sup>	23,4 <sup>b</sup>	9,8 <sup>c</sup>	7,6 <sup>d</sup>	6,4 <sup>e</sup>
Indicadores macroeconómicos					
PNB (US\$ miles de millones)	2,3	10,7	74,4	329,3	790,1
Tasa de crecimiento del PNB (%)	2,2	4,6	7,5	5,9	4,2
PNB per cápita (US\$)	87	320	1.893	7.527	16.413
Inversión bruta (% de INBD)	11,0	21,4	28,9	37,2	30,2
Ahorro bruto (% de INBD)	9,9	17,0	25,7	36,8	32,9
Estructura industrial (% de valor agregado)					
Agricultura, silvicultura, pesca y minería	37,0	28,7	15,9	7,7	3,4
Manufactura	16,4	20,8	27,0	27,2	28,7
Servicios	46,7	50,5	57,1	65,1	67,8
Estructura laboral (% de todas las industrias)					
Agricultura, silvicultura, pesca y minería	63,4	50,5	32,1	14,0	7,9
Manufactura	7,5	14,1	21,9	26,5	18,6
Servicios	29,1	35,4	46,1	59,5	73,5
Estructura comercial					
Exportaciones (US\$ millones)	55	1.624	21.853	76.632	284.429
Proporción de exportaciones de bienes de capital (%)	4,9	9,8	25,2	37,5	43,9
Importaciones (US\$ millones)	422	2.522	24.251	81.775	261.238
Proporción de importaciones de bienes de capital (%)	16,5	29,9	25,7	37,7	34,7
Recursos humanos					
Índice de analfabetismo (%)	29,4 <sup>a</sup>	12,4 <sup>b</sup>	7,2 <sup>c</sup>	4,1 <sup>d</sup>	2,2 <sup>e</sup>
Razón de inscripción universitaria de graduados de bachillerato (%)	29,2	29,0	37,7	34,3	82,1
Número de graduados universitarios	20.452	29.544	62.688	178.631	268.833
Proporción de graduados en ciencia e ingeniería (%)	34,6	45,7	46,4	40,9	39,4
Indicadores de tecnología					
GBID como proporción del PIB (%)	0,25 <sup>h</sup>	0,29	0,96	2,03	2,99
Proporción de empresas privadas del GBID (%)	22,2 <sup>i</sup>	31,9	50,4	82,4	75,0
Número de investigadores	1.750 <sup>j</sup>	5.599	28.448	88.764	234.702
Patentes (por millón de habitantes)	10,0 <sup>f</sup>	6,5	66,3	240,1	1.527,0

Fuente: Compilación del autor de recursos estadísticos del gobierno.

Nota: Todas las cifras monetarias en US\$. GBID = gasto bruto en I y D; INBD = ingreso nacional bruto disponible.

a = datos de 1961; b = datos de 1970; c = datos de 1980; d = datos de 1990; e = datos de 2000; f = datos de 1968; g = datos de 1960; h = datos de 1963; i = datos de 1967; j = datos de 1963.

La tabla 1 hace evidente el comportamiento de la estructura económica de Corea de 1962 al 2005, uno de los indicadores clave es el comportamiento de la pobreza absoluta que disminuyó de 48.3% en 1962 a 6.4% en 2005.

La figura 11 describe las ideas clave sobre los comportamientos de los factores de éxito del crecimiento económico de Corea.

La tabla 2 detalla los regímenes de desarrollo y planes de gobierno de Corea desde 1962 al 2003.

La figura 12 detalla cómo se desempeñó la composición sectorial de los gastos de gobierno de la República de Corea.

**Figura 11**

*Factores de éxito del crecimiento económico de Corea*

De los factores a los que se debe el éxito del desarrollo económico de Corea, en este capítulo sólo se discuten tres, a saber: el papel del gobierno en el manejo de la economía, el desarrollo de tecnología y el desarrollo de recursos humanos. El antiguo primer ministro Nam Duck-Woo fue uno de los diseñadores clave de políticas durante la era de alto crecimiento de Corea. Él da cuenta de los factores de éxito del desarrollo económico, como sigue: entre los factores económicos están: a) una estrategia orientada al exterior, b) un buen uso de los recursos extranjeros, c) un entorno internacional favorable, d) la educación, e) la fe en el sistema de libre empresa y f) el papel activo el gobierno. Entre los factores no económicos, están: a) la homogeneidad étnica y cultural y una fuerte tradición confuciana que le da un alto valor a la educación, el logro y la lealtad a la nación; b) las amenazas de seguridad y c) el liderazgo político (Nam, 1997).

