

# LA SEGURIDAD Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DERECHO, RIESGOS Y AMENAZAS

## SECURITY AND THE DEMOCRATIC CONSTITUTIONAL RULE OF LAW, RISKS AND THREATS

PP. 39-69

**Carlos Vergara Ciapciak**

Escuela Superior de Guerra del Ejército, Perú

[carvercia@hotmail.com](mailto:carvercia@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3805-3167>

Licenciado en Ciencias Militares Escuela Militar de Chorrillos Lima Perú, Maestría en Ciencias Militares. Curso de Comando y Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército, Programa de Alta Gerencia y Administración Pública Universidad del Pacífico, Curso de Relaciones Internacionales y Política Exterior en la Academia Diplomática, Diplomado de Alta Dirección en la Universidad de Piura. Ha sido Comandante General del Ejército. Se ha desempeñado como docente en la Universidad San Ignacio de Loyola, Programa de Ciencias Militares y Liderazgo y Planeamiento Estratégico en la Escuela Superior de Guerra y como docente investigador en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Actualmente se desempeña como miembro del Consejo Consultivo del Ejército, profesor del Programa de Alto Mando del Ejército y del Centro de Altos Estudios Nacionales.

**Recibido:** 10 Dic 24

**Aceptado:** 11 Dic 24

**Publicado:** 31 Dic 24

### Resumen

Desde su aparición, los seres humanos han buscado su seguridad, en las sociedades organizadas las personas renuncian a ejercer la violencia individualmente para proporcionarse seguridad a cambio de que el Estado se las brinde. Lo que se entiende por seguridad puede variar en función del contexto internacional y de los riesgos que percibe cada sociedad como los más peligrosos, estas variaciones son recogidas por diferentes enfoques de seguridad que comprenden un rango más o menos amplio entre los que consideran al Estado como el sujeto central de la seguridad y

los que incorporan aspectos políticos, económicos, sociales, conservacionistas y otros que puedan afectar su desarrollo. A finales del siglo pasado, la ONU propuso un enfoque de seguridad humana que coloca a la persona en reemplazo del Estado como principal sujeto de la seguridad y, a partir de la Conferencia Especial sobre Seguridad del 2003 de la OEA, los países americanos adoptaron el enfoque de seguridad multidimensional que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos. Los enfoques no son cancelatorios, sino más bien complementarios y nos ayudan a analizar los escenarios global y regional de los cuales hemos extraído las tendencias que implican riesgos, las que conjugadas con nuestra polarizada situación interna nos permitió definir cuáles son los riesgos que pueden escalar a amenazas y poner en riesgo la seguridad nacional, así como plantear algunas medidas para neutralizarlos.

**Palabras clave:** Seguridad, enfoques, multidimensional, riesgos, amenazas.

### Abstract

Since the dawn of human existence, people have sought security. In organized societies, individuals relinquish the use of personal violence in exchange for the state providing security. The concept of security can vary depending on the international context and the risks that each society perceives as most dangerous. These variations are captured in different security approaches, ranging from those that view the state as the central subject of security to those that incorporate political, economic, social, environmental, and other factors that may affect development. At the end of the 20th century, the UN proposed a human security approach that places the individual, rather than the state, as the primary subject of security. Following the 2003 OAS Special Security Conference, countries in the Americas adopted a multidimensional security approach that encompasses traditional threats alongside new threats, concerns, and other challenges. These approaches are not mutually exclusive but rather complementary, enabling analysis of global and regional scenarios. From these analyses, trends that pose risks have been identified. Combined with our polarized internal situation, this allowed us to determine which risks could escalate into threats to national security and to propose measures to neutralize them.

**Keywords:** Security, approaches, multidimensional, risks, threats.

En el presente trabajo analizamos cómo se origina el concepto de seguridad, sus variaciones en el tiempo y la manera en que puede ser interpretado de diferentes formas por distintas sociedades; asimismo, qué se entiende actualmente por seguridad nacional y el modo en que el escenario global y regional presenta tendencias que inciden directamente en los riesgos y amenazas para la seguridad nacional.

Los riesgos más significativos, sin embargo, provienen de nuestra inestabilidad política, la casi nula confianza de la población en los poderes e instituciones del Estado por percibirlos ineficientes y corruptos, así como de la ruptura de la cohesión social que pone en riesgo la permanencia del Estado constitucional democrático de derecho.

Iniciamos enfocándonos en el origen de la seguridad, cómo su significado puede ser diferente para distintos actores en función de sus particulares riesgos y amenazas, la manera cómo, en función de estas particularidades y a las modificaciones al contexto internacional, se desarrollan diferentes enfoques de seguridad y cómo estos pueden complementarse para diseñar la política de seguridad de un Estado.

Analizamos luego el concepto de seguridad nacional, la manera en que esta idea tradicional exclusivamente centrada en la nación Estado y la defensa del territorio ya no se considera suficiente y se han ido incorporando en su definición nociones propias del enfoque de la seguridad humana y multidimensional, para actualmente incluir en su definición los cinco objetos de la seguridad nacional.

Así también, describimos y analizamos los escenarios mundial, regional y nacional extrayendo las tendencias existentes para posteriormente determinar los principales riesgos y amenazas que pueden vulnerar nuestra seguridad nacional en el corto, mediano y largo plazo; además, veremos algunas medidas por adoptar que puedan contribuir a eliminar o neutralizar estos riesgos.

Finalmente, en las conclusiones extraemos e integramos las ideas principales de cada capítulo esperando que puedan ser de utilidad para comprender la gravedad de los riesgos y amenazas que enfrentamos y la imperiosa necesidad de adoptar medidas necesarias para neutralizarlos antes de que sigan escalando y puedan llegar al colapso general del Estado.

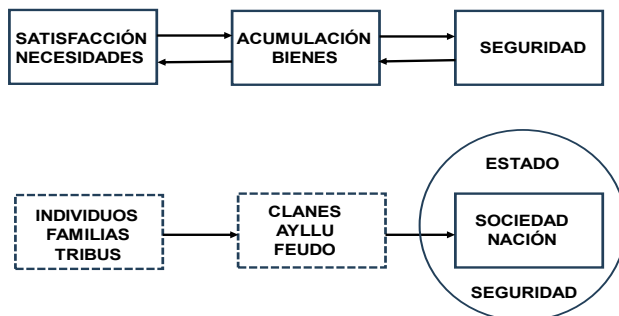
### **La Seguridad, su Origen y Concepto**

Cuando el *homo sapiens* aparece sobre la faz del planeta, tiene que protegerse de los fenómenos naturales, de los predadores y de otros seres humanos, conforme evoluciona puede acumular bienes que aumentan su capacidad de sobrevivir, pero estos bienes acumulados y la forma de producirlos requieren ser protegidos tanto de la naturaleza como de otros grupos humanos que para su propia supervivencia intenten apoderarse de ellos.

Los grupos humanos evolucionan y se organizan en familias, tribus, clanes, imperios, feudos, naciones, Estados. Entre los individuos y estas organizaciones se establece un contrato social por el cual los primeros renuncian a ejercer la violencia individual para su defensa personal a cambio de que esta organización les proporcione seguridad.

**Figura 1**

*Origen de la Seguridad*



Después de la Guerra de los 30 años, los europeos, desbastados por los prolongados conflictos, firman en 1648 la paz de Westfalia por la cual el Estado es el responsable de la seguridad de sus pobladores y protagonista esencial de las relaciones internacionales, estos conceptos inicialmente europeos se extendieron a todo el planeta y durante casi cuatro siglos han constituido la base para entender la seguridad internacional; uno de los requisitos básicos para considerar viable un Estado es su capacidad para mantener el monopolio de la violencia legítima dentro de su territorio. Según Kissinger (2014), Westfalia refleja una adaptación práctica a la realidad basada en un sistema de Estados independientes que deben abstenerse de intervenir en los asuntos internos de otro Estado y se controlan mutuamente a través de un equilibrio de poder (p. 15), este sistema se propagó por todo el mundo como un orden internacional basado en la existencia de los Estados (p. 18).

Aunque el concepto de seguridad evoluciona de acuerdo con las variaciones en el contexto internacional y puede ser diferente para distintos actores según su situación particular, así como según las amenazas que perciben afectan su seguridad, el concepto de Estado como principal protagonista y sujeto de la seguridad se mantuvo con muy pocas variaciones a través del colonialismo europeo, las guerras napoleónicas, la independencia de las naciones americanas, la Primera y Segunda Guerra Mundial, el proceso de descolonización del África y del sur de Asia, fue esencial para entender la Guerra Fría.

