

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

Security and Land Power Journal

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025

Vol 4, N° 1, January - April, 2025



CEEPEP

CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS DEL
EJÉRCITO DEL PERÚ

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

Security and Land Power Journal

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025

Vol 4, N° 1, January - April, 2025

CEEP CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS DEL
EJÉRCITO DEL PERÚ

REVISTA SEGURIDAD Y PODER TERRESTRE

Vol.4, N° 1, enero – abril 2025

© Ejército del Perú

Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú
Av. Chorrillos, Primera Cuadra, Chorrillos, Lima, Perú.
E-mail: cecep@cecep.mil.pe
Teléfono: +51 969 005 832 (horario de oficina)

Edición: Enero 2025

La Revista Seguridad y Poder Terrestre es una publicación de investigación académica del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP), la cual pretende abarcar el análisis, la discusión y la generación de ideas en aspectos relacionados a la Seguridad, la Defensa y la Profesión Militar. Publica artículos de investigación –en español o inglés– que tengan el carácter de inéditos y originales, y que se enfoquen en las cuatro áreas de estudio del CEEEP: (1) Evaluación Estratégica, (2) Anticipación Estratégica, (3) Arte Estratégico y Poder Terrestre, y (4) Liderazgo Estratégico y Gestión Institucional. Los artículos son evaluados por pares externos, bajo el sistema doble ciego.

La periodicidad de la Revista Seguridad y Poder Terrestre es cuatrimestral, publicándose –tanto en su soporte físico como en su versión digital– durante el primer mes del periodo correspondiente. En ese sentido, el primer periodo de publicación de la revista abarca de enero a abril, el segundo de mayo a agosto y el tercero de septiembre a diciembre. El público al que se dirige la revista es principalmente: (1) investigadores en Seguridad y Defensa, (2) profesionales en ciencias militares, así como (3) académicos y funcionarios interesados en asuntos de Seguridad y Defensa Nacional.

La versión electrónica de la Revista Seguridad y Poder Terrestre está disponible en
<https://revistas.cecep.mil.pe>

Diseño y diagramación: Cesar Miranda

Coordinador editorial: Teniente Coronel EP Richard Joel Villanueva Apuela y Coronel (r) Hugo Jorge Bernabé Moreno

Traducción: Teniente EP Silvana Estelita Arana

Directivos:

- Coronel EP Jorge Luis Ramos Agama, Director del CEEEP
- Teniente Coronel EP Richard Joel Villanueva Apuela, Subdirector del CEEEP
- Mayor EP Miguel Sanchez Polanco, Jefe del Dpto. de Análisis e Investigación Estratégica del CEEEP.

El contenido de los artículos publicados en la Revista Seguridad y Poder Terrestre corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y las aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa –necesariamente– la posición oficial, ni la institucional del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP), ni del Ejército del Perú, ni del Ministerio de Defensa del Perú.

Impreso en los talleres gráficos “PRINLEY S.R.L.”

Av. Militar 2473 Lince - Lima - Lima
Tiraje: 100 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-04880

ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

SECURITY AND LAND POWER JOURNAL

Vol.4, N° 1, January – April 2025

© Peruvian Army

Peruvian Army Center for Strategic Studies

Chorrillos Avenue, First Block, Chorrillos, Lima, Perú.

E-mail: cecep@cecep.mil.pe

Telephone: +51 969 005 832 (office hours)

Edition: January 2025

The Security and Land Power Journal is an academic research publication of the Peruvian Army Center for Strategic Studies (CEEEP) which aims to address the analysis, discussion, and generation of ideas in aspects related to Security, Defense, and the Military Profession. It publishes research articles - in Spanish and English - both unpublished and original that focus on the four fields of study of the Peruvian Army Center for Strategic Studies (CEEEP): (1) Strategic evaluation (2) Strategic anticipation (3) Strategic Art and Land Power, and (4) Strategic leadership and Institutional management. The articles are evaluated by a double-blind peer review.

The periodicity of the Security and Land Power Journal is quadrimestral, being published - both in its physical format and in its digital version- during the first month of the corresponding period. In this sense, the first period of publication of the journal runs from January to April, the second from May to August, and the third from September to December. The target audience of the Security and Land Power Journal is mainly: (1) Security and Defense investigators, (2) Professionals in Military Sciences as well as (3) Academics and Officials interested in Security Issues and National Defense.

The electronic version of the Security and Land Journal is available at
<https://revistas.cecep.mil.pe>

Design and layout: Cesar Miranda

Editorial coordinator: Lieutenant Colonel Richard Joel Villanueva Apuela and Colonel (r) Hugo Jorge Bernabé

Translation: Lieutenant EP Silvana Estelita Arana

Managers:

- Colonel PA Jorge Luis Ramos Agama, Director of the CEEEP
- Lieutenant Colonel PA Richard Joel Villanueva Apuela, Deputy director of the CEEEP
- Major PA Miguel Sanchez Polanco, Head of the Strategic Analysis and Research Department of the CEEEP.

The content of the articles published in the Security and Land Power Journal corresponds exclusively to the thoughts of the authors and is their absolute responsibility. The positions and assertions presented here are the result of an academic and investigative exercise that does not necessarily represent the official position, nor the institutional position of the Peruvian Army Center for Strategic Studies (CEEEP), nor of the Peruvian Army, nor of the Ministry of Defense of Peru.

Printed by "PRINLEY S.R.L."

Av. Militar 2473 Lince - Lima - Lima

Print run: 100 copies

Made the legal deposit in the National Library of Peru N° 2022 04880.

ISSN: 2955-8018 (Printed)

ISSN: 2810-899X (Online)

Equipo Editorial de la Revista Seguridad y Poder Terrestre

Director y Editor en Jefe

Dr. Paul Eduardo Vera Delzo
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú
<https://orcid.org/0000-0002-7891-6364>

Editores Asociados

Dr. Robert Evan Ellis
Strategic Studies Institute – U.S. Army War College (EE. UU)
<https://orcid.org/0000-0003-2646-9571>

Dr. Luis Alex Alzamora de los Godos Urcia
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú
<https://orcid.org/0000-0003-1315-102X>

Dra. Jury Carla Medina Uribe
Postgrado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú
<https://orcid.org/0000-0001-8338-7404>

Consejo Editorial

Dr. Carlos Echeverría Jesús
*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado –
Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*
<https://orcid.org/0009-0002-2668-487X>

Dr. Carlos Malamud Rikles
Real Instituto Elcano (España)
<https://orcid.org/0000-0002-4555-271X>

Dr. Román D. Ortiz
Universidad Francisco de Vitoria (España)

Dr. Ivan Dazir Berleine Vivanco Aquino
Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)
<https://orcid.org/0000-0001-5010-6397>

Dr. Farid Kahhat Kahatt
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú
<https://orcid.org/0009-0008-8356-0850>

Dr. Carlos Alberto Ospina Ovalle
*Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos –
Universidad Militar Nueva Granada (Colombia)*
<https://orcid.org/0000-0002-4741-7853>

Dr. Edgardo Mercado Neumann
Pontificia Universidad Católica del Perú

Dr. Vicente Torrijos Rivera
*Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional –
Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (Colombia)*
<https://orcid.org/0000-0003-3837-6106>

Dr. Godofredo Jorge Calla Colana
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú
<https://orcid.org/0000-0002-9801-9353>

Dr. Hugo Bernabé Moreno
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú
<https://orcid.org/0000-0002-8952-9044>

Mag. Francisco Clemente Rodríguez Urbina
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú
<https://orcid.org/0000-0003-3728-584X>

Producción Editorial

Mag. César Edgardo Miranda Vargas - Edición y Diagramación
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

Mag. Silohé Llanos Núñez - Correctora de Estilo
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

Editorial Team of the Security and Land Power Journal

Director and Editor-in-Chief

Dr. Paul Eduardo Vera Delzo
Peruvian Army Center for Strategic Studies
<https://orcid.org/0000-0002-7891-6364>

Associate Editors

Dr. Robert Evan Ellis
Strategic Studies Institute – U.S. Army War College (USA)
<https://orcid.org/0000-0003-2646-9571>