**Tabla 2**

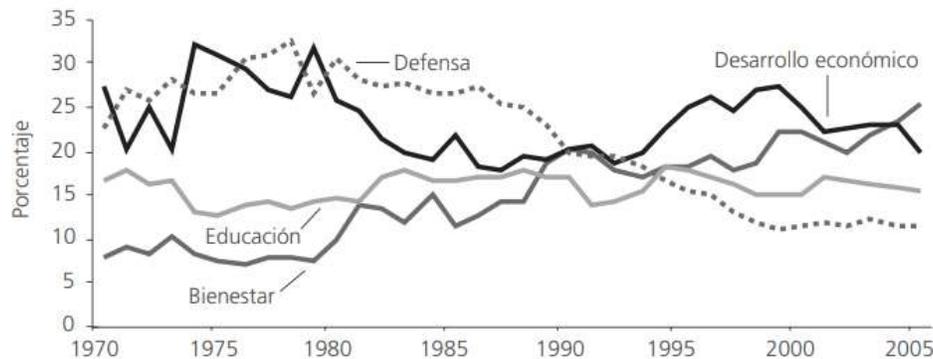
*Regímenes de desarrollo y planes de gobierno*

Regímenes de desarrollo	Industrialización dirigida por el gobierno		Transformación a crecimiento económico dirigido por el mercado		Crecimiento equilibrado 2003-
	1962-	1982-	1993-	1997-	
Planes mayores	Planes quinquenales de DE (1° a 4°)	Planes quinquenales de DE (5° y 6°)	Plan de DE de la nueva economía (7°)	Plan de desarrollo KBE	Plan Nacional de Gestión Fiscal
Características básicas de los planes	Mobilización y asignación de recursos naturales	Racionalización y reestructuración	Participación del sector privado en la planeación del gobierno	Administración de crisis y reforma institucional	Planeación fiscal a largo plazo
Focos de las políticas del gobierno	Promoción de exportaciones, impulso de la HCI	Fortalecimiento de la competitividad industrial	Internacionalización y liberación económica	Reforma de cuatro sectores y movimiento hacia la KBE	Mantenimiento de la equidad social y balances sectoriales y regionales
Objetivos básicos de políticas fiscales	Apoyo a la industrialización, fortalecimiento de capacidades de defensa	Restauración de la prudencia fiscal, prioridades a educación y bienestar social	Fortalecimiento de la competitividad industrial, prioridades a sectores económicos	Asistencia a reformas, expansión del gasto en bienestar	Armonización de crecimiento y bienestar

Nota: DE= desarrollo económico, KBE= economía basada en el conocimiento, HCI= industria pesada y química

**Figura 12**

*Composición sectorial de los gastos de gobierno*



Nota: Tomado del Ministerio de Planeación y Presupuesto de Corea

La visión general, de acuerdo a Suh y Chen (2008) es la siguiente:

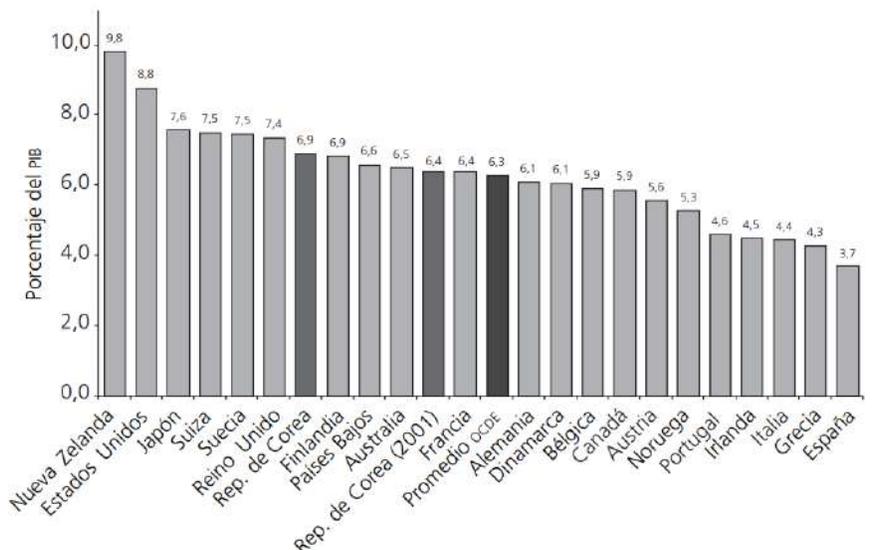
«El cambio hacia una Economía Basada en el Conocimiento (KBE) ha sido impulsado por las TIC en un grado muy sustancial. Los gobiernos alrededor del mundo formulan esquemas de referencia de políticas para desarrollar este sector estratégicamente importante, y utilizan las TIC para promover el crecimiento económico.