Al término de la Guerra Fría con la implosión de la URSS en diciembre de 1991, la ONU, en el Informe del PNUD de 1994, plantea el concepto de seguridad humana como nuevo paradigma que coloca al ser humano como protagonista principal y sujeto de la seguridad; sin embargo, el ataque de la organización terrorista no estatal Al Qaeda a la potencia hegemónica, con el derribo de las Torres Gemelas del Centro Mundial de Comercio el 11 de septiembre de 2001, y las posteriores intervenciones militares unilaterales de los EE. UU., pusieron en duda la permanente universalidad del concepto de la seguridad humana como arquetipo de la seguridad internacional. Según Cimbala, Sarkesian & Williams (2008), “había un sentido generalizado de optimismo acerca de la paz, pero todo eso se hizo añicos el 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas en los Estados Unidos y la larga guerra contra el terrorismo internacional” (p. 3). La vigencia plena de la seguridad humana a escala global, se cuestiona aún más con las guerras entre Rusia y Ucrania y la de Israel contra las organizaciones terroristas de Hamás y Hezbolá.

Entendemos, por lo tanto, que existen diferentes enfoques de seguridad que no evolucionan linealmente cancelando al anterior, sino que coexisten y se complementan para explicar e interpretar mejor diferentes realidades y situaciones particulares. Según el CAEN (2021), el concepto de seguridad evoluciona constantemente, cada sociedad conceptualiza la seguridad según el momento que vive y sus particulares amenazas, las diferentes concepciones de seguridad pueden variar dentro de un marco relativamente amplio, desde las concepciones tradicionales que ponen como objeto central al Estado y su supervivencia hasta las “ampliacionistas” que incluyen temas económicos, sociales, políticos, conservacionistas y otros que puedan afectar la seguridad y/o el desarrollo (pp. 33-34).

### **Enfoques de Seguridad**

Utilizar el término “enfoque” permite resaltar que las diferentes concepciones de seguridad no corresponden a definiciones aisladas ni mucho menos excluyentes, sino que muchas veces son más bien complementarias, constituyen orientaciones que priorizan diferentes aspectos de la seguridad según como varía la coyuntura internacional y de acuerdo con los riesgos más relevantes para cada Estado, los enfoques sirven como una guía general para la elaboración de las políticas y estrategias de seguridad.

***Enfoque Tradicional de la Seguridad***

Este enfoque corresponde a lo que se denominaba hasta mediados del siglo pasado **seguridad nacional**, el sujeto de la seguridad es el Estado y se alcanza prioritariamente utilizando los medios militares tanto para enfrentar las amenazas de origen externo como las de origen interno.

Considera que las amenazas de origen externo proceden de otros Estados que utilizan sus fuerzas militares para alcanzar objetivos que colisionan con los nuestros o lo hacen para impedir que alcancemos nuestros propios objetivos nacionales, generalmente relacionados con la posesión de territorios o el control de recursos naturales estratégicos.

Aprecia como amenazas de origen interno las acciones de grupos políticos o sociales que mediante la fuerza intentan derrocar al Gobierno, a los cuales combate con el empleo de sus fuerzas de seguridad.

***Enfoque de la Seguridad Colectiva***

En este enfoque, el Estado continúa siendo el principal protagonista y sujeto de la seguridad, su esencia es que un grupo de Estados actúen concertadamente para proporcionarse seguridad. Aunque normalmente busca un efecto disuasivo, este se logra a través de las Fuerzas Militares, que actúan en forma reactiva si la disuasión fracasa.

En su versión extendida, surge después de la Primera Guerra Mundial, se considera que el sistema de equilibrio de poderes europeo ha fracasado al no haber logrado impedir un gran conflicto de alcance global. Basado en los 14 puntos del presidente norteamericano Woodrow Wilson, que pretendían abolir el uso de la fuerza para dirimir las controversias entre los Estados y rechazar las adquisiciones territoriales obtenidas por la fuerza, se establece la Sociedad de Naciones como un organismo supranacional que se encargaría de resolver los litigios entre los Estados y evitar los conflictos militares.

La Sociedad de Naciones, debilitada por la ausencia de los EE. UU.<sup>1</sup>, y carente de algún mecanismo de coerción, no cumplió ningún papel relevante en la política internacional, ni sirvió

---

<sup>1</sup> Aunque el presidente de los EE. UU., W. Wilson, fue el principal promotor de la creación de la Sociedad de Naciones, el Senado de este país, preocupado por posibles injerencias europeas en el continente americano, no aprobó el ingreso de los EE. UU. a la Liga de las Naciones. Los EE. UU., después de la Primera Guerra Mundial, retornaron a su posición de aislacionismo en la que se mantuvieron hasta poco antes de su ingreso a la Segunda Guerra Mundial.

para prevenir la Segunda Guerra Mundial, al término de este conflicto fue desactivada y en su lugar surgió la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Pese a lo anterior, es oportuno mencionar que el Perú tiene relación directa en dos momentos históricos con la Sociedad de Naciones: al establecerse la Sociedad de Naciones, esperanzado en el proclamado rechazo a las anexiones territoriales por la fuerza, el Perú planteó el caso de Tacna, Arica y Tarapacá el cual no fue aceptado con el argumento de que solo se verían casos posteriores a su creación<sup>2</sup> y, más tarde, con ocasión de la recuperación de Leticia por pobladores peruanos y el conflicto con Colombia de 1932-33 fue objeto de la condena internacional<sup>3</sup>.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, se crea la ONU, dotada de un mecanismo de coerción a cargo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el cual sus cinco miembros permanentes tienen poder de veto, lo cual refleja el balance de poder existente al finalizar la Segunda Guerra Mundial. El Consejo de Seguridad puede disponer diferentes medidas de presión, sanciones económicas o el envío de tropas para el mantenimiento o la imposición de la paz, así lo ha realizado en varias oportunidades a lo largo de su historia con resultados dispares. Su acción muchas veces ha sido neutralizada por el veto de uno de los miembros permanentes o la acción unilateral de alguno de ellos.

Tanto la extinta Sociedad de Naciones como la ONU son intentos de establecer una organización supranacional que en representación de todos sus miembros actúe contra el Estado que vulnere las normas internacionales, ambos corresponden a la versión extendida de la seguridad colectiva.

Cuando un grupo de Estados se compromete a defenderse mutuamente en caso de agresión contra uno de ellos, estamos ante una versión limitada de la seguridad colectiva, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia corresponden a esta versión.

---

<sup>2</sup> Ilusionado por la declaración de las potencias democráticas de no aceptar anexiones territoriales por la fuerza, el Perú planteó la nulidad del Tratado de Ancón y la devolución de Tacna, Arica y Tarapacá. Wilson sugirió que el problema podría ser visto en la Liga de las Naciones, la que no aceptó tratar el caso. (Basadre. 2005 Tomo 13 pp. 219-224. Tomo 14 p. 79)

<sup>3</sup> El Consejo de la Liga de las Naciones condenó al Perú como agresor el 18 de marzo de 1932, acordando medidas en su contra. (Basadre 2005. Tomo 16 p. 34)

Durante la Guerra Fría, la OTAN y el Pacto de Varsovia eran las dos grandes alianzas militares enfrentadas en un equilibrio del terror que aseguraba la paz mediante la destrucción mutua asegurada (MAD)<sup>4</sup>.

Con la desactivación del Pacto de Varsovia y la posterior implosión de la URSS, la OTAN es por mucho la alianza militar más importante y poderosa del planeta y ha sido utilizada por los EE. UU. para apoyar la acción unilateral de sus Fuerzas Militares en la ex-Yugoslavia (1991-2001), Afganistán (2001-2021) e Irak (2003-2011).

Históricamente, en el Perú podemos considerar el Tratado de Alianza Defensiva con Bolivia (1873) como un intento de seguridad colectiva que fracasó rotundamente.

### ***Enfoque de Seguridad Cooperativa***

Con la distensión entre los dos grandes bloques militares que se inicia con la declaración de la coexistencia pacífica (1953), surge la idea en Europa (primera víctima en caso de un conflicto global) de adoptar medidas que alejen la posibilidad de un conflicto, a este conjunto de medidas se le denominó **seguridad cooperativa**, mantiene a los Estados como principales protagonistas de la seguridad, pero se enfoca en impedir el empleo de las Fuerzas Militares, con lo cual evita que un conflicto escale.

Para ello propugna establecer medidas de confianza mutua que alejen la percepción de una posible agresión, para lo cual se crean mecanismos de intercambio de información y transparencia sobre gasto en defensa, despliegue de fuerzas, ejercicios militares, etcétera. El CAEN (2014) considera como medidas de fomento de la confianza mutua “una serie de acciones bilaterales y multilaterales ejecutadas especialmente en el plano militar, las cuales tienen por objetivo general atenuar las percepciones de amenaza recíproca, así como evitar situaciones que, por sorpresa o error, induzcan a crisis o conflictos” (p. 281). Para Chiabra (2010), “Las medidas de confianza mutua son acciones ejecutadas con una vinculación de reciprocidad necesaria, sin implicar que sean equivalentes. Su aplicación debe ser paralela en el tiempo y de rápida secuencia.” (p. 191)

### ***Enfoque de la Seguridad Integral***

Tanto el enfoque de la seguridad colectiva como el de la seguridad cooperativa, parten de una evaluación del conflicto Este-Oeste entre los dos grandes bloques ideológico-políticos y sus

---

<sup>4</sup> La destrucción mutua asegurada, MAD por sus iniciales en inglés, consistía en que cada uno de los bloques mantenía la capacidad de destruir totalmente al otro incluso después de haber recibido un ataque nuclear sorpresivo.



alianzas militares; a diferencia de ellos, el enfoque de la **seguridad integral** parte de una evaluación del conflicto Norte-Sur entre los países desarrollados y el tercer mundo.