Dr. Luis Alex Alzamora de los Godos Urcia, M.Sc.
Peruvian Army Center for Strategic Studies
<https://orcid.org/0000-0003-1335-102X>

Dr. Jury Carla Medina Uribe
Higher War College of the Peruvian Army
<https://orcid.org/0000-0001-8338-7404>

Dr. Carlos Echeverría Jesús
*General Gutiérrez Mellado University Institute –
National University of Distance Education (Spain)*
<https://orcid.org/0009-0002-2668-487X>

Dr. Carlos Malamud Rikles
Elcano Royal Institute (Spain)
<https://orcid.org/0000-0002-4555-271X>

Dr. Román D. Ortiz
Francisco de Vitoria University (Spain)

Dr. Ivan Dazir Berleine Vivanco Aquino,
National University of San Marcos (Peru)
<https://orcid.org/0000-0001-5010-6397>

Dr. Farid Kahhat Kahatt
Peruvian Army Center for Strategic Studies
<https://orcid.org/0009-0008-8356-0850>

Dr. Carlos Alberto Ospina Ovalle
*Institute of Geostrategic Studies and Political Affairs –
New Granada Military University (Colombia)*
<https://orcid.org/0000-0002-4741-7853>

Dr. Edgardo Mercado Neumann
Pontifical Catholic University of Peru

Dr. Vicente Torrijos Rivera
*Center for Strategic Studies on National Security and Defense –
Higher War College “General Rafael Reyes Prieto” (Colombia)*
<https://orcid.org/0000-0003-3837-6196>

Dr. Godofredo Jorge Calla Colana
Peruvian Army Center for Strategic Studies
<https://orcid.org/0000-0002-9801-9353>

Dr. Hugo Bernabé Moreno
Peruvian Army Center for Strategic Studies
<https://orcid.org/0000-0002-9801-9353>

Francisco Clemente Rodríguez Urbina, M.A.
Peruvian Army Center for Strategic Studies
<https://orcid.org/0000-0003-3728-584X>

Editorial Support

César Edgardo Miranda Vargas M.A. – Editing and Layout
Peruvian Army Center for Strategic Studies

Silohé Llanos Núñez M.A. – Style Editor
Peruvian Army Center for Strategic Studies

CONTENIDO

Introducción	13
<i>Introduction</i>	<i>16</i>

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA **STRATEGIC EVALUATION**

La Rinconada: Zona de Amenazas y Desafíos para la Seguridad Nacional	21
<i>La Rinconada: Zone of Threats and Challenges to National Security</i>	<i>61</i>

Manolo Eduardo Villagra

Oscar Luis Calle Pérez

Juan Carlos Liendo O'Connor

Diana Selene Rosell Claudet

Las Fuerzas Armadas en el Control del Orden Interno y en el Apoyo a la Policía Nacional del Perú para su Restablecimiento	97
<i>The Armed Forces in the control of internal order and in support of the Peruvian National Police for its reestablishment</i>	<i>115</i>

Dedwin Galindo Gonzales

ANTICIPACIÓN ESTRATÉGICA **STRATEGIC ANTICIPATION**

Perspectivas Geopolíticas en Siria Posterior a la Caída de Bashar al-Assad	133
<i>Geopolitical Prospects in Syria After the Fall of Bashar al-Assad</i>	<i>147</i>

Mariano López de Miguel

Inteligencia Artificial Generativa: Un Análisis Prospectivo de sus Implicaciones para la Seguridad y Defensa	161
<i>Generative Artificial Intelligence: A Prospective Analysis of its Implications for Security and Defense</i>	<i>177</i>

Boris Saavedra

ARTE ESTRATÉGICO Y PODER TERRESTRE **STRATEGIC ART AND LAND POWER**

- Hacia la Conquista del Espacio: Retos y Perspectivas de la Política Aeroespacial Argentina** **193**
Towards the conquest of space: Challenges and perspectives of the Argentine Aerospace Police **221**
María Ana Leal

LIDERAZGO ESTRATÉGICO Y GESTIÓN INSTITUCIONAL **STRATEGIC LEADERSHIP AND INSTITUTIONAL MANAGEMENT**

- La Exo-Criminalidad de Riesgo: Un Desafío Emergente a la Seguridad de los Estados y la Estabilidad Democrática** **249**
Exo-criminality of risk: An emerging challenge to the security of states and democratic stability **261**
Pablo Zeballos
Douglas Farah

INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP) presenta la 11ª edición de la Revista Seguridad y Poder Terrestre, cuyo objetivo es difundir investigaciones originales e inéditas en materia de seguridad, defensa y gestión institucional. Esta publicación se estructura en cuatro líneas de investigación: Evaluación Estratégica; Anticipación Estratégica; Arte Estratégico y Poder Terrestre; y Liderazgo Estratégico y Gestión Institucional, que orientan el análisis y la proyección de escenarios contemporáneos. En este número, cada artículo se seleccionó por su rigor metodológico, su aporte al debate académico y, en aquellos casos pertinentes, por el respaldo de la experiencia militar de sus autores, lo cual refuerza la autoridad y credibilidad de los estudios presentados.

Para comenzar, el artículo “La Rinconada: Zona de Amenazas y Desafíos para la Seguridad Nacional” – elaborado por el Teniente Coronel del Ejército del Perú (EP), Manolo Eduardo Villagra; el General de División, Oscar Luis Calle Pérez; el Mgtr. Juan Carlos Liendo O’Connor; y la Dra. Diana Selene Rosell Claudet – se inscribe en la línea de Evaluación Estratégica. Este estudio, fundamentado en un análisis cualitativo y trabajo de campo, examina los desafíos derivados de la minería ilegal y la criminalidad organizada, resaltando la necesidad de anticipar y mitigar riesgos que afectan la estabilidad del orden público.

A continuación, el artículo “Las Fuerzas Armadas en el Control del Orden Interno y en el Apoyo a la Policía Nacional del Perú para su Restablecimiento”, elaborado por el Lic. Ddedwin Galindo Gonzales, se relaciona con la línea de Liderazgo Estratégico y Gestión Institucional. El estudio analiza la colaboración entre las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y la Policía Nacional del Perú (PNP), enmarcada en el Decreto Legislativo N° 1095, identificando vacíos normativos y proponiendo mecanismos de coordinación interinstitucional que optimicen la respuesta ante situaciones de crisis y fortalezcan el orden interno.

Seguidamente, el artículo “Perspectivas Geopolíticas en Siria Posterior a la Caída de Bashar al-Assad”, presentado por el Dr. Mariano López de Miguel,

se enmarca en la línea de Anticipación Estratégica. En este análisis se aborda la reconfiguración del poder en Siria tras el colapso del régimen de Bashar al-Assad, evaluándose las implicancias de la intervención de actores nacionales e internacionales y ofreciendo una visión crítica sobre la fragmentación territorial y los nuevos escenarios geopolíticos emergentes.

Posteriormente, el artículo “Inteligencia Artificial Generativa: Un Análisis Prospectivo de sus Implicaciones para la Seguridad y Defensa”, redactado por el Dr. Boris Saavedra, se asocia con la línea de Anticipación Estratégica. El autor evalúa, desde una perspectiva prospectiva, los avances tecnológicos y los riesgos inherentes a la implementación de la Inteligencia Artificial Generativa (IAG), haciendo énfasis en la necesidad de equilibrar la innovación con una supervisión adecuada para garantizar la estabilidad estratégica.

Del mismo modo, el artículo “Hacia la Conquista del Espacio: Retos y Perspectivas de la Política Aeroespacial Argentina”, presentado por la Dra. María Ana Leal, se sitúa en las líneas de Evaluación Estratégica y Arte Estratégico y Poder Terrestre. La autora examina la evolución de la política aeroespacial argentina, destacando la relevancia de la autonomía tecnológica y la cooperación internacional en un contexto de competencia global, y subraya el papel estratégico del espacio como instrumento de defensa y proyección de poder.