Las políticas coreanas relativas a las TIC se han extendido en tres áreas: construcción de infraestructura de información, promoción de actividades industriales, inclusive formación de capacidad de la industria de TIC, y garantía de competencia justa. El país ha llegado a ser líder en el desarrollo de redes de banda ancha y triunfó al unirse a los países avanzados en términos de nivel general de informatización. Corea ha experimentado también un rápido incremento en el uso de las TIC, aumentando los gastos en TIC de 6,4% del pib en 2001 a 6,9% en 2005. Como se ve en el gráfico 5.1, el gasto en TIC de Corea es el séptimo entre los países de la OCDE.» (p. 93)

La figura 13 informa sobre los gastos en % TIC respecto de PBI.

**Figura 13**

*Gasto en TIC, países seleccionados de la OCDE (proporción del PBI)*



De acuerdo con Suh y Chen (2008) los objetivos primarios del gobierno coreano fueron ofrecer una visión del futuro, aumentar la percepción de los beneficios y el uso de las TIC y minimizar la intervención en el mercado.

Así mismo, señalan que, por ejemplo, la iniciativa del e-government, aparte de mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios del gobierno, estimuló a los coreanos para usar las TIC, reduciendo con eso la brecha digital.

«Por el lado de la oferta, el gobierno tomó la iniciativa, aportando el capital semilla para el desarrollo de la infraestructura, y se adhirió estrictamente a los mejores estándares mundiales en privatización, liberación del mercado y políticas de competencia. En particular, la visión de Corea de crear el ciclo virtuoso, iniciado por la competencia basada en la instalación, tuvo un éxito notable. La disponibilidad de infraestructura de información económica y moderna promovió el crecimiento del sector de los servicios, que a su vez creó más demanda para equipo y terminales de última tecnología, y promovió el sector fabril. Este ciclo virtuoso continuó mejorando con las medidas normativas subyacentes en pro de la competencia.» (p. 94)

Adicionalmente:

«La educación ha sido un factor clave del rápido crecimiento económico de Corea en las últimas cuatro décadas. Desde los años sesenta, los planes de desarrollo económico dirigidos por el gobierno se han reflejado en forma directa en las políticas y la planeación de la educación. En general, el gobierno ha tenido éxito en la provisión y la expansión de un sistema educativo basado en las necesidades industriales de recursos humanos, y como resultado el sistema educativo se desarrolló en forma paralela a las distintas etapas del desarrollo económico, complementando los demás pilares de la economía del conocimiento. El enfoque del plan educativo del gobierno ha pasado de la educación primaria a la secundaria y, finalmente, al nivel terciario, en concordancia con el progreso económico de la nación. La rápida expansión de la educación en cuanto a la cantidad y, en menor grado, a la calidad, es el rasgo más sobresaliente del desarrollo educativo coreano durante la industrialización del país.» (p. 125)

La tabla 3 muestra los tipos de colaboración entre la industria y la academia, esta relación es muy importante. De la misma forma la figura 14 detalla el gasto bruto en investigación y desarrollo de Corea en el periodo 1964 a 2005.