Surge en la década del 70 inicialmente en México, en el Perú es desarrollado por el general Edgardo Mercado Jarrín, su énfasis se encuentra en defender la opción de cada Estado para escoger y seguir el modelo de desarrollo que crea conveniente sin interferencia de otros Estados.

Para las amenazas de origen externo sigue el modelo preventivo del enfoque de la seguridad cooperativa, mientras que para las de origen interno propone un enfoque integral considerando los distintos campos de la actividad humana sin otorgar la primacía al campo militar, lo que lo convierte en un precursor de los enfoques de seguridad humana y la seguridad multidimensional, aunque a diferencia de ellos defiende el principio de la no intervención.

### *Enfoque de la Seguridad Humana*

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta en 1994 el Informe sobre Desarrollo Humano, en el cual propone un nuevo paradigma de desarrollo y seguridad que coloque **al ser humano y no al Estado como objeto de la seguridad**.

Considera al desarrollo humano como la ampliación de las posibilidades que pueden escoger las personas para su progreso, y a la seguridad humana como la protección a los individuos para que puedan ejercer sin temor esas posibilidades, ambas están interrelacionadas “hay un vínculo entre la seguridad humana y el desarrollo humano: el progreso en una esfera, realza las posibilidades de lograr progresos en la otra” (PNUD, 1994, p. 27).

Entre el concepto central de la seguridad humana y la Constitución Política del Perú existe una concordancia relevante, ya que la Constitución, en su artículo primero, expresa “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

El PNUD (1994) analiza que la seguridad que se buscaba a través de la adquisición de armamento para defender las fronteras es un concepto reducido que se ha relacionado más con el Estado nación que con la gente, no contempla las legítimas preocupaciones de los individuos y las familias en su vida cotidiana, como el hambre, las enfermedades, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política, considera que debe ser un concepto globalizador, centrado en los seres humanos y con énfasis en la seguridad de la población en lugar de la seguridad del territorio (pp. 25, 26).

Agrupar las amenazas contra la seguridad humana en siete categorías principales: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política (pp. 27, 28). Estos siete elementos están vinculados entre sí, por lo que una amenaza a cualquiera de ellos se puede propagar a todos los demás. Los problemas de seguridad que rebasan rápidamente las fronteras y afectan a todo o gran parte del planeta, tales como la contaminación, el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de drogas, las pandemias, etcétera, son considerados dentro del marco de seguridad humana mundial (pp. 38, 39).

El PNUD (1994) desarrolla los conceptos de “universalismo de las reivindicaciones vitales” que exige equidad en el tratamiento dentro de la generación actual y con las generaciones venideras (p. 15) y el de “desarrollo sostenible” que implica una obligación moral con las próximas generaciones de no cargarles deudas ecológicas, sociales o económicas que afecten sus opciones legítimas de desarrollo, para lo cual debemos reponer el capital físico, humano y material que permita a las futuras generaciones satisfacer sus necesidades (p. 20).

Estos conceptos no han sido desarrollados en el informe del PNUD para el tema de la seguridad humana dentro del cual debieran tener similar significado, la misma importancia y una incidencia aún más rápida. Si los gobiernos no combaten amenazas incipientes porque consideran que no afectarán su período de gobierno o porque creen podría afectar su popularidad sin tener en cuenta que posteriormente estas amenazas se convertirán en graves riesgos que afectarán la seguridad de toda la población, como el caso del tráfico ilícito de drogas, el contrabando, la economía ilegal, la extorsión, etcétera, están trasladando el costo de la solución de estos problemas, que será cada vez mayor, a las próximas generaciones que deberán enfrentar sus consecuencias.

El enfoque de la seguridad humana no prioriza, pero tampoco considera, que ya no existan las amenazas externas procedentes de otros Estados: “Tal vez no haya otro aspecto de la seguridad humana tan fundamental para la gente como su seguridad respecto de la violencia física... Esta amenaza asume varias formas: ... Amenazas de otros Estados (guerra)” (PNUD, 1994, p. 34). En este caso, los Gobiernos populistas con excesiva facilidad y demasiada frecuencia ante la relativa certeza de que en su período de gobierno no se desencadenará un conflicto interestatal, no atienden las necesidades mínimas de la defensa nacional, trasladando los costos y el riesgo cada vez mayor a las futuras generaciones.

El necesario cumplimiento de parámetros mínimos que eviten trasladar a las próximas generaciones un pago excesivo para tener seguridad o asumir riesgos cada vez mayores podría denominarse “seguridad sostenible”<sup>5</sup>.

Como ya se mencionó, los cambios en el contexto internacional influyen en la evolución de los conceptos de seguridad, por lo que es necesario tener en cuenta que en el momento en que se presenta el Informe del PNUD (1994) había terminado la Guerra Fría con la caída del muro de Berlín (9 de noviembre de 1989), la desactivación del Pacto de Varsovia (1 de julio de 1991) y la implosión de la URSS (diciembre de 1991), lo que había llevado a una esperanza del término de los conflictos —esto se reflejó en obras como *El fin de los tiempos* de Francis Fukuyama— y a una reducción significativa del gasto militar global que es citada reiteradas veces en el informe del PNUD (1994): “En los últimos seis años, el gasto militar en todo el mundo ha disminuido apreciablemente” (p. 2). “Entre 1987 y 1994, los gastos militares a nivel mundial disminuyeron con una tasa anual media estimada en el 3.6%, lo cual arrojó un dividendo de paz acumulativo de 935,000 millones de dólares” (p. 9). “Lo que ahora se necesita es seguir ejerciendo presión para que se reduzcan los gastos militares en todo el mundo” (p. 10).

Sin que esto signifique que el enfoque de la seguridad humana haya perdido validez, después del ataque de Al Qaeda a la Torres Gemelas (septiembre de 2001) y la subsecuente lucha contra el terrorismo global, el gasto militar global comenzó a incrementarse. Con las guerras entre Rusia y Ucrania y entre Israel y Hamás/Hezbollah el incremento anual del gasto se ha acelerado alcanzando sucesivos récords en 2021: 2.1 billones de dólares, en 2022: 2.24 billones de dólares y en 2023: 2.44 billones de dólares.

### ***Enfoque Multidimensional de la Seguridad***

La concepción de la seguridad hemisférica, desarrollada para el continente en la Organización de Estados Americanos (OEA), incorpora los principales fundamentos del enfoque de la seguridad humana y los combina con aspectos de los enfoques de la seguridad cooperativa y una concepción ampliada de la seguridad tradicional, a la vez que mantiene conceptos de la seguridad colectiva expresados en el TIAR y el respeto a la soberanía nacional.

---

<sup>5</sup> En los EE. UU., el Centro Internacional de Estudios Estratégicos (CSIS) y el Centro para el Progreso Americano (CAP), durante los primeros lustros del siglo XXI, estudiaron la pérdida de poder blando de los EE. UU. en gran parte del planeta por el rechazo que provocaron sus intervenciones militares unilaterales y denominaron “seguridad sostenible” a la combinación de la seguridad nacional (de los EE. UU.), seguridad humana y seguridad colectiva (intereses compartidos del mundo) que proponen como solución para revertir este rechazo.

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. (OEA, 2003, p. 2)

Desde la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, en octubre de 2003 en México, el Estado peruano ha mantenido consistentemente el enfoque de la seguridad multidimensional en sus políticas de Seguridad y Defensa: MINDEF (2006) “La seguridad se concibe hoy como multidimensional, pues integra una multiplicidad de factores de riesgos y amenazas” (p. 18). MINDEF (2017) “En el marco de la Política de Seguridad y Defensa Nacional se utilizó el enfoque de la seguridad multidimensional (p. 25). MINDEF (2021) “La Política multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional se ha formulado siguiendo el enfoque de la seguridad multidimensional” (p. 181).

El enfoque multidimensional de la seguridad ha llevado a la utilización cada vez mayor de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en diferentes funciones fuera de su rol tradicional de defender la soberanía y la integridad territorial contra una agresión de fuerzas militares de otro Estado asignándoles tareas de control del orden interno, seguridad ciudadana, apoyo al desarrollo, gestión del riesgo de desastres, salud pública y muchas otras bajo el supuesto que las FF. AA. pueden cubrir vacíos en la gestión estatal en cualquier área.