Finalmente, el artículo “La Exo-Criminalidad de Riesgo: Un Desafío Emergente a la Seguridad de los Estados y la Estabilidad Democrática”, realizado por el Dr. Pablo Zeballos y el Dr. Douglas Farah, se orienta hacia la línea de Anticipación Estratégica. Los autores introducen el concepto de Exo-Criminalidad de Riesgo (ECR) y analizan cómo factores externos, tales como dinámicas migratorias y crisis sociales, facilitan la integración de nuevas estructuras delictivas, representando una amenaza a la estabilidad democrática y exigiendo estrategias coordinadas a nivel nacional e internacional.

La 11^a edición reafirma el compromiso del CEEEP con la generación de conocimiento riguroso y el fortalecimiento de la seguridad institucional,

invitando a académicos, investigadores y profesionales a reflexionar sobre los desafíos estratégicos actuales y a replantear las políticas de intervención en un entorno de creciente complejidad y cambio. La revista se erige, de esta manera, como un espacio de intercambio crítico y constructivo que promueve el diálogo interdisciplinario y la colaboración interinstitucional en pos del desarrollo y la seguridad nacional.

INTRODUCTION

The Peruvian Army Center for Strategic Studies (CEEEP) presents the 11th edition of the Journal Seguridad y Poder Terrestre, which aims to disseminate original and unpublished research on security, defense and institutional management. This publication is structured in four lines of research: Strategic Assessment; Strategic Anticipation; Strategic Art and Land Power; and Strategic Leadership and Institutional Management, which guide the analysis and projection of contemporary scenarios. In this issue, each article was selected for its methodological rigor, its contribution to the academic debate and, in those relevant cases, for the support of the military experience of its authors, which reinforces the authority and credibility of the studies presented.

To begin with, the article “La Rinconada: Zone of Threats and Challenges to National Security” – prepared by Lieutenant Colonel of the Peruvian Army (EP), Manolo Eduardo Villagra; Major General Oscar Luis Calle Perez; Dr. Juan Carlos Liendo O’Connor; and Dr. Diana Selene Rosell Claudet – is part of the Strategic Evaluation line. This study, based on a qualitative analysis and field work, examines the challenges derived from informal mining and organized crime, highlighting the need to anticipate and mitigate risks that affect the stability of public order.

Next, the article “The Armed forces in the control of internal order and in support of the Peruvian National Police for its reestablishment”, written by Mr. Ddedwin Galindo Gonzales, is related to the line of Strategic Leadership and Institutional Management. The study analyzes the collaboration between the Armed Forces (FF. AA.) and the National Police of Peru (PNP), framed in the Legislative Decree N° 1095, identifying regulatory gaps and proposing inter-institutional coordination mechanisms that optimize the response to crisis situations and strengthen internal order.

Next, the article “Geopolitical Perspectives in Syria After the Fall of Bashar al-Assad”, presented by Dr. Mariano López de Miguel, is framed in the line

of Strategic Anticipation. This analysis addresses the reconfiguration of power in Syria after the collapse of Bashar al-Assad's regime, assessing the implications of the intervention of national and international actors and offering a critical view on territorial fragmentation and new emerging geopolitical scenarios.

Subsequently, the article "Generative Artificial Intelligence: A Prospective Analysis of its Implications for Security and Defense", written by Dr. Boris Saavedra, is associated with the Strategic Anticipation line. The author evaluates, from a prospective perspective, the technological advances and risks inherent to the implementation of Generative Artificial Intelligence (GAI), emphasizing the need to balance innovation with adequate oversight to ensure strategic stability.

Similarly, the article "Towards the Conquest of Space: Challenges and Perspectives of Argentine Aerospace Police", presented by Dr. María Ana Leal, is situated in the lines of Strategic Assessment and Strategic Art and Land Power. The author examines the evolution of Argentine aerospace policy, highlighting the relevance of technological autonomy and international cooperation in a context of global competition, and underlines the strategic role of space as an instrument of defense and power projection.

Finally, the article "Exo-criminality of risk: An Emerging Challenge to the Security of states and democratic stability", by Dr. Pablo Zeballos and Dr. Douglas Farah, is oriented towards the line of Strategic Anticipation. The authors introduce the concept of Exo-Crime Risk (ECR) and analyze how external factors, such as migratory dynamics and social crises, facilitate the integration of new criminal structures, representing a threat to democratic stability and requiring coordinated strategies at the national and international levels.

The 11th edition reaffirms CEEEP's commitment to the generation of rigorous knowledge and the strengthening of institutional security, inviting academics, researchers and professionals to reflect on current strategic challenges and to rethink intervention policies in an environment of

growing complexity and change. The journal is thus established as a space for critical and constructive exchange that promotes interdisciplinary dialogue and inter-institutional collaboration in pursuit of development and national security.



LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH LINE

**EVALUACIÓN
ESTRATÉGICA**
STRATEGIC EVALUATION

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025, pp. 21-60

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.76>

ARTÍCULO

La Rinconada: Zona de Amenazas y Desafíos para la Seguridad Nacional

Manolo Eduardo Villagra

 <https://orcid.org/0000-0001-9151-5058>

 manoloeduardo@hotmail.com

Oscar Luis Calle Pérez

 <https://orcid.org/0009-0003-3645-2383>

 oskarluis1@hotmail.com

Juan Carlos Liendo O'Connor

 <https://orcid.org/0000-0003-1743-7121>

 juanliendo@xauxa.net

Diana Selene Rosell Claudet

 <https://orcid.org/0009-0001-3450-6988>

 09647749@caen.edu.pe

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2025. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

La Rinconada: Zona de Amenazas y Desafíos para la Seguridad Nacional

Manolo Eduardo Villagra, Oscar Luis Calle Pérez, Juan Carlos Liendo O'Connor y Diana Selene Rosell Claudet

Resumen

El presente artículo analiza exhaustivamente las amenazas a la seguridad nacional en La Rinconada, Puno, enfocándose en la criminalidad organizada, la minería informal e ilegal, la contaminación ambiental y la crisis de salud pública. En esta región, diversas organizaciones criminales operan, dedicadas al tráfico de oro, el contrabando y el crimen transnacional, consolidando estructuras delictivas con acceso a armamento y financiamiento ilícito. Su control territorial, basado en la violencia y la corrupción, no solo debilita la autoridad del Estado; también explota a los trabajadores mineros y monopoliza el comercio ilegal de insumos. Además, su accionar sostiene una economía clandestina paralela que financia actividades ilícitas a nivel nacional e internacional. En este contexto, el objetivo es comprender cómo la falta de intervención estatal y los intereses de ciertos grupos han permitido que esta región se convierta en un núcleo de actividades ilícitas que comprometen la estabilidad y el desarrollo del país. Con el fin de abordar esta problemática, es fundamental concientizar a la clase política, las instituciones y la sociedad en su conjunto sobre la urgencia de generar e implementar una estrategia integral de seguridad nacional. Esta debería ser capaz de dismantelar redes delictivas y eliminar los vínculos de ciertos actores con la minería ilegal, lo que permitiría impulsar una recuperación económica, social y ambiental sostenible. La metodología empleada se basa en un análisis cualitativo de investigaciones de carácter fenomenológico que incluye visitas y entrevistas en la zona, así como la revisión de estudios socioeconómicos y ambientales con fuentes nacionales e internacionales. Esto lleva a la conclusión principal de que, sin una intervención estatal integral y sostenida, La Rinconada se consolidará como un bastión del Crimen Organizado Transnacional (COT), con repercusiones directas en la seguridad nacional y la gobernabilidad del país. En consecuencia, para evitar este escenario, es imperativo articular una estrategia que combine medidas de seguridad, formalización minera y desarrollo socioeconómico, asegurando la presencia efectiva del Estado y la erradicación de las estructuras criminales que actualmente dominan la región.