**Tabla 3**

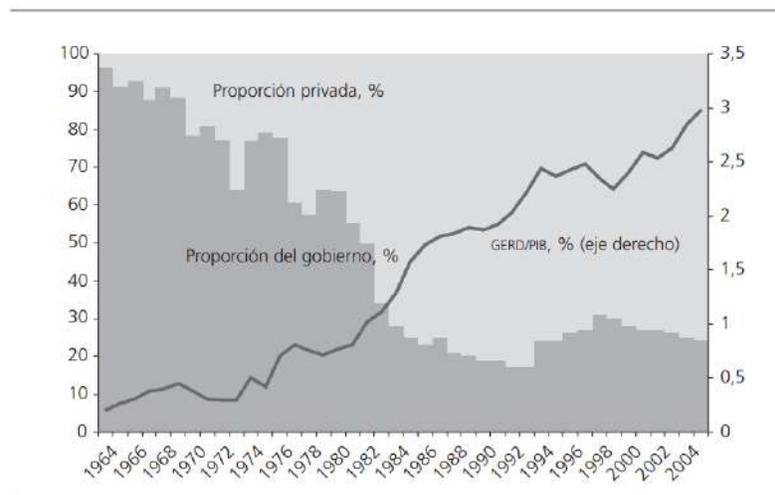
*Tipos de colaboración entre industria y academia*

Tipo 1	<p><i>Recursos humanos dotados con capacidades de investigación y desarrollo de clase mundial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto para modernizar las universidades que realicen investigación en sus escuelas de graduados, convirtiéndolas en centros de investigación (BK21, 1999-2005): W1.500 millones</li> <li>• Proyecto de apoyo a entorno de investigación académica (2002-04): W660.000 millones</li> </ul>
Tipo 2	<p><i>Recursos humanos para el desarrollo de alta tecnología</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de innovación (NURI) para reforzar las capacidades de las universidades por fuera del área metropolitana de Seúl y sus vecindades (2004): W220.000 millones</li> <li>• Proyecto para la especialización de universidades en el área metropolitana de Seúl (2004): W60.000 millones</li> </ul>
Tipo 3	<p><i>Recursos humanos para tecnología industrial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección de universidades como universidades de colaboración industria-academia por cada región (2004): W30.000 millones</li> <li>• Proyecto para identificar características distintivas de colegios universitarios de dos años (2004): W175.000 millones</li> </ul>

Fuente: Yoon, 2003.

**Figura 14**

*Gasto bruto en investigación y desarrollo en la República de Corea, 1964 - 2005*



Fuente: Ministerio de Ciencia y Tecnología.

La tabla 4 presenta la descomposición de los gastos en Investigación y Desarrollo (I y D) de Corea desde 1998 al 2005.

**Tabla 4**

*Estructura de la I y D en las universidades en la República de Corea*

		1998	2000	2003	2005
<b>Gasto en I y D</b>		<b>12.650</b>	<b>15.619</b>	<b>19.327</b>	<b>2.398</b>
<b>(miles de millones de won)</b>		<b>(11,2%</b>	<b>(11,3%)</b>	<b>(10,1%)</b>	<b>(9,9%)</b>
<b>de GERD)</b>					
Fuente de fondos (%)	Gobierno	52,1	60,4	75,1	84,6
	Industrias	47,7	39,4	24,5	15,2
	Exterior	0,2	0,2	0,4	0,2
Tipo (%)	Investigación básica	40,1	42,4	36,0	34,8
	Investigación aplicada	33,8	30,5	32,8	34,4
	Desarrollo	26,1	27,2	31,2	30,8
Áreas (%)	Ciencias	18,5	20,0	18,9	18,9
	Ingeniería	49,1	50,3	50,2	49,6
	Agricultura	7,0	6,5	5,9	5,9
	Medicina	17,6	11,4	16,3	16,0

Fuente: MOST.