Esta multiplicidad de roles ha generado preocupación sobre las posibles consecuencias de confusión entre la seguridad interior y exterior (Alda & De Souza, 2015, p. 9), así como críticas y advertencias de riesgo desde el lado de las Fuerzas Armadas que inciden en la pérdida de eficiencia en su rol principal, menoscabo de su profesionalismo, daño a su imagen institucional, falta de protección legal y otros similares, mientras que desde sectores ajenos al sector Defensa se enfatiza el peligro de militarizar a la sociedad, pérdida de los controles constitucionales sobre las FF. AA., corporativismo militar, absorción del presupuesto correspondiente a otros sectores, copamiento del Gobierno, etcétera.

## Seguridad Nacional

Al término de la Guerra Fría, el concepto de seguridad nacional clásico centrado en la nación Estado como el sujeto y objeto de la seguridad, y orientado esencialmente a enfrentar amenazas externas constituidas por fuerzas militares de otro país, o internamente a fuerzas subversivas que pretendan derrocar el Gobierno, es considerado como un enfoque tradicional de la seguridad que ya no es suficiente para orientar adecuadamente la formulación de las políticas de seguridad, entonces el concepto de seguridad nacional comienza a ser replanteado.

### Definiciones

La mayor parte de las definiciones de seguridad nacional ahora incluyen aspectos del enfoque de la seguridad humana y, en América Latina, la reducción de la posibilidad de conflictos interestatales; paralelamente, el incremento de la percepción de inseguridad en las poblaciones por el incremento de la criminalidad y la cada vez mayor y más peligrosa acción del crimen organizado y las economías ilegales han llevado a desarrollar el enfoque multidimensional de la seguridad, que se encuentra presente en las diferentes definiciones de seguridad nacional.

El Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú en 2006 definía así a la seguridad nacional:

La situación en la cual el Estado tiene garantizada su independencia, soberanía e integridad y la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución... Las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales. (MINDEF, 2006, p. 62)

Al definir la seguridad nacional para los EE. UU., Cimbala, Sarkesian y Williams (2008) la consideran como “la capacidad de las instituciones nacionales para evitar que los adversarios usen la fuerza para dañar a los estadounidenses o sus intereses nacionales y la confianza de los estadounidenses en esta capacidad” (p. 4). Con ello, al definirla, incluyen una dimensión psicológica, la cual tiene un alto grado de subjetividad y afecta significativamente la predisposición de la población para apoyar las políticas de seguridad del Gobierno, aunque en este caso está claramente orientada a una amenaza externa que la población perciba no pueda ser neutralizada por sus instituciones. Para el caso específico del Perú y de algunas otras naciones en América Latina, nos sirve para entender cómo la pérdida de confianza de la población en sus autoridades para combatir la extorsión, el crimen organizado y otras amenazas a su seguridad individual y

familiar lleva a que esta no crea ni apoye las políticas de seguridad, lo cual crea un círculo vicioso que agrava la inseguridad hasta el punto de convertirse en un peligro para la seguridad nacional.

Usualmente, en América Latina, al pensar en el enfoque multidimensional de la seguridad, enfocamos la multidimensionalidad en lo que consideramos otras o nuevas amenazas excluyendo a las provenientes del frente externo. Sin embargo, muy certeramente, Cimbala, Sarkesian y Williams (2008) precisan que la multidimensionalidad se debe entender en todo el amplio espectro de la seguridad: “la seguridad nacional debe analizarse en el contexto de la política exterior, definida como las políticas de una nación que abarcan todas las relaciones oficiales con otros países. Los propósitos de la política exterior son multidimensionales” (p. 4).

Santos (2009), citando a la Dra. Lilia Bermúdez, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: “en materia de seguridad nacional los retos son mantener la concepción multidimensional de la seguridad que se ha logrado imponer en los debates y evitar que algún tema como el terrorismo se vuelva dominante” (p. 14).

El CAEN (2014), en sus *Planteamientos doctrinarios y metodológicos del desarrollo, la seguridad y la defensa nacional* define a la seguridad nacional como:

La situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia, presencia y vigencia, así como su soberanía, independencia e integridad territorial y de su patrimonio, sus intereses nacionales, su paz y estabilidad interna, para actuar con plena autoridad y libre de toda subordinación frente a todo tipo de amenazas.

... el concepto de seguridad nacional ha evolucionado e involucra entre otros a los siguientes elementos:

- La lucha contra la pobreza extrema
- La protección contra las migraciones internacionales
- La lucha contra el consumo y tráfico ilícito de drogas
- La protección del medio ambiente y los recursos naturales
- La defensa de la democracia
- La seguridad ciudadana
- La seguridad cibernética (pp. 44-45)

En su *Doctrina de Seguridad y Defensa*, el CAEN (2021) define a la seguridad nacional como:

Situación que alcanza el Estado, en la que tiene garantizada la Independencia, Soberanía e Integridad Territorial, el Estado constitucional democrático de Derecho, la Paz Social y los Intereses Nacionales; así como la protección de la persona humana y los Derechos Humanos (DD. HH.), mediante acciones de carácter multisectorial en todos los niveles de gobierno, que permitan hacer frente a las amenazas y preocupaciones con la finalidad de crear las condiciones para alcanzar mayores niveles de Bienestar General y propiciar el Bien Común. (p. 44)

En esta definición, el CAEN incluye garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial que el artículo 165 de la Constitución Política del Perú considera como finalidad primordial de las FF. AA.; la protección de la persona humana y los DD. HH. son aspectos captados de la seguridad humana; de la seguridad multidimensional recoge las acciones de carácter multisectorial para enfrentar a las amenazas y preocupaciones, pero sobre todo define a la seguridad nacional con base en sus objetos.

### **Objetos de la Seguridad Nacional**

La seguridad nacional tiene que adoptar acciones que permitan atenuar o eliminar el riesgo y controlar el impacto que pueden tener las amenazas y preocupaciones, los elementos prioritarios que se deben proteger con estas medidas preventivas constituyen los Objetos de la Seguridad Nacional: independencia, soberanía e integridad territorial; los derechos humanos; el Estado constitucional democrático de derecho; los intereses nacionales, y la paz social (CAEN, 2021, pp. 41-44).

Estos cinco objetos de la seguridad nacional, conforme nuestro enfoque multidimensional de la seguridad y al artículo primero de la Constitución que designa como fin supremo del Estado y la sociedad a la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad, no se refieren únicamente a la supervivencia del Estado, sino que incluyen a los que afectan su desarrollo sostenible y a la persona humana.

Los cinco están íntimamente relacionados entre sí y son interdependientes porque un efecto negativo o positivo en cualquiera de ellos repercutirá en los demás afectando la seguridad nacional en su conjunto.

Cualquier análisis que realicemos de los objetos de la seguridad nacional nos llevará a un razonamiento circular en el cual cada uno de ellos afecta a los demás y en su conjunto a la seguridad nacional, por ejemplo: si un Estado carece de independencia y soberanía, las acciones

que adopte no estarán motivadas en sus propios intereses, eliminando el derecho de la población organizada a decidir sobre su propio destino, si no se tienen en cuenta los intereses nacionales no existirá un desarrollo sostenible en el tiempo puesto que este carecerá de orientación, si no se protegen los DD. HH. se está afectando en su esencia a cada uno de los integrantes de la población, elemento constitutivo del Estado, lo que hará imposible mantener la paz social, sin esta se afectará la convivencia pacífica volviendo insostenible el desarrollo a largo plazo, cada uno de los objetos analizados incide en el gran marco normativo que constituye el Estado constitucional democrático de derecho respecto del cual la política nacional multisectorial de seguridad y defensa al 2030 considera:

... una organización destinada a asegurar la vigencia plena de los derechos fundamentales, el Estado institucionaliza una forma de organización política, cuyos principios y valores se extienden a la sociedad civil. Este modelo se ampara en la dignidad de la persona humana como basamento de su institucionalización. (MINDEF, 2021 p. 204)

## **Escenarios, Riesgos y Amenazas a la Seguridad Nacional**

### **Escenarios**

Durante la Guerra Fría, el escenario global durante casi 50 años permaneció relativamente estable en una bipolaridad sostenida por la destrucción mutua asegurada. Con la implosión de la URSS (diciembre de 1991), esa estabilidad terminó pasando a un mundo unipolar con una gran potencia hegemónica, los EE. UU., dando paso a la globalización y creando el espejismo de la posibilidad de un mundo totalmente en paz que fue roto abruptamente con el ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, por parte de Al Qaeda a la potencia hegemónica mundial, lo cual inició la Guerra Global contra el terrorismo con los ataques militares de los EE. UU. a Afganistán (7 de octubre de 2001 al 30 de agosto de 2021) e Irak (20 de marzo de 2003 al 18 de diciembre de 2011). En el espacio postsoviético se dan las guerras de Rusia con Chechenia (agosto de 1999 a abril de 2009) y con Georgia (agosto de 2008) con las que, juntamente con la reorganización del Estado y los elevados precios del petróleo y el gas, Rusia recupera parcialmente su poder e influencia internacional.