Palabras clave: Seguridad nacional, COT, minería ilegal, violencia, contaminación ambiental, gobernabilidad

Introducción

Ubicada en la región de Puno, aproximadamente a 5 200 metros sobre el nivel del mar, La Rinconada es conocida como uno de los asentamientos habitados más altos del mundo. Este centro poblado comenzó a desarrollarse en las últimas décadas del siglo XX como un campamento minero informal, atrayendo a miles de migrantes andinos en busca de oportunidades laborales en la extracción de oro.¹ Este asentamiento representa un caso paradigmático de la minería informal en el Perú, caracterizándose por su enorme potencial aurífero, así como por los elevados niveles de precariedad y desorden que la rodean; su riqueza mineral contrasta con su reputación de ser un lugar donde predominan la informalidad, la explotación laboral y la criminalidad.

Sin embargo, lo que comenzó como un asentamiento temporal pronto evolucionó en un centro urbano caótico y desprovisto de infraestructura básica, propiciado en parte por la alta demanda de oro y la limitada presencia estatal en la región. La historia de La Rinconada refleja patrones migratorios característicos de las zonas mineras del Perú, donde la promesa de riqueza rápida impulsa a comunidades enteras a asentarse en condiciones extremas de precariedad e informalidad.² Desde una perspectiva sociológica, esta migración responde a la falta de oportunidades económicas en el ámbito rural y a la histórica postergación de desarrollo de las poblaciones indígenas y campesinas de la serranía peruana.³ La Rinconada se convierte, en consecuencia, en un “espacio de supervivencia” en el que la ilegalidad e informalidad son la única vía de subsistencia, conformando un sistema económico paralelo donde la explotación laboral y la inseguridad son percibidas como “fenómenos naturalizados”.

1 Pineda, G. “*Historias contadas en Primera Persona*” para la Visibilidad del asentamiento minero “La Rinconada”, Puno, Perú. (Tesis Doctoral, Universidade Europeia). 2024. <http://hdl.handle.net/10400.26/53368>

2 Rodrigues, L. “*El oro, el sexo y el poder: el impacto de la minería aurífera en la comunidad Andina de La Rinconada, Perú*” (Tesis de doctorado, Universidad Federal Do Rio Grande Do Sul). 2024. <http://hdl.handle.net/10183/274614>

3 Cant, A. “*Tierra sin patrones: Reforma agraria y cambio político durante el gobierno militar (1969-1975)*”. Instituto de Estudios Peruanos, 2023.

Asimismo, La Rinconada alberga una gran diversidad étnica y cultural, compuesta principalmente por migrantes de origen quechua y aimara; cuyas prácticas culturales y su cosmovisión andina, especialmente en lo que respecta a la minería, aportan un marco de comprensión para las dinámicas que rigen la vida social de esta comunidad.⁴ Para muchos, el trabajo minero está impregnado de significados, rituales y creencias que justifican y explican el riesgo y sacrificio que esta actividad conlleva.⁵ Estas prácticas culturales, aunque refuerzan los lazos comunitarios, se ven amenazadas por la violencia y el COT, que han surgido en torno a la minería ilegal.

Figura 1. Vista panorámica del centro poblado La Rinconada



4 Robles, E., Geenen, S., Verbrugge, B. & López, R.: “Un estudio profundo de la informalidad en la producción global del oro: Perú.” *Working papers/University of Antwerp. Institute of Development Policy and Management; Universit t d’Anvers. Institut de politique et de gestion du développement.* -Antwerp (2022). <https://repository.uantwerpen.be/docstore/d:irua:13267>

5 León, D. “Fiestas y economías en movimiento: La interrelación de la cultura festiva y el éxito socioeconómico de la población del Altiplano peruano”. (Tesis Doctoral, Universit ts- und Landesbibliothek Bonn). 2023. <https://bonndoc.ulb.uni-bonn.de/xmlui/handle/20.500.11811/10881>

Factores como la falta de infraestructura básica, la reducida presencia de las fuerzas del orden, la ausencia de regulación en la actividad minera y el control territorial ejercido por grupos criminales han permitido que La Rinconada se mantenga al margen del orden institucional.⁶ En este escenario, las autoridades locales y regionales han demostrado una incapacidad sistemática para ejercer control sobre la zona, permitiendo la expansión de economías ilícitas y la consolidación de redes delictivas que imponen su propia estructura de poder. La falta de aplicación de la ley y la impunidad con la que operan estos grupos han generado un clima de intimidación y violencia, donde la población local es víctima de extorsiones, explotación laboral y desplazamiento forzado, consolidando aún más la condición de La Rinconada como un territorio fuera del control estatal.

La Rinconada representa un claro ejemplo de lo que algunos estudiosos denominan “zona liberada”, donde el Estado ha perdido la capacidad de controlar el orden público y asegurar la seguridad ciudadana. En palabras de Gonzales, la expansión de actividades criminales y la presencia de actores extranjeros plantean una amenaza directa a la soberanía y seguridad nacional.⁷ Bajo esta realidad, este centro poblado presenta un mosaico de problemas sociales que incluyen no solo la explotación laboral y la falta de servicios; también una profunda crisis ambiental derivada del uso indiscriminado y sin regulación del mercurio, lo que afecta la salud de los habitantes y los ecosistemas locales.

6 Wieland, P. “*Mineros de lotería: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno*”. Editorial Jurídica Themis. Pontificia Universidad Católica del Perú, Primera edición. Lima. 2020.

7 Gonzales, R. “*El Sistema de Seguridad y Defensa Nacional del Perú y su Repercusión por la Migración Internacional, 2000–2022*”. (Tesis de maestría – Escuela Superior de Guerra del Ejército EPG, Lima). 2024. <https://hdl.handle.net/20.500.14141/153>

Figura 2. Vía principal de acceso al centro poblado La Rinconada



A través de este análisis, se abordarán las principales amenazas a la seguridad nacional que La Rinconada representa, explorando el complejo entramado sociocultural, las implicancias de su ilegalidad y el impacto en la salud de la población. Igualmente, se examinarán estrategias potenciales para restaurar la gobernabilidad en esta región y fomentar un desarrollo más seguro y sostenible.

Minería Ilegal: Un Ecosistema de Economía Paralela y Criminalidad

La minería ilegal ha dejado de ser una actividad marginal para convertirse en una industria paralela significativa, actuando fuera del marco legal y desafiando la capacidad del control gubernamental. La extracción de oro en esta región atrajo a miles de migrantes en busca de oportunidades, consolidando a La Rinconada como uno de los puntos de mayor concentración de minería ilegal en el país.⁸ Este fenómeno ha sido facilitado por una serie de factores estructurales que evidencian la debilidad del Estado en la región. En primer lugar, la falta de fiscalización y la ausencia

8 Cayo, C. “Vulneración del derecho a la salud por contaminación ambiental de mercurio en el Centro Poblado La Rinconada-2023. 2024”. (Tesis de licenciatura, Universidad Privada San Carlos, Puno). 2024. <http://repositorio.upsc.edu.pe:8080/handle/UPSC/1090>

de operativos, debido a la inaccesibilidad geográfica, han permitido que estas actividades crezcan sin restricciones. En segundo lugar, la corrupción dentro de las entidades encargadas de la supervisión minera ha generado un entorno de impunidad, donde actores ilegales pueden operar sin temor a sanciones. A esto se suma la escasa presencia de fuerzas de seguridad en la zona, lo que deja a la población expuesta a la violencia de grupos criminales que controlan la extracción y comercialización del oro. Finalmente, la insuficiencia de programas efectivos de formalización minera ha llevado a que muchos pequeños mineros continúen operando al margen de la ley, perpetuando la informalidad y la explotación laboral. De acuerdo con datos recientes, las operaciones mineras en Puno no disponen de derechos laborales básicos ni de regulaciones de carácter fiscal.⁹ Como resultado, se perpetúa un ciclo de explotación, pobreza y evasión tributaria que se está naturalizando,¹⁰ alimentando un sistema económico ilegal e informal que evade impuestos y escapa al control del Estado. De este modo, la inacción política, la insuficiencia de infraestructura institucional y la permisividad frente a estas economías han transformado a La Rinconada en un enclave donde la minería ilegal opera sin restricciones, afianzándose como un foco de inseguridad y deterioro ambiental.