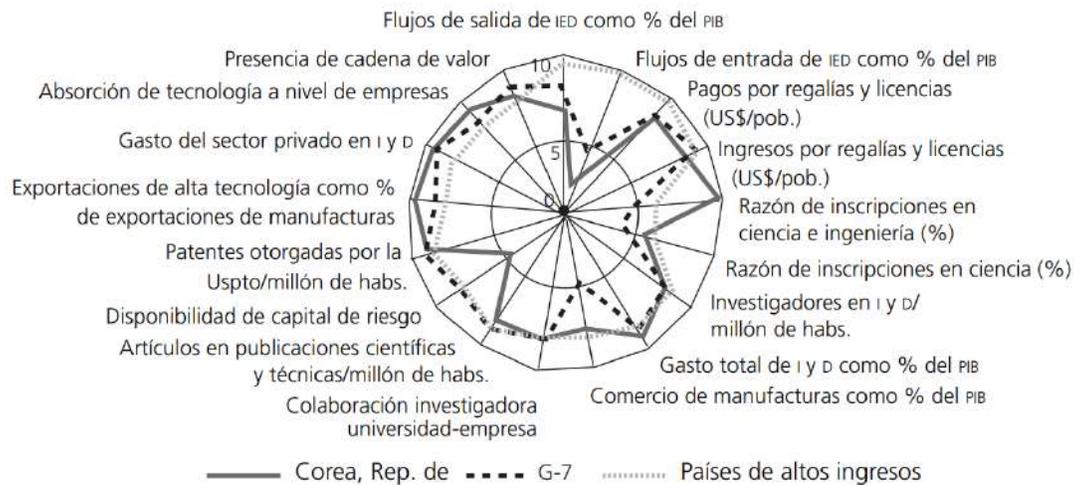
La figura 15 detalla los indicadores de innovación de la República de Corea y países de altos ingresos.

La tabla 5 detalla la cronología de las principales políticas de tecnología puestas en práctica por Corea del Sur.

La figura 16 es un mapa mental que presenta a Corea del Sur como una economía del conocimiento, lo que constituye un ejemplo para los países en desarrollo. Se presentan las acciones estratégicas implementadas.

**Figura 15**

*Indicadores de innovación: República de Corea, G-7 y países de altos ingresos*



**Tabla 5**

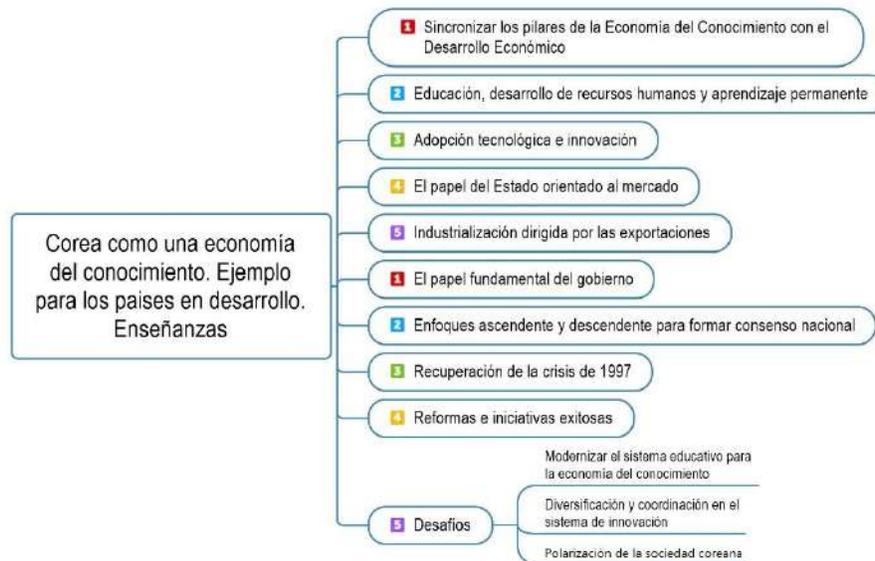
*Cronología de principales políticas de tecnología*

	Antes de los años setenta	Años 1970						Años 1980				Años 1990	
		1973	1974	1976	1977	1978	1979	1981	1982	1984	1986	1991	1992
Promoción de inversión en I y D		Sistema de fondo de reservas para desarrollo de tecnología											
			Crédito tributario o depreciación especial para inversión en equipo para desarrollar tecnología y recursos humanos										
					Rebaja o exención de aranceles sobre productos para investigación académica								
								Crédito tributario para gastos de desarrollo de tecnología y recursos humanos					
								Exención tributaria para bienes raíces de centros de investigación afiliados a la empresa privada					
								Exención tributaria para dispositivos y muestras para investigación					
Promoción de transferencia de tecnología		Deducción o exención de impuesto corporativo para la inversión extranjera acompañada del requisito de tecnología											
								Reducción y exención del monto del impuesto sobre ingresos por transferencias					
Promoción de comercialización de tecnología								Exención del impuesto sobre el ingreso a tecnólogos extranjeros					
								Tasa provisional especial de impuesto al consumo para productos de tecnología					
								Reducción y exención de impuestos para nuevas PYME de negocios de riesgo					

Fuente: MOST, 1997c.