Paralelamente, los países de Europa avanzan en su proceso de integración incorporando a los países de Europa del Este, y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 crean la Unión Europea (UE) como personalidad jurídica única y mayor bloque económico



mundial. China, que desde las reformas económicas de Deng Xiao Ping (1978) estuvo creciendo a dos dígitos, pasa de representar el 3% del PBI mundial en el año 2002 a constituir el 18% en el 2020, desde el año 2010 en que sobrepasa al Japón es la segunda economía global, y desde el 2013 es la primera potencia comercial del mundo.

Esta situación que parecía proyectarse hacia un nuevo equilibrio mundial entre tres grandes bloques económicos, no termina de consolidarse, Rusia que se considera en peligro por el crecimiento de la OTAN hasta sus fronteras, ante el cambio de Gobierno en Ucrania que pasa de uno cercano a sus intereses (Yanukovich) a otro favorable a occidente (Poroshenko), se anexa Crimea (2014) y empieza una guerra híbrida en el Donbas que transforma en guerra convencional a gran escala con su invasión a Ucrania en febrero del 2022.

El COVID 19, además de mostrar la imposibilidad de confinar las enfermedades a una región o país y la vulnerabilidad global ante las pandemias, expuso también la precariedad de los compromisos y alianzas que ante una crisis grave se dejaron de lado para priorizar las necesidades nacionales.

El Informe del PNUD (2020) considera que el impacto de la humanidad sobre la naturaleza es tan fuerte que denomina a la era actual el Antropoceno, alerta de las advertencias científicas sobre la aparición cada vez más frecuente de nuevos patógenos y de la pérdida de biodiversidad a escala global (p. 3).

En el cercano oriente, la salvaje agresión de Hamás a las comunidades del sur de Israel, el 7 de octubre de 2023, se ha traducido en una guerra abierta entre Israel y Hamás, que ha destruido toda la infraestructura en la franja de Gaza, se ha extendido a Hezbolá en el Líbano y a Irán, causando decenas de miles de muertos y terminando de reactivar el estado de guerra endémica que caracterizaba a esta región en la cual los auspiciosos inicios de la primavera árabe en diciembre del 2010 ya se habían transformado en conflictos permanentes en Libia, Siria, Yemen e Irak, países en camino a convertirse en Estados fallidos, con una parte importante de su población migrando y tratando de ingresar a Europa.

Como tendencias globales que inciden en los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, podemos señalar:

- El debilitamiento y pérdida de soberanía de los Estados menores presionados a la vez por las potencias mayores y por la gobernanza global, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

- Incremento de las confrontaciones geopolíticas por el control de los recursos naturales y regiones estratégicas.
- Incremento de los ataques informáticos y de la ciberdelincuencia.
- Confrontación geoestratégica entre los EE. UU. y China por la primacía global.
- Cambio climático, daños ambientales y crisis hídrica.
- Incremento en frecuencia e intensidad de las pandemias.
- Las migraciones a gran escala.

El escenario regional, pese a ser un universo cultural similar, con la misma lengua (a excepción del Brasil), religión y costumbres, no es tan homogéneo como pareciera, los intentos de integración tanto a nivel de Latinoamérica como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como a nivel sudamericano Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y Foro para el Progreso de América del Sur (FORSUR), o a nivel subregional como la Comunidad Andina o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), no han llegado a consolidarse ni cumplir con sus objetivos mínimos.

Todos han seguido una ruta similar, el lanzamiento a cargo de los presidentes de las repúblicas, un inicio auspicioso para luego decaer y desvanecerse en el tiempo, la mayoría de las veces por diferencias ideológicas a veces en períodos increíblemente cortos, como el caso de UNASUR, luego PROSUR y nuevamente UNASUR, o rencillas casi personales como el caso de la Alianza del Pacífico. Estas características de comportamiento inconstante y voluble en lo que debieran ser políticas de Estado, han llevado a que Cohen (2015) califique al subcontinente “The geopolitical features of South America have remained remarkably immature for a continent that has enjoyed national independence for so long a period” (p.165) (las características geopolíticas de Sudamérica han permanecido marcadamente inmaduras para un continente que ha disfrutado de independencia por un período tan prolongado).

La región, durante la mayor parte del siglo XX, ha permanecido casi íntegramente alineada con los EE. UU. y considerada como su “patio trasero” o más amablemente su reserva estratégica. Con el fin de la Guerra Fría, la globalización y el crecimiento del Brasil como una potencia regional a ser tenida en cuenta a nivel global, se ha modificado este alineamiento hacia posturas más independientes pero de ningún modo uniformes. El constante crecimiento económico de China hasta disputar la hegemonía global con los EE. UU. ha impactado en la región en diferentes formas, en Sudamérica la mayor parte de los países tienen como principal socio comercial a China y en varios de ellos es un inversor importante en sectores estratégicos de su economía, mientras que en México y Centroamérica, aunque sus intercambios comerciales con China hallan crecido

significativamente, sus economías siguen fuertemente ligadas a los EE. UU. como primer socio comercial, inversor y fuente de remesas.

Las inversiones chinas en la región han preocupado a los EE. UU. que se han pronunciado varias veces, algunas de ellas inusualmente a través de la recientemente relevada jefa del Comando Sur, generala Laura Richardson<sup>6</sup>, quien ha llamado la atención sobre el peligro que representan las inversiones chinas para la soberanía nacional y ha alertado sobre el posible uso dual de las instalaciones que financian<sup>7</sup>. Muy probablemente los países en Sudamérica se verán forzados a priorizar una opción o practicar un delicado equilibrio en sus relaciones internacionales y comerciales con las dos grandes potencias globales.

El tráfico ilícito de drogas (TID) ha sido un tema constante en la relación entre los EE. UU. y Latinoamérica. A los países productores de coca, Bolivia, Colombia y Perú, se ha agregado México como principal país comercializador de droga hacia los EE. UU., que escala la incidencia del TID hasta el punto de que se puede considerar un peligro para la seguridad nacional de los EE. UU. Según Spencer (2024), “Los cárteles mexicanos son organizaciones nacionales con impacto geoestratégico, al buscar el copamiento de los elementos estatales de México y la desestabilización de los EE. UU., sirviendo como vehículo para la competencia estratégica China” (p. 259). Por otra parte, casi todos los países latinoamericanos, cuando no productores, se constituyen en países de tránsito y comercialización, algunos como Venezuela acusados de colaborar con organizaciones del TID y otros donde la amenaza ha escalado hasta constituirse en un riesgo a su seguridad nacional, pese a no ser productores como el Ecuador.

La globalización, las facilidades de conexión que brinda la internet y las migraciones han potenciado a bandas criminales como el venezolano “Tren de Aragua” o los brasileños “Primer comando de la capital” y “Comando Bermello”, las cuales se constituyen en poderosas organizaciones criminales internacionales con fuertes nexos con la economía ilegal y con crecientes posibilidades de adquirir poder político (Gutiérrez & Mergelina, 2024). La dimensión que alcanza el crimen organizado en Latinoamérica excede en algunos países las posibilidades de los gobiernos a enfrentarlos, o a través de la corrupción en la administración pública reemplazan en algunas regiones al propio Estado, recurriendo constantemente a cada vez mayor violencia para

---

<sup>6</sup> Ejerció el cargo hasta el 7 de noviembre de 2024, fue relevada por el almirante Alvin Holsey.

<sup>7</sup> En conferencia en la Universidad Internacional de Miami, el 2 de noviembre de 2023, calificó de extracción y no inversión la acción de las empresas chinas en la región y consideró que presionan sobre la infraestructura crítica de los países. En mayo 2024, durante la IX Conferencia de Seguridad Hemisférica, manifestó su preocupación sobre el posible uso militar de la infraestructura crítica que China construye en la región mencionando el caso del megapuerto de Chancay.

ampliar su control (pp. 269-271). La gravedad que representa en Latinoamérica el crimen organizado ha llegado al punto que es mencionado (junto con la influencia de China) como las principales amenazas en la región por el almirante Alvin Holsey al asumir el Comando Sur de los EE. UU.:

Nuestros adversarios han establecido una fuerte presencia, poniendo en peligro la seguridad y la estabilidad en todo el continente americano... organizaciones criminales transnacionales, que crean un entorno de riesgo al tiempo que socavan el Estado de derecho y perturban las funciones gubernamentales legítimas<sup>8</sup>.

El incremento de las actividades económicas ilegales y el crecimiento de las organizaciones criminales internacionales son las principales tendencias regionales que inciden en los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Asimismo, a través de la minería ilegal, el TID y el tráfico ilegal de madera incrementan las tendencias globales hacia el daño ambiental, la deforestación y el estrés hídrico.

El escenario nacional durante los últimos años se ha caracterizado por su inestabilidad política hasta el punto de que entre julio del 2016, cuando asumió la presidencia Pedro Pablo Kuczynski, y diciembre del 2022, cuando Dina Boluarte reemplaza al vacado Pedro Castillo, es decir, en menos de 7 años, tuvimos hasta siete presidentes, aunque se pueda contar solo seis si omitimos a Mercedes Araoz que juramentó ante el Congreso pero no llegó a asumir, o cinco si es que no consideramos a Manuel Merino que renunció antes de cumplir una semana.