9 Chávez, R., Hinojosa, J., Mamani, J., Medina, R. & Flores, V. "Formalización De La Minería Artesanal En La Rinconada Y Su Impacto En La economía Regional, Puno – Perú". *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 7 (4), 2271–92. 2023. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7076

10 Santamaría, N. "Legislación penal con relación al crimen organizado en la minería ilegal y su influencia en el daño al medio ambiente-Puno, 2022. 2023". (Tesis de licenciatura, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima). 2023. <https://hdl.handle.net/20.500.11818/7346>

Figura 3. Actividad del comercio informal en La Rinconada



La minería ilegal en La Rinconada constituye la única fuente de sustento para sus pobladores.¹¹ Por otro lado, al generar ingresos rápidos sin regulación, fomenta la explotación laboral y favorece el auge del crimen organizado. Según la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE) en el 2022 se registraron 838 676 personas ocupadas en la zona, de las cuales el 90.2 % trabajaba en condiciones de informalidad, lo cual significa que 756 539 individuos laboraron sin acceso a beneficios sociales y en empresas que evadían obligaciones tributarias.¹² Un factor que agrava esta situación es el sistema de trabajo ancestral conocido como “cachorro”, en el cual los mineros trabajan sin salario durante 28 días, a cambio de la oportunidad de quedarse con el mineral extraído durante dos días al mes.¹³ Así, su ingreso

¹¹ Ruiz, L. “Factores que determinan la informalidad de los trabajadores mineros y la vulneración del decreto legislativo Nro. 1105 en el centro poblado de la Rinconada-Ananea, 2022”. (Tesis de licenciatura, Universidad Privada San Carlos, Puno). 2023. <http://repositorio.upsc.edu.pe/handle/UPSC/575>

¹² Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo. “Situación del empleo informal en el departamento de Puno”, Tríptico N° 1. Setiembre 2022. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5747775/5104747-triptico-n-01-2023-puno.pdf?v=1706200435#:~:text=En%20el%20departamento%20de%20Puno%2C%20en%20el%20a%C3%B1o%202022%2C%20se.empresas%20que%20evaden%20la%20administraci%C3%B3n>

¹³ Wieland, P. “Mineros de lotería”: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno”. Editorial Jurídica Themis. Pontificia Universidad Católica del Perú, Primera edición. Lima. 2020.

depende exclusivamente de la cantidad y calidad del material obtenido, lo que puede traducirse en una ganancia significativa o en la ausencia total de remuneración. Esta dinámica refuerza la precarización laboral, provoca una dependencia extrema de los mineros respecto a su suerte en la extracción del oro y exagera la evasión de impuestos.

Desde una perspectiva estratégica, la economía paralela debilita la autoridad estatal al consolidar un espacio donde la ley es reemplazada por estructuras ilegales y relaciones de poder impuestas por grupos delictivos. La carencia de regulación y control gubernamental permite que estas actividades ilícitas configuren un sistema basado en la explotación y la violencia que escapa al alcance de las instituciones del Estado.¹⁴ Por lo tanto, la economía de La Rinconada, sostenida sobre la minería ilegal, crea un entorno donde la violencia y la explotación se perciben como prácticas comunes y necesarias para la supervivencia.

El impacto de la minería ilegal trasciende la economía regional y tiene repercusiones a nivel nacional. La explotación de oro es vista por diversos grupos de crimen organizado como una oportunidad para expandir sus operaciones delictivas y extender sus redes.¹⁵ Estas organizaciones, algunas de las cuales incluyen elementos extranjeros, utilizan las ganancias obtenidas para traficar armamento, como munición y explosivos, y consolidar su control territorial en la región.¹⁶ Su presencia no solo ha incrementado los índices de criminalidad, sino que ha generado una economía ilícita donde delitos conexos, como el Tráfico ilícito de drogas (TID), la trata de personas y el sicariato, se han arraigado en la zona. Las redes criminales han implementado mecanismos de extorsión y cobro de

14 Zurita, J. “*El desafío de la formalización minera en el Perú: evaluación de los incentivos y resultados*”. *Chormancap Revista Jurídica (Ilustre Colegio de Abogados de Lambayeque)*, vol. 2, no 1, p. 133-166. 2024. <https://doi.org/10.61542/rjch.59>

15 Atencio, D. “*El trabajo infantil y la vulneración del principio del interés superior del niño y del adolescente en la mina La Rinconada, Puno 2024*”. (Tesis de licenciatura, Universidad Privada San Carlos, Puno). 2024. <http://repositorio.upsc.edu.pe:8080/handle/UPSC/1060>

16 Ríos, E. “*Cooperación de seguridad: una estrategia de mitigación de amenazas transnacionales en los países andinos. 2023*”. (Tesis de licenciatura, Universidad San Ignacio de Loyola, Lima). 2023. <https://hdl.handle.net/20.500.14005/13244>

cupos a los mineros informales, estableciendo un sistema de control basado en la violencia y la intimidación.¹⁷ Además, la elevada concentración de población masculina en las actividades ha generado un aumento alarmante de la trata de mujeres y menores de edad con fines de explotación sexual, favorecida por la proliferación de prostíbulos clandestinos sin regulación.

Ante esta situación, la minería ilegal se constituye como una fuente de financiamiento para estos grupos delictivos, lo cual representa una amenaza directa a la seguridad nacional. Su accionar ha erosionado la gobernabilidad en la región y ha generado temor en las poblaciones locales, que se ven obligadas a abandonar la zona debido a la expansión de actividades ilícitas; en este sentido, la minería ilegal no solo representa un problema de orden público, sino una amenaza integral que compromete la estabilidad social, la seguridad interna y la sostenibilidad del país.

Desde una perspectiva analítica, resulta evidente que la falta de intervención estatal en La Rinconada ha favorecido el establecimiento de una economía ilegal, que continúa impulsando la criminalidad en la región. Ante esta coyuntura, es imperativo, primeramente generar e implementar una estrategia que combine la formalización minera con medidas de intervención en la economía local para evitar que la criminalidad organizada asuma el control absoluto de la zona.

Un enfoque integral, que combine la regulación de la actividad minera con una estrategia de desarrollo económico inclusivo, es esencial para desarticular esta economía paralela. Esto implicaría la presencia constante y suficiente de las fuerzas del orden, la creación de empleos formales, el control de tributos al Estado y la promoción de alternativas de sustento económico para la población.¹⁸ A la par, el fortalecimiento de la cooperación

17 Contreras, B. & Serpa, E. "Mujeres Pallaqueras por una vida libre de violencia CEM San Antonio de Putina." Programa Nacional Aurora. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Lima (2016). <https://hdl.handle.net/20.500.12702/90>

18 Eduardo, M. "El VRAEM: "Propuesta de Estrategia Para la Mitigación de las Amenazas". *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, 2023". Centro de Altos Estudios Nacionales. Lima. vol. 4, no 2, p. 101-117. 2023. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i2.115>

fronteriza con países vecinos es fundamental para frenar el tráfico de insumos mineros y el ingreso de armamento, que son esenciales para el sostenimiento de la economía criminal en La Rinconada.