**Figura 16**

*Mapa mental de la economía del conocimiento de Corea*



Nota: MOST

De esta forma Suh y Chen (2008) concluyen:

«El diseño y la implementación de Corea de estrategias de desarrollo, basadas en el conocimiento, y el resultante rápido y sostenido crecimiento económico, impulsado por el conocimiento en las últimas cuatro décadas, ofrecen una riqueza de lecciones valiosas sobre políticas para otras economías en desarrollo. En primer lugar, y de particular importancia, está la expansión coordinada y complementaria de los cuatro pilares del marco de la KE –incentivo económico y regímenes institucionales, trabajadores educados y calificados, sistema eficaz de innovación e infraestructura de información moderna y accesible– que evolucionó conjuntamente con las distintas etapas del desarrollo. Estos pilares le proporcionaron a la economía los medios necesarios de adquirir y utilizar eficazmente el conocimiento para mejorar la productividad e incrementar el crecimiento económico a largo plazo. En segundo lugar, el liderazgo fuerte y efectivo del gobierno, que llevó al desarrollo coordinado de los pilares de la educación, la innovación y las TIC, fue particularmente importante durante las primeras etapas de la industrialización, cuando aún no se

habían establecido suficientes instituciones apropiadas para coordinar una agenda de desarrollo de toda la economía. El papel del gobierno coreano ha madurado adecuadamente en los últimos tiempos para permitir que el mercado dé mayor impulso a la actividad económica. En tercer lugar, las reformas económicas generales y la variedad de medidas políticas, implementadas después de la crisis de 1997, sirven como buenos ejemplos de hacer el mejor uso de las oportunidades para mejorar las condiciones económicas. El gobierno inició la formalización del plan de acción, orquestado por el MOFE, pero buscó también apoyo de la sociedad civil y algunos grupos de los medios. Uno de los resultados de esas medidas fue la conexión exitosa entre la economía coreana y el público, que produjo como resultado una infraestructura de información de primera clase. Y, en cuarto lugar, la forma ejemplar en que se ha construido y expandido gradualmente la base educativa y la forma como se ha venido dominando y modernizando gradualmente la tecnología a través de las diferentes etapas de la industrialización.

Aunque Corea haya logrado estos adelantos, debe continuar y aumentar los esfuerzos para reformar sus sistemas de educación superior e innovación. Estos pilares no han evolucionado lo suficiente en los años recientes para satisfacer la demanda de la economía global actual, en parte como resultado de varios resquicios de resistencia inherentes a la sociedad coreana y su cultura. Además, se requiere una respuesta de políticas más proactiva a fin de lograr un desarrollo económico más equilibrado en los diferentes sectores y nichos de la economía. Los pasos concretos para resolver estos temas serán eventualmente críticos para la transición continuada de Corea a la economía del conocimiento y el ulterior crecimiento económico sostenido. Para resumir estas cuatro décadas de cambio, ha sido más fácil invertir en infraestructura sólida que cambiar mentalidades, tradiciones y comportamiento institucional arraigados en la cultura y la historia. Esta no es una nueva perspicacia; la mayoría de las sociedades, si no todas, deben pasar por esta dolorosa experiencia. Sólo mediante la búsqueda de un mejor entendimiento de los rasgos únicos de un país y de su funcionamiento interno pueden verdaderamente progresar sus culturas.» (p. 206 - 207)

## Conclusiones

Los niveles de desigualdad en América Latina y el Caribe son las más grandes del mundo, y abarcan dimensiones, como, por ejemplo: ingreso, riqueza, educación, la tenencia de tierras, y las oportunidades laborales.

Los niveles de riesgos de los países son altos, y en el caso de Perú existe la preocupación de que la presidenta Dina Boluarte podrá estabilizar la situación y concretar las elecciones adelantadas para el 2023.

Los niveles de insatisfacción con la democracia en la región son altos. De igual forma el índice de democracia genera preocupación: Esta situación ocasiona que la luna de miel de los gobiernos en América Latina sea cuestión del pasado.