Durante las dos últimas décadas, pese a las continuas crisis políticas, el crecimiento económico se mantuvo elevado lo cual permitió reducir significativamente la pobreza<sup>9</sup>, ello creó el espejismo de que podíamos mantener el crecimiento económico pese al cada vez mayor desprestigio de los poderes del Estado, encono entre las facciones políticas, aumento de la economía ilegal e incremento de los conflictos sociales.

<sup>8</sup> <https://www.infobae.com/estados-unidos/2024/11/08/el-almirante-alvin-holsey-asumio-como-nuevo-jefe-del-comando-sur-de-estados-unidos/>

<sup>9</sup> Entre el 2004 y el 2019, la pobreza monetaria se redujo del 59% al 20.2%.

La reducción del crecimiento económico, la crisis económica a consecuencia del COVID 19, donde el Perú tuvo proporcionalmente el mayor número de fallecidos en el mundo<sup>10</sup>, volvió a incrementar los niveles de pobreza<sup>11</sup>, aumentaron las protestas sociales y la delincuencia se desbordó, esto colocó a toda la población en una permanente situación de inseguridad.

Gracias al incremento del precio de las materias primas que exportamos y algunas fortalezas macroeconómicas: cantidad de reservas internacionales, balanza comercial positiva, control de la inflación y estabilidad de la moneda, se ha reanudado el crecimiento económico pero con cifras muy modestas<sup>12</sup>, insuficientes para que la población llegue a sentir alguna mejora mientras que las cifras de aprobación de la presidenta de la república, del Congreso, el Poder Judicial y la Fiscalía caen a mínimos históricos de un solo dígito, haciendo evidente un profundo rechazo de la población a todas sus autoridades.

### **Riesgos y Amenazas**

La definición de la seguridad multidimensional nos llevaría a evaluar separadamente las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos. Habiendo tratado ya estos conceptos, analizaremos en forma conjunta los más graves riesgos y amenazas existentes desarrollando con algún detalle los de corto plazo y enumerando los de largo y mediano plazo.

#### ***A Corto Plazo***

Amenaza de ruptura del Estado constitucional democrático de derecho y riesgo de colapso del Estado.

Polarización política: Distintos actores políticos interpretan según su conveniencia y posición política que el Estado democrático constitucional de derecho se ha vulnerado en alguna o varias de las siguientes situaciones:

- Cuando asumió el presidente Vizcarra en lugar de Mercedes Araoz.
- Cierre del Congreso por el presidente Vizcarra.
- Vacancia del presidente Vizcarra por el Congreso.
- Cuando asume la presidencia Manual Merino.
- Cuando asume la presidencia Dina Boluarte.

<sup>10</sup> Perú presentó una tasa de fallecidos de 6,500 por millón (220,000 fallecidos), la más alta del mundo <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus>

<sup>11</sup> La pobreza monetaria en el 2019 se encontraba en 20.2%, en el 2020 se incrementó hasta 30.1% a raíz del COVID, al 2022 se ha reducido levemente hasta 27.5%. CEPLAN (2022) p. 96.

<sup>12</sup> Se proyecta que el PIB del 2024 crezca 3.1% después de una contracción de - 0.6% el 2023.

Si la discusión se diera únicamente en términos jurídicos, reflejaría un problema importante, pero al incluir violencia en distintos grados lo vuelve mucho más grave y constituye un reflejo de cómo la polarización política de las décadas pasadas ha escalado a un escenario de discordia y odio irracional entre los actores políticos, que a su vez afecta la cohesión social. CEPLAN (2022) resalta que “existe un debilitamiento de la cohesión social producto de la polarización política” (p. 14).

**Ineficiencia y descrédito de los poderes del Estado:** Uno de los principios fundamentales de la democracia lo constituye la separación y equilibrio de poderes, de tal manera que se impida que alguno de ellos se exceda en sus atribuciones y viole los derechos ciudadanos. En la situación actual, los poderes del Estado no solo no articulan entre sí, sino que se desacreditan mutuamente, descalificando las disposiciones de otros poderes y cada vez con mayor frecuencia negándose a acatarlas, lo que se traduce en inacción y casi parálisis del Estado ante la frustración y enojo de la población.

**Incremento de la delincuencia común y el crimen organizado<sup>13</sup>:** La inoperancia del Estado no le permite cumplir con sus funciones básicas como la de proporcionar seguridad a la población. El crimen organizado, el sicariato y la extorsión aumentan en frecuencia, intensidad y violencia y se potencian con el financiamiento y el apoyo de la economía ilegal.

**Crecimiento de la economía ilegal:** Hasta hace poco, más de una década, el TID y el narcoterrorismo eran las amenazas principales. No es que estas hayan disminuido, más bien han extendido su accionar a zonas de frontera como el Putumayo y el Yavarí donde representan mayores riesgos para la seguridad nacional; sin embargo, el crecimiento exponencial de la minería ilegal, principalmente la aurífera impulsada por los altos precios y la inacción de las autoridades, hace que comparativamente sean parte de un todo mayor. La economía ilegal que financia y controla buena parte del crimen organizado, repitiendo la asociación del narcotráfico y el terrorismo a una escala mayor, se infiltra en los conflictos sociales, los exacerba y los torna violentos, daña gravemente el medio ambiente y la biodiversidad y se proyecta a adquirir poder político.

**Corrupción:** La corrupción presente desde hace muchas décadas alcanza una nueva dimensión con la acción de las economías ilegales en busca de poder político. Los grandes casos mediáticos que involucran a altos funcionarios y a todos los jefes de Estado de este siglo,

---

<sup>13</sup> Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el 90% de la población considera que la seguridad está peor que hace un año.

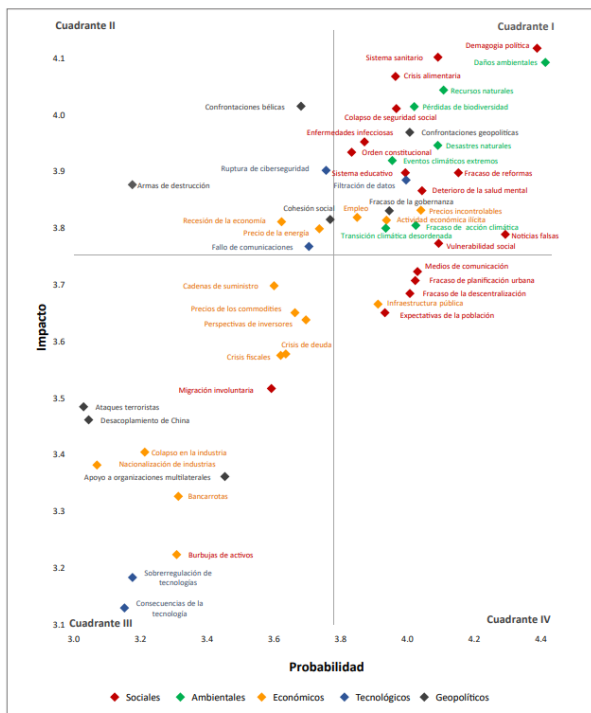
particularmente el de Odebrecht, contribuyen a la idea de que todos son corruptos y alejan a los ciudadanos honestos de la participación en la política.

Incremento de los conflictos sociales: El aumento de la pobreza, la ausencia de oportunidades de trabajo formal y la pérdida de confianza en las autoridades del Estado, han ocasionado un importante crecimiento en número e intensidad de los conflictos sociales a los cuales la economía ilegal financia y propicia, particularmente contra la minería legal que termina siendo expulsada y les permite expandir sus operaciones en nuevas áreas.

Políticas populistas y demagógicas: La población constantemente defraudada en sus expectativas y desesperada ante la falta de seguridad y trabajo se vuelve cada vez más propensa a elegir alternativas radicales, populistas y demagógicas. CEPLAN (2022) señala que “la población está cada vez más dispuesta a elegir políticas populistas y demagógicas” (p. 14) que, al adoptar este tipo de medidas de impacto únicamente mediático, no solucionan los problemas, sino que los profundiza creando un círculo maligno que en combinación con algunas tendencias globales negativas como la pérdida de soberanía de los Estados, las pandemias, ciberdelincuencia y migraciones a gran escala pueden llevar al colapso general del Estado.

**Figura 2**

*Reporte de Riesgos Globales y Nacionales 2023-2033*



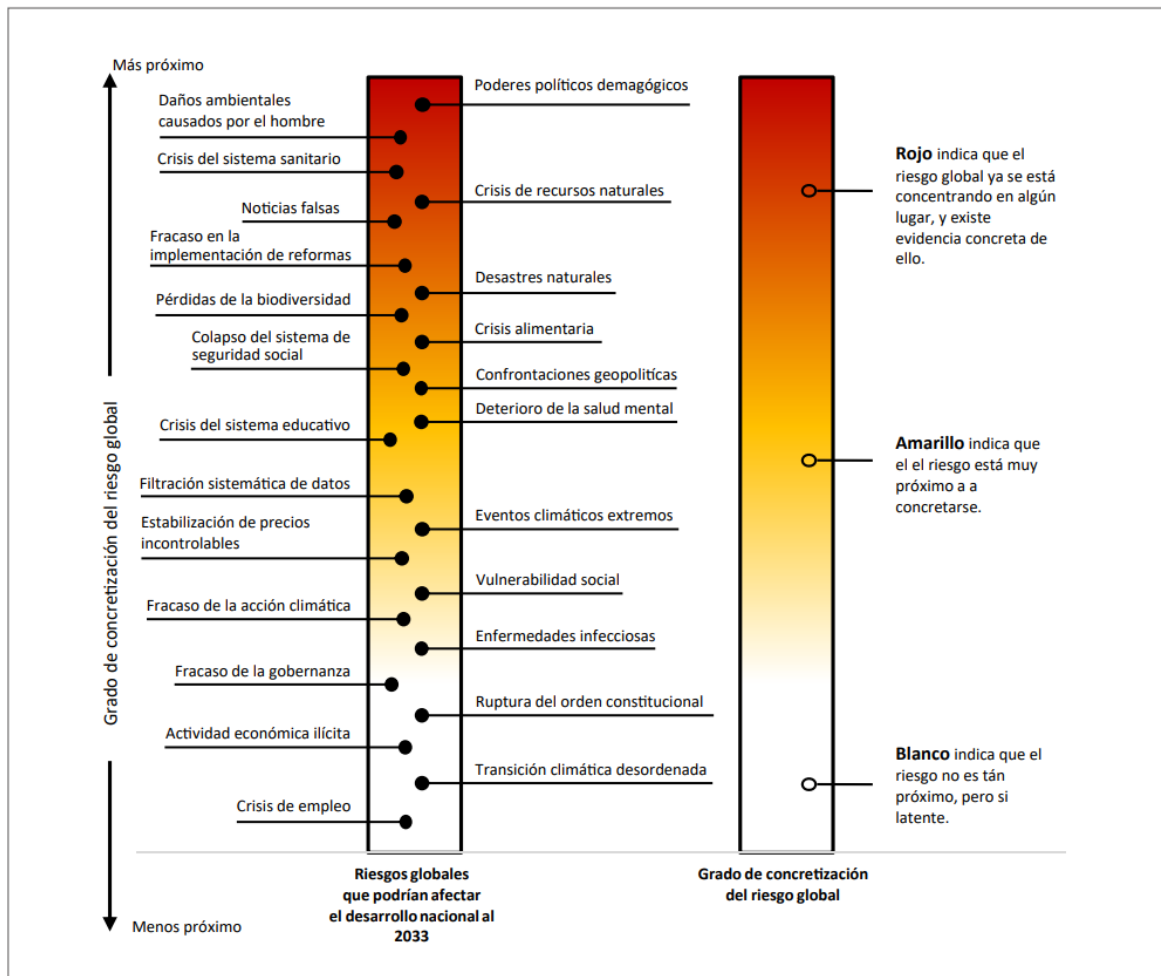
Nota. Tomado de CEPLAN (2022) (p.18)

El Reporte 2023 de CEPLAN muestra un mapa de los riesgos nacionales y globales formulado sobre la base del consolidado de la opinión de expertos consultados. El mapa está dividido en cuatro cuadrantes ordenados en el eje vertical según su impacto y en el eje horizontal según su probabilidad de ocurrencia. Se muestra ampliado el cuadrante I con los riesgos considerados de mayor impacto y probabilidad.

Es de resaltar que considera como el riesgo de mayor impacto y probabilidad de ocurrencia a la demagogia política y que la ruptura del orden constitucional se encuentra aproximadamente al centro del cuadrante I. Se debe tener en consideración que las opiniones fueron recogidas durante el primer semestre del 2022 (COVID 19 e inicio de la invasión rusa a Ucrania), lo que incide en la preminencia de riesgos, tales como sistema sanitario, colapso de la seguridad social, enfermedades infecciosas y escasez de alimentos.

**Figura 3**

*Reporte de Riesgos Globales y Nacionales 2024*



Nota. Tomado de CEPLAN (2022) (p. 25)



La figura muestra la probabilidad de ocurrencia, se ubican en la parte superior los que se concretizarían en el 2025 siendo los dos más probables el de exacerbación de los conflictos sociales y el de surgimiento de poderes políticos demagógicos, mientras que la ruptura del orden constitucional que se encontraba a mitad del cuadrante en el reporte anterior ahora se ubica en un peligroso sexto lugar de probabilidad de ocurrencia.

La solución de esta grave amenaza a la seguridad nacional se halla mayormente en el campo de la política. Sin embargo, es lícito y totalmente válido que los responsables de la seguridad preparen y planteen propuestas desde su campo, que es importantísimo para intentar una recuperación de la confianza de la población en las autoridades. Lo primero es explicar claramente y mantener con firmeza lo que no se debe hacer y se ha repetido varias veces, es decir, medidas inconexas de impacto mediático (cada vez más reducido), que lo único que logran es anular el valor de medidas que aplicadas en forma conjunta y articuladas con todos los sectores y poderes del Estado serían efectivas.

La disuasión que antes significaban la declaratoria de emergencia y la presencia de las FF. AA. ha perdido mucho de su valor por su repetición constante y sin objetivos, la medida más severa de declarar un toque de queda, transformado en inmovilización social obligatoria, repetido y constantemente violado, significa la pérdida de la herramienta más potentemente restrictiva que poseía el Estado por su propia desidia y aplicación sin sentido de oportunidad.

Las medidas de tipo político deben comprender una reforma profunda del Poder Judicial y el Ministerio Público, la dificultad de hacerlo reside en que todos los poderes del Estado están deslegitimados ante la sociedad<sup>14</sup> por lo que ninguno está en condiciones de liderar las necesarias transformaciones.

La recurrencia de los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, que ya vacaron a dos presidentes y motivaron un cierre del Congreso en poco más de un lustro sin que los juristas, políticos y la sociedad se pongan de acuerdo en cuáles fueron lícitas y cuáles ilegales, significa que allí se encuentra un punto esencial que se tiene que aclarar legalmente.

---

<sup>14</sup> La presidenta de la república tiene una magra aprobación descendente, a fines del 2024 era, según CPI, de 5.1%, IEP 4% y datum 3%. El Congreso de la República recibe una aprobación del 4%, mientras que el 85% de la población no confía en el Poder Judicial y el 73% no confía en el Ministerio Público (Fiscalía).

Aunque el Legislativo es quizás el más frecuentemente criticado de los poderes del Estado, al ser fruto de la voluntad popular a través de una elección, sus miembros no son permanentes a diferencia del Poder Judicial y el Ministerio Público, por lo que dentro de su función de legislar es el que debiera realizar las modificaciones necesarias.

Para mejorar el funcionamiento del Congreso, este debería estar sometido al escrutinio popular con elecciones parciales de renovación por tercios o mitades cada dos o tres años, lo que permitiría una rotación más rápida de sus miembros eliminando a los de menor rendimiento según la apreciación de los electores, para mejorar en algo su imagen es necesario que no se aumente en ningún caso el número de sus integrantes.

El momento del cambio de Gobierno es una coyuntura favorable para realizar las modificaciones e iniciar una campaña formal y coordinada contra la inseguridad, existen algunos factores positivos que pueden ayudarnos en este cometido, la fortaleza de algunas cifras macroeconómicas, la estabilidad de la moneda, control de la inflación, precios altos de nuestros principales productos de exportación y una pequeña dosis de optimismo con ocasión de la inauguración del puerto de Chancay.

### **Impactos de la Pugna entre China y los EE. UU.**

Riesgo de ser percibido como una amenaza: En la pugna entre las dos grandes potencias globales, una economía pequeña como el Perú en ningún caso llegaría a ser una amenaza para alguno de los dos colosos, pero sí puede ser percibido como inamistoso o como un mal ejemplo en la región que se requiere eliminar.

Esto último es particularmente posible en el caso de los EE. UU., que además de ser la actual potencia hegemónica retada por la China a nivel global, es claramente la potencia dominante en el continente, habiendo sido superado por la República Popular de China (RPCH) en Sudamérica únicamente como socio comercial.

Las declaraciones de diferentes funcionarios del Gobierno de los EE. UU. como la exjefa del Comando Sur, generala Laura Richardson, y artículos en publicaciones afines<sup>15</sup> advirtiendo sobre los riesgos de aceptar las inversiones chinas, y específicamente para el Perú sobre el puerto

<sup>15</sup> El *Financial Times*, en su edición del 3 de octubre de 2023, informó sobre la preocupación de los EE. UU. sobre el control de empresas chinas de la electricidad en Lima y del megapuerto de Chancay, cita a funcionarios anónimos que también habrían expresado que el Gobierno peruano no está suficientemente enfocado en analizar los beneficios y amenazas de los grandes temas geoestratégicos. *The Telegraph*, en su edición del 27 de septiembre de 2024, informa sobre el puerto de Chancay y su posible uso por buques militares chinos.

de Chancay y la posibilidad de que pueda ser usado por la RPCH como base militar, no dejan dudas sobre el seguimiento que los EE. UU. viene realizando sobre las inversiones chinas en el continente.

Por rivalidades geopolíticas o por competencia económica, alguno de nuestros vecinos en la región podría intentar impulsar ante los EE. UU. esta percepción a fin de que nos aplique sanciones comerciales y a mediano plazo incluso ofrecerse para ejecutar acciones contra nuestra infraestructura.

Riesgo de perder uno de nuestros principales mercados: La RPCH es el principal socio comercial del Perú y el principal destino tanto de nuestras exportaciones (36%) con USD 23,155 millones como de nuestras importaciones (26%) con USD 13,442 millones, mientras que los EE. UU. constituyen nuestro segundo socio comercial a donde exportamos por USD 9,180 millones (14%) y de donde importamos USD 10,986 millones (21%) durante el 2023.

**Tabla 1**

*Principales Socios Comerciales del Perú 2023*

2023	X	%	M	%	BALANCO
MUNDO	64,355'	100 %	52,163'	100 %	12,191'
CHINA	23,155'	36 %	13,442'	26 %	9,731'
EE.UU.	9,180'	14 %	10,986'	21 %	- 1,805'
U. E.	6,805'	11 %	4,646 '	9 %	2,159'
SUD Y MEX	8,053 '	12 %	12,663 '	24 %	- 2,141'

*Nota.* Cifras en millones de dólares

La posibilidad de perder alguno de estos dos gigantescos mercados sería un golpe devastador para el Perú imposible de asimilar por nuestra economía.

Evitar que alguno de estos riesgos se materialice es fundamentalmente tarea de la política exterior que debe planificar y ejecutar una política internacional equidistante de los centros de poder mundial practicando un “alineamiento estratégico” en función de los intereses nacionales y las variaciones de la coyuntura internacional.

*A Mediano y Largo Plazo*

- Pérdida de soberanía estatal
- Desastres naturales
- Daño ambiental y pérdida de biodiversidad
- Intentos de secesión
- Crisis hídrica de gran magnitud
- Conflicto interestatal por recursos naturales
- Problemas demográficos

**Conclusiones**

La seguridad es un término polisémico que evoluciona y se modifica en función de las variaciones del contexto internacional y de los riesgos y amenazas que percibimos más nos pueden afectar.

Los distintos enfoques de seguridad sirven como una guía general para la elaboración de las políticas y estrategias de seguridad, constituyen orientaciones que priorizan diferentes aspectos de la seguridad sin ser excluyentes ni cancelatorios, sino más bien complementarios.

Las concepciones de seguridad que expresan los diferentes enfoques pueden variar en un marco relativamente amplio entre los más tradicionales que mantienen como objeto central al Estado y las más amplias que incorporan y priorizan diferentes aspectos relativos a temas económicos, sociales, conservacionistas y otros que afecten la seguridad o el desarrollo sostenible.

Que un determinado enfoque sea propiciado por la ONU o por las potencias hegemónicas no significa necesariamente que sea el más adecuado para un determinado Estado, el cual para elaborar su política y estrategia de seguridad debe tener en cuenta sus propios intereses y los riesgos y amenazas que más considere puedan afectar su seguridad o desarrollo.

El Estado peruano establece su política de defensa a partir del enfoque multidimensional de la seguridad adoptado por los países de América desde la Conferencia Especial sobre Seguridad del 2003 en México, este enfoque se basa en los principios de la seguridad humana propugnada por la ONU, a la que incorpora aspectos de la seguridad cooperativa y colectiva (TIAR), así como el respeto a la soberanía de los Estados.

El concepto de seguridad nacional centrado únicamente en la supervivencia del Estado y la defensa del territorio se considera insuficiente para orientar adecuadamente la formulación de la política y estrategia de seguridad e incorpora actualmente los derechos humanos, la paz social, los intereses nacionales, la defensa del Estado constitucional democrático de derecho y todo aquello que ponga en riesgo el desarrollo sostenible del Estado.

Los escenarios mundial y regional presentan tendencias que incidirán en los riesgos y amenazas a nuestra seguridad nacional:

- El debilitamiento y pérdida de soberanía de los Estados menores presionados a la vez por las potencias mayores y por los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales.
- Incremento de las confrontaciones geopolíticas por el control de los recursos naturales y regiones estratégicas.
- Incremento del poder de las economías ilegales en colusión con el crimen organizado internacional.
- Incremento de los ataques informáticos y de la ciberdelincuencia.
- Confrontación geoestratégica entre los EE. UU. y China por la primacía global.
- Cambio climático, daños ambientales y crisis hídrica.
- Incremento en frecuencia e intensidad de las pandemias.

El escenario nacional se encuentra fuertemente afectado por la inestabilidad y el odio entre las facciones políticas, se presenta como principal amenaza la ruptura del Estado constitucional democrático de derecho y el riesgo de colapso del Estado, afectado por la ineficiencia y el descrédito ante la población de los poderes del Estado, el incremento de la delincuencia común, el crimen organizado, las economías ilegales, los conflictos sociales y las políticas populistas y demagógicas.

La neutralización de estos riesgos se encuentra más en el campo de la política que en el de la seguridad, sin embargo, es totalmente válido que los organismos de seguridad presenten sus propuestas para terminar con la inseguridad ciudadana como paso indispensable hacia la recuperación de la confianza de la población en sus autoridades, y posteriormente posibilitar la reforma de los poderes del Estado.

Las fricciones que genera la pugna geoestratégica entre la RPCH y los EE. UU. por la primacía global generan el riesgo de ser percibido como un colaborador de la otra potencia, para

evitarlo se requiere de una política exterior equilibrada y equidistante de los centros del poder global, practicando un alineamiento estratégico en función de las variaciones de la coyuntura y los intereses del país.

A mediano y largo plazo existen los riesgos de pérdida de soberanía estatal; desastres naturales, daño ambiental y pérdida de biodiversidad; intentos de secesión; crisis hídrica de gran magnitud; conflicto interestatal por recursos naturales y problemas demográficos, para neutralizar estos riesgos será necesario mejorar la eficiencia de los poderes del Estado, incorporar los riesgos y cómo neutralizarlos en el sistema de planeamiento, y abandonar la política de desarme unilateral procediendo a recuperar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

### Referencias

Alda Mejías Sonia & De Souza Ferreira Susana Eds. (2015). La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos en la región para su implementación.

Instituto universitario general Gutiérrez Mellado. Madrid 2015.

Basadre Grohmann, J. (2005). Historia de la República del Perú (1822-1933), Lima, Orbis Ventures SAC.

Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN (2014) Planteamientos Doctrinarios y metodológicos del Desarrollo, la Seguridad y la Defensa Nacional.

Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN (2021) Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN. Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos (2022) Reporte 2023. Riesgos y oportunidades nacionales y globales para el Perú 2023-2033. 4ta Ed.

Chiabra León Roberto (2010). La Seguridad Nacional en el siglo XXI. Ed Magna.

Cimbala S. J., Sarkesian S.C. & Williams J.A. (2008). National Security 4a Ed. Lynne Rienner. EE. UU.

Cohen Bernard Saul (2015). Geopolitics. The Geography of International Relations. 3th Ed. Rowman & Littlefield.

Gutiérrez Ignacio Cosidó & Mergelina de Luis (2024). La cooperación Europa –

Latinoamérica contra el Crimen Organizado en América Latina en la nueva Geopolítica Global en América latina en la Nueva Geopolítica global. Ed. Ejército del Perú. Centro de Estudios Estratégicos. William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies. Strategic Studies Institute U.S Army College.

Kissinger Henry (2014) Orden Mundial. Penguin Random House Grupo Editorial S.A.U.

Barcelona, España.

Ministerio de Defensa (MINDEF) 2006. Libro Blanco de la Defensa Nacional

Ministerio de Defensa (MINDEF) 2017. Decreto Supremo No 012 – 2017 DE. Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa (MINDEF) 2021. Decreto Supremo No 005 – 2021 DE. Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa al 2030.

Organización de Estados Americanos (OEA) 2003. Conferencia Especial sobre Seguridad de México. Declaración sobre seguridad en las Américas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 1994. Informe de desarrollo humano 1994. Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. México D.F.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2020. Informe sobre desarrollo humano 2020. El desarrollo humano y el Antropoceno. UN Plaza, Nueva York, NY 10017. Estados Unidos.

Santos Villareal Gabriel Mario (2009). Seguridad Nacional: un concepto ampliado y complejo. Comisión Bicameral del Sistema de bibliotecas. México.

Spencer David E. (2024). El problema Geoestratégico de los cárteles mexicanos en

América Latina en la nueva Geopolítica Global. Eds. Ejército del Perú. Centro de Estudios Estratégicos. William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies. Strategic Studies Institute U.S Army College