Para enfrentar esta amenaza a corto plazo, es necesario que el Estado adopte una postura activa y coordinada que incluya el control minero-ambiental y el fortalecimiento de la gobernanza local. Cabe reflexionar si la creación de programas de incentivo para la formalización y la provisión de servicios básicos ayudarán a reducir la dependencia de la minería ilegal.¹⁹ En este sentido, la intervención de entidades gubernamentales, en conjunto con organizaciones internacionales, sería esencial para garantizar que los esfuerzos de formalización y control de las actividades ilegales se implementen de manera sostenible.²⁰

Contrabando y Evasión de Impuestos: Un Estado Informal en Puno

La informalidad en la región Puno trasciende la minería, extendiéndose a diversas actividades económicas que operan fuera del marco legal y representan amenazas importantes para el desarrollo y la gobernanza. Esta economía informal, caracterizada por el contrabando y la evasión de impuestos, crea una estructura marginal que desafía la capacidad del Estado para fiscalizar y regular las actividades en la región.²¹

El contrabando en Puno se nutre de la cercanía a las fronteras con Bolivia y Chile, donde la falta de controles rigurosos facilita el flujo de productos no regulados como combustible, alimentos y textiles. De acuerdo con la Alianza Latinoamericana Anticontrabando (ALAC), casi el 60 % de los productos y

19 Escobedo, Feliciano. & Miranda, N. “Globalización-Minería Ilegal-Pobreza, una relación conflictiva en el Perú”. *C&T Riqchary Revista de investigación en ciencia y tecnología*, vol. 6, no 1, p. 31-36. Abancay, 2024. <https://doi.org/10.57166/riqchary.v6.n1.2024.119>

20 Hanco, F. “Análisis de la legislación penal en relación al crimen organizado en la minería ilegal y su incidencia en el daño al ambiente en la Región Puno (2014–2017)”. Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez. Puno, 2021. <https://revistas.uancv.edu.pe/index.php/RCIA/article/view/819>

21 Caldas, J. “Desafíos al Estado, enforcement y legitimidad. El caso del contrabando en el departamento de Puno”. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima). 2023. <https://core.ac.uk/download/pdf/595771297.pdf>

mercancías ilícitas ingresan por estas zonas, afectando la economía formal y desincentivando a los negocios locales a integrarse a una economía formal.²² Ismael Rubén Vargas Céspedes, exministro del Interior, afirma que:

Es una criminalidad que está asesinando a través de sicarios y genera zozobra en la población. Hay que recordar que la percepción de inseguridad supera el 80 % de la población, por lo que es importante analizar el rol que juegan estas economías ilegales en la generación de criminalidad organizada y en los daños que causa en la gobernabilidad, porque su poder corrosivo afecta y precariza nuestras instituciones.²³

Desde un enfoque estratégico, la informalidad y el contrabando no solo implica una pérdida económica significativa, sino que favorecen el control de la actividad económica por parte de redes organizadas, dado que la falta de regulación limita el alcance de la ley. Estas, en muchos casos asociadas con grupos delictivos, encuentran en la informalidad un mecanismo de financiamiento que facilita la expansión de su influencia en la región.²⁴

Dichos grupos criminales aprovechan la debilidad del control estatal y la falta de fiscalización para establecer estructuras de poder ilegal basadas en la corrupción y la coerción. A través del soborno a funcionarios locales y la intimidación a comerciantes, garantizan la continuidad de sus operaciones ilícitas sin repercusiones, lo que refuerza su dominio sobre la economía ilegal. Además, imponen “cupos” a diversos trabajadores informales, lo que da lugar a un sistema económico paralelo que facilita la consolidación de su financiamiento. De manera complementaria, aprovechan las redes de contrabando para el lavado activos, movilizando grandes sumas de dinero sin ser detectados por los mecanismos de supervisión e inteligencia financiera.

22 Valdivia, D. “Economías ilegales: casi el 60% de productos ilícitos en Perú entran por la frontera con Bolivia, revela estudio”. (Infobae, 17 julio). 2024. <https://www.infobae.com/peru/2024/07/17/economias-ilegales-casi-el-60-de-productos-ilicitos-en-peru-entran-por-la-frontera-con-bolivia-revela-estudio/>

23 Ibid.

24 Ninasivincha, D. “Tratamiento jurídico como crimen organizado del delito de contrabando en el distrito judicial de Puno. 2022. 2023” (Tesis de licenciatura, Universidad Cesar Vallejo, Lima). 2023. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/116685>

En este escenario, la economía informal en Puno crea un espacio propicio para la expansión de actores que operan al margen de la ley, lo que debilita la gobernanza y compromete la seguridad de la población.²⁵ Esta dinámica convierte a la región en un refugio para el crimen organizado, facilitando el tráfico de mercancías ilícitas, el comercio ilegal de oro y el ingreso de armas y explosivos, lo que fortalece las estructuras delictivas que operan en la zona.

La evasión de impuestos constituye otro desafío crítico, pues la reducción de la recaudación fiscal limita la capacidad del Estado para invertir en infraestructura, educación y salud. Esta situación genera un ciclo de desconfianza en las instituciones, ya que los ciudadanos perciben un Estado débil para contener la informalidad y el contrabando.²⁶ Sin los ingresos necesarios, el gobierno enfrenta serias barreras para brindar servicios esenciales y garantizar un entorno seguro y próspero para la población, lo que -a su vez- es empleado como argumento y justificación para movilizaciones sociales violentas conducidas por líderes de organizaciones radicales.

25 Caldas, J. *Desafíos al Estado, enforcement y legitimidad. El caso del contrabando en el departamento de Puno*. Pontificia Universidad Católica del Perú (Tesis de licenciatura). Lima. 2023. <https://core.ac.uk/download/pdf/595771297.pdf>

26 Apaza, Y. *Percepción social de la corrupción pública como ilícito penal que amenaza el estado de derecho en el Perú: Juliaca 2023. 2024*. (Tesis de licenciatura - Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, Juliaca). 2024. <https://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/2008>

Figura 4. Incautación de mercancía de contrabando en la provincia de Huancané



En el mediano y largo plazo, la consolidación de esta economía ilegal, informal y paralela plantea amenazas y riesgos significativos para el desarrollo y la estabilidad de Puno. En lo que respecta al índice del progreso social regional para finales del 2024, la región registró una mejora gradual, aunque continúa en niveles bajos de progreso social, alcanzando 51.3 puntos. En contraste, Moquegua obtuvo 66.4 puntos, y Arequipa con 64.6 puntos; siendo uno de los principales problemas la gran informalidad que presenta, lo cual limita su progreso.²⁷ Por lo tanto, los retos en esta región deben centrarse en garantizar servicios esenciales como educación, salud, agua potable y saneamiento de calidad, lo que requiere intervenciones específicas en cada sector. Sin una intervención coordinada y multisectorial, es probable que estas economías continúen expandiéndose, reduciendo aún más la efectividad de la gobernabilidad y atentando contra la seguridad nacional.

²⁷ COMEX. “Índice del progreso social regional 2024: La agenda pendiente”. Semanario 1233, Publicado el 8 de noviembre. 2024. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/indice-de-progreso-social-regional-2024-la-agenda-pendiente>

Para abordar esta problemática, se vuelve esencial fortalecer el control fronterizo y la cooperación con Bolivia y Chile, además de crear incentivos para que los empresarios y comerciantes locales se integren a la economía formal.²⁸ En un esfuerzo conjunto, el desarrollo de infraestructura básica y la formalización de actividades económicas contribuirían a reducir la dependencia del contrabando y la ilegalidad, promoviendo un entorno de gobernanza estable en la región.

Crisis de Gobernanza y Ausencia del Estado: Desafíos para la Seguridad y el Orden Público

La falta de una presencia estatal efectiva en La Rinconada ha generado un entorno caótico y desregulado, donde el crimen y la ilegalidad han configurado un sistema predominante. La ausencia de instituciones gubernamentales sólidas ha llevado a que los ciudadanos dependan de sistemas informales y, en muchos casos, de grupos organizados para satisfacer sus necesidades básicas de seguridad y justicia.²⁹ En este vacío de autoridad, bandas criminales han asumido funciones que, en un Estado funcional, corresponderían a las fuerzas del orden y al sistema judicial.

Por ejemplo, grupos como “Los Primos” y “Los Perros de Lunar”, dos de las bandas más peligrosas en la zona, imponen su propio sistema de “justicia”, castigando con violencia extrema a quienes incumplen sus normas, como una forma de control social y advertencia. Además, han establecido sistemas de seguridad privada ilegal, cobrando tarifas obligatorias a los comerciantes y mineros a cambio de “protección”, en una práctica que se asemeja a un régimen de extorsión sistemática.

Según el General PNP, Jefe de la Región Policial de Puno, “hasta siete bandas delictivas están operando activamente en la región... estas organizaciones

28 Cont, W., Uesu, E., Pietti, D., Rueda, C., Olivares, H., Álvarez, D., Bondorevsky, D., Cruz, S., Lleras, G., Kairuz Díaz, K., & Chanis, C. “*Los pasos fronterizos terrestres como espacios de integración regional y desarrollo*”. IDEAL. (SCIOTECA, Espacio de conocimiento abierto). 2024. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2371>

29 Alda, S., & Rodríguez, G. “*Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina. 2021*”. (IAEN, Universidad de Posgrado del Estado, Quito). <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/5942>

criminales tienen un fuerte control en el centro poblado minero de La Rinconada, en la provincia de San Antonio de Putina, y han extendido sus operaciones a otras áreas del departamento”.³⁰

Figura 5. Detención de Narciso Huayta, presunto líder de “Los Perros de Lunar”, durante un operativo de control de identidad en posesión de armas y municiones



Diario Sin Fronteras, “Juliaca: Detienen al presunto cabecilla de Los Perros de Lunar en La Rinconada”, 1 de julio de 2024, <https://diariosinfronteras.com.pe/2024/07/01/juliaca-detienen-al-presunto-cabecilla-de-los-perros-de-lunar-en-la-rinconada/amp/>

Esta situación genera un contexto en el que la confianza en el Estado y sus instituciones se erosiona significativamente, lo que da un lugar a un vacío de poder donde el crimen organizado prospera. Las deficiencias de las fuerzas del orden llevan a las poblaciones locales a recurrir a estructuras criminales para garantizar su seguridad. Sin embargo, estas no constituyen

30 Sin Fronteras, Tu diario regional. “Siete Bandas delictivas operan en Puno, según jefe de la Región Policial”. Publicado el 28 de enero. Puno. 2025. <https://diariosinfronteras.com.pe/2025/01/28/siete-bandas-delictivas-operan-en-puno-segun-el-jefe-de-la-region-policial/>

una solución efectiva, ya que refuerzan el control de las bandas sobre la región, consolidando un sistema de gobernanza criminal donde la ley se impone mediante la fuerza y la intimidación. En este contexto, el operador minero Edwin Ajahuana manifiesta:

“...La Rinconada requiere atención del Estado tras el incremento de la criminalidad, que deja al menos dos o tres muertos a diario... En Puno necesitamos de mayor intervención para salvaguardar la vida e integridad de las personas porque los secuestros en las labores mineras son frecuentes... La delincuencia se ve a diario, acá se ha perdido la paz y la gente, a veces, por necesidad propia se tiene que exponer”.³¹

Bajo un análisis crítico, la crisis de gobernanza en La Rinconada es una manifestación de problemas estructurales más amplios en la región de Puno. La falta de infraestructura, servicios básicos, calidad educativa y programas sociales fomenta la desconfianza en las autoridades y la dependencia de economías ilegales e informales. La investigación de Ancco revela que los pobladores en Puno consideran que el gobierno no tiene la capacidad de atender sus necesidades esenciales, lo cual refuerza un sentimiento de abandono y descontento hacia el Estado.³² Esta insuficiencia de presencia estatal genera un entorno propicio para que las organizaciones criminales vinculadas a la minería ilegal se consoliden como actores de poder en la región.

Ante la escasez de oportunidades económicas y el colapso de los servicios públicos, los pobladores encuentran en la minería ilegal la única fuente viable de sustento, sometiéndose a condiciones de explotación laboral impuestas por redes delictivas. Además, la inseguridad y las limitaciones en el acceso a la justicia permiten que estos grupos actúen con total impunidad,

31 Red de Comunicación Regional. “Puno: Al menos dos o tres personas son asesinadas a diario en La Rinconada por la criminalidad organizada y la falta de atención del Estado”. Publicado el 9 de setiembre. Puno. 2024. <https://www.rcrperu.com/puno-al-menos-dos-o-tres-personas-son-asesinadas-a-diario-en-la-rinconada-por-la-criminalidad-organizada-y-la-falta-de-atencion-del-estado/>

32 Ancco, R. “Los Conflictos Sociales en la Región Puno y su Efectos en la Seguridad Nacional”. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*. (Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima) 2023, vol. 4, no 3, p. 56-67. 2023. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i3.140>

instaurando un sistema siniestro en el que controlan no solo la extracción de oro, sino la distribución de insumos, la comercialización del mineral y la “imposición de normas” mediante la violencia y la intimidación.

Esta percepción de abandono no solo debilita la legitimidad de las instituciones; también socava los esfuerzos para restaurar el orden público en zonas críticas del país, como La Rinconada.³³ En este escenario, la crisis de gobernanza perpetúa la informalidad y, al mismo tiempo, facilita el arraigo de grupos delictivos que han convertido la minería ilegal en una fuente clave para el financiamiento de economías criminales más amplias, incluyendo el tráfico de armas, la trata de personas y el lavado de dinero.

Desde un punto de vista estratégico, la falencia de gobernabilidad representa un desafío significativo para la seguridad nacional. Cuando el Estado no logra ejercer su autoridad en una región, se abre la puerta para que actores no estatales, incluidos grupos criminales y redes delictivas, ocupen ese espacio de poder. En La Rinconada, estas organizaciones han tomado el control de gran parte de la actividad económica y social, incluyendo la minería ilegal, el comercio informal y la seguridad privada no regulada.³⁴ Bajo este clima, las estructuras delictivas se expanden y representan una amenaza directa a la estabilidad y soberanía del país.

A futuro, resulta evidente que, sin una intervención estatal integral y sostenible, La Rinconada y otras áreas de Puno y del Perú seguirán experimentando una consolidación de poderes alternativos al Estado. El crecimiento de estas organizaciones y economías ilícitas responde a múltiples factores interrelacionados. En primer lugar, la falta de una política efectiva de formalización minera obliga a miles de trabajadores a operar al margen de la ley, lo que es aprovechado por grupos criminales

33 Arias, C. “*Causas socioeconómicas de la Actividad Minera Informal y sus consecuencias Penales Ambientales en la Rinconada Puno 2016-2018.*” (Tesis doctoral). Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez. Puno. 2020. <http://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/471>

34 Eduardo, M. “*La Imperiosa Necesidad de Modernizar las Fuerzas Armadas del Perú: Un Análisis Estratégico.*” *Pensamiento Conjunto*, (Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas, Lima), vol. 12, no 2, p. 14-14. 2024. <https://pensamientoconjunto.com.pe/index.php/PC/article/view/151>.

que establecen redes de control sobre la extracción y comercialización del oro. En segundo lugar, la fragilidad institucional y la corrupción dentro de las entidades encargadas de fiscalizar la actividad minera permiten que la explotación ilegal prospere sin restricciones, generando un ciclo de impunidad que refuerza su expansión. Finalmente, la carencia de infraestructura vial y conectividad dificulta la presencia del Estado, lo que favorece la operatividad de economías ilícitas y la consolidación del crimen organizado.

Para evitar que esta situación se agrave, el Estado necesita implementar un plan estratégico que aborde los problemas estructurales de gobernanza y promueva la creación de un entorno seguro y ordenado.³⁵ Este debe contemplar la formalización progresiva de la minería informal mediante incentivos que otorguen a los trabajadores derechos laborales y regulación ambiental, disminuyendo su dependencia de estructuras criminales. De la misma manera, es fundamental establecer un control efectivo en la comercialización del oro, aplicando mecanismos de trazabilidad y supervisión que impidan la inserción del mineral extraído ilegalmente en el mercado formal.

35 Buleje, P. "La Otra Pandemia en el Perú: la Corrupción y su Impacto en la Democracia". *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, (Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima), vol. 4, no 2, p. 118-151. 2023. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i2.108>

Figura 6. *Conversatorio con el alcalde del centro poblado La Rinconada*



A largo plazo, resulta decisivo adoptar un enfoque multisectorial que integre la presencia de fuerzas de seguridad, la formalización de actividades económicas y el desarrollo de programas sociales para recuperar la confianza de la población en el Estado y fortalecer la gobernanza. La instalación de centros de atención ciudadana y oficinas de servicios sociales en La Rinconada y otras zonas vulnerables de Puno podría ser un primer paso para restablecer la presencia estatal y reducir el impacto del crimen organizado. Además, el establecimiento de un sistema de fiscalización articulado con las comunidades y los gobiernos locales y regionales facilitaría la creación de un entorno de control y regulación, reforzando la autoridad del Estado en la región.

Proliferación del COT: Amenaza Directa a la Seguridad Nacional

La Rinconada ha evolucionado hasta convertirse en una amenaza transnacional con implicancias directas para la seguridad nacional. Este fenómeno se

enmarca en la expansión del COT, que ha penetrado significativamente en espacios estratégicos del país, estableciendo “franquicias criminales”, a través del control de bandas locales y su integración en estructuras jerárquicas más amplias. La presencia de organizaciones criminales, como “Los Primos” y “Los Perros de Lunar”,³⁶ así, como la participación de actores extranjeros, entre ellos colombianos, bolivianos y venezolanos, ha generado un estado de permanente zozobra en la población local. Estas agrupaciones han implementado métodos criminales que les permiten expandir su influencia y fortalecer sus redes ilícitas.

Entre las principales estrategias utilizadas por el COT en América Latina se encuentra el sistema de préstamos “gota a gota”,³⁷ una práctica de usura que somete financieramente a comerciantes y pequeños empresarios mediante el cobro de intereses exorbitantes respaldados por amenazas de violencia. Aunque esta modalidad no es predominante en La Rinconada, su lógica de operación se asemeja al cobro de “cupos” exigido a mineros informales, ilegales, legales, comerciantes y transportistas en la zona, quienes deben pagar a cambio de “protección” para operar sin represalias.

La usurpación y tráfico de terrenos es otra práctica recurrente en la que el COT ocupa ilegalmente predios mineros y los revende a precios elevados, generando disputas violentas entre los grupos que buscan consolidar su control territorial.³⁸ Paralelamente, estas organizaciones han extendido su influencia sobre los penales de la región y del país, infiltrándose en redes de corrupción penitenciaria para operar desde el interior de las cárceles y coordinar sus actividades delictivas. Además, han implementado estrategias de secuestro, extorsión y sicariato como mecanismos de presión y control social, asegurando su hegemonía en la zona.

36 Pachamama Radio. “Puno refuerza la lucha contra bandas criminales y minería ilegal”. Publicado el 19 de setiembre. Puno, 2024. <https://pachamamaradio.org/puno-refuerza-la-lucha-contra-bandas-criminales-y-mineria-ilegal/>

37 Pérez, J. “*Cuando la violencia sobra y el trabajo falta. Escenarios para jóvenes de sectores populares urbanos en América Latina.*” *Ultima década* 29:55 (2021): 33-61. <https://www.flasco.ac.cr/images/otras-pub/violencia-sobra.pdf>

38 Bernedo, A. & Coloma, J. “*Incidencia del delito de usurpación y su afectación al derecho de posesión en los pobladores de Puno-2021.*” (2022). <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/103486>

La expansión de estas redes se ha visto facilitada por las rutas ilegales de ingreso a la región, particularmente a través de la triple frontera entre Perú, Bolivia y Brasil, donde la falta de controles efectivos permite el paso de personas vinculadas al COT.³⁹ Asimismo, los corredores informales que conectan Madre de Dios con Puno y las rutas clandestinas en la frontera con Bolivia han sido aprovechados para el tráfico de oro ilegal, TID, armas, explosivos e insumos químicos. La presencia de grupos delictivos vinculados al COT, con acceso a armamento moderno, representa un riesgo de violencia extrema en la zona, donde las disputas territoriales y el tráfico de recursos configuran una amenaza de gran envergadura para el Estado.⁴⁰

Otras rutas utilizadas por el COT incluyen los corredores de Moho, Huancané, Juliaca – Tripartito, Ancomarca, Kelluyo, Desaguadero – Desaguadero, Masacruz y Capazo.⁴¹ En estas vías, la intensa actividad de contrabando y comercio informal facilita la movilidad de actores delictivos sin mayores restricciones, perpetuando un entorno propicio para la evasión fiscal y la elusión de controles legales. Según la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), El 58, 8 % del contrabando que ingresa al Perú proviene de las fronteras entre Perú, Bolivia y Chile.⁴² Esta actividad delictiva, parte fundamental del COT, ha evolucionado considerablemente, pasando del uso de “culebras” [convoyes de vehículos protegidos por criminales armados], a nuevas estrategias de almacenamiento y distribución.⁴³ De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), Puno es la principal ruta de ingreso de productos de contrabando

39 Dupont, R. & Serrano, J. “Un nuevo sistema de inteligencia migratoria para el combate de la criminalidad organizada transfronteriza en América Latina.” *Revista Peruana de Derecho Internacional* 176 (2024): 137-150. <https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i176.498>

40 Eduardo, M., Rosell, D. & Cruz, E. “Crimen organizado transnacional: El terrorismo del siglo XXI”. *Revista Científica Seguridad y Desarrollo*. Centro de Altos Estudios Nacionales. Lima. vol. 2, no 2. 2024. <https://revistas.iigm.caen.edu.pe/index.php/files/article/view/27>

41 Sociedad Nacional de Industrias. “Contrabando mueve más de 349 millones de dólares por la frontera sur”. Publicado el 23 de junio. Lima. 2023. <https://sni.org.pe/contrabando-mueve-mas-de-349-millones-de-dolares-por-la-frontera-sur/>

42 Ibid.

43 Diario Los Andes. “El contrabando en la región Puno y sus nuevas rutas”. Publicado el 01 de noviembre. Puno. 2024 <https://losandes.com.pe/el-contrabando-en-la-region-puno-y-sus-nuevas-rutas/>

al país, concentrando el 38,7 % del total. Se estima que en el 2023 este delito aduanero alcanzó un valor de 232 millones de dólares.⁴⁴

El tráfico de mercancías ilícitas como combustible boliviano, cigarrillos adulterados y ropa de segunda mano provoca millonarias pérdidas para el Perú, al tiempo que financia redes criminales. La disparidad de precios entre los productos legales y los ilícitos hace que este negocio sea altamente rentable: mientras que en Lima una cajetilla de cigarrillos cuesta 20 soles, en la frontera con Bolivia diez cajetillas adulteradas se venden por solo 50 soles, asegurando enormes ganancias para los contrabandistas.⁴⁵ Este escenario, agravado por la débil fiscalización en corredores estratégicos, fortalece la presencia del crimen organizado y expande la economía ilegal en la región.

Asimismo, se observa la posible influencia de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), quienes, después de su desmovilización en junio de 2017, y con sus disidencias reunidos en los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), podrían haber ingresado al país, a través del sector del Putumayo, facilitando la expansión de redes de criminalidad organizada en la región.⁴⁶ La persistencia del conflicto armado en Colombia, junto con la proliferación del narcotráfico y otras economías ilícitas, ha permitido la infiltración de individuos vinculados al crimen organizado, incluidos exguerrilleros y miembros de estructuras criminales ligadas a los GAOR. Además, la crisis económica y política en Venezuela ha generado una migración masiva descontrolada, dentro de la cual se han insertado organizaciones criminales como el “Tren de Aragua”, que ha extendido su accionar delictivo a nivel transnacional. Estos elementos, en alianza con las bandas peruanas preexistentes, han consolidado un sistema de control territorial en puntos estratégicos del

44 Informe N° 000037-2024-SUNAT/1V3000. *Estimación del nivel de contrabando en el Perú en el año 2023*. https://mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Contrabando_2023.pdf

45 Ibid.

46 Eduardo, M. “Grupos Armados Organizados Residuales y Amenazas Transfronterizas en el Alto Putumayo”. *Revista Seguridad y Poder Terrestre*, (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, Lima), vol. 1, no 2, p. 99-108. 2022. <https://doi.org/10.56221/spt.v1i2.15>

país, recurriendo a la violencia extrema y al uso de armamento de guerra para afianzar su dominio en zonas de alto interés criminal.

El crimen organizado opera bajo objetivos estratégicos que abarcan los ámbitos político, económico, social y de seguridad.⁴⁷ En el plano político, busca infiltrarse y captar instituciones para socavar la