Mientras la sociedad latinoamericana ha cambiado en las últimas dos décadas, los estados siguen patrones del siglo XX, este escenario requiere ser interiorizado en la gestión y gobernabilidad como tema clave a revertir; ya que, en caso contrario, los niveles de riesgos e incertidumbres de la calidad de la democracia estarán calificadas en los niveles de inestabilidad.

Caso Singapur. Los éxitos reconocidos mundialmente son el resultado del planteamiento de una visión. Se resalta en particular la visión del Ministerio de Educación: “Colegios que piensan, Nación que aprende”.

Como clave: Los profesores deben avocarse la visión y misión de la educación, además de entender los fundamentos de las políticas y comprometerse con su propio desarrollo profesional.

Bajo el escenario planeado existía un gobierno con visión de futuro dispuesto a implementar políticas para un desarrollo sistemático e implacable de la educación y capacitación, al ritmo de los cambios en la economía, pero bajo un monitoreo definido.

Singapur en el 2019 logró la posición uno entre 140 países en el Índice Global de Competitividad, y de igual forma logró la posición uno en infraestructura. Estos avances significan un reto para los países de la Región.

Caso República de Corea. En las seis últimas décadas la República de Corea ha alcanzado un crecimiento económico sin precedentes. En 1948, año en que se instituyó el primer gobierno, el país se encontraba entre los más pobres del mundo.

La transformación de la economía coreana puede resumirse en dos palabras: industrialización y globalización. La República de Corea ha logrado un rápido crecimiento económico y desarrollo social en las cinco últimas décadas. El ingreso per cápita creció de 1.342 dólares en 1960 a 19.227 dólares en 2008. Estos niveles de crecimiento son logros a nivel internacional.

A comienzos del siglo XXI, la educación en la República de Corea se ha centrado en estudiantes que puedan destacarse en la economía globalizada. Este reto es una apuesta para el logro de futuro, y es una evidencia objetivo digna de ser tomada en cuenta para la construcción de planes prospectivos.

La Metodología de Evaluación del Conocimiento (KAM) es útil para identificar problemas y oportunidades que puede identificar un país y dónde puede necesitar enfocar sus políticas o inversiones futuras, con la finalidad de lograr la transición hacia la economía del conocimiento.

La industrialización es resultado tanto de acumulación como de asimilación, y fue posible por los esfuerzos concertados del gobierno y la industria. El cambio hacia una Economía Basada en el Conocimiento (KBE) ha sido impulsado por las TIC en un grado muy sustancial. Los gobiernos alrededor del mundo formulan esquemas de referencia de políticas para desarrollar este sector estratégicamente importante, y utilizan las TIC para promover el crecimiento económico.

En general, el gobierno ha tenido éxito en la provisión y la expansión de un sistema educativo basado en las necesidades industriales de recursos humanos, y como resultado el sistema educativo se desarrolló en forma paralela a las distintas etapas del desarrollo económico, complementando los demás pilares de la economía del conocimiento.

### Referencias

- Argentina, G. d. (21 de enero de 2023). *Ministerio de Economía*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/economia/conocimiento>
- CAF. (2022). *Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. CAF.
- Il, S., y Youngsun, K. (2010). *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Korea Development Institute.
- Sahd K., J., Zovatto, D., y Rojas, D. (2023). *Riesgo Político América Latina*. Centro UC Estudios Internacionales CEIUC.
- Sing K., L., Chor Boon, G., Fredriksen, B., y Jee Peng, T. (2011). *Hacia un futuro mejor. Educación y formación para el desarrollo económico de Singapur desde 1965*. GraficAndes.
- Suh, J., y Chen, D. (2008). *Corea como una economía del conocimiento Proceso evolutivo y enseñanzas*. Mayol Ediciones S.A.

### Agradecimientos y Reconocimientos

El desarrollo de la presente investigación generó el fortalecimiento de una serie de ideas, propuestas, que podrán ser aplicables a otros países de Latinoamérica y el Caribe; por lo que, agradezco y reconozco el esfuerzo de los líderes de Singapur y la República de Corea, que pueden demostrar resultados de primer nivel, al mundo, y además dejar enseñanzas. Estos esfuerzos requieren que la Academia asuma iniciativas para desarrollar investigaciones al más alto nivel y realizar propuestas de construcción de futuro. Este es un reto grande que se espera sea tomado por los interesados en el desarrollo de nuestros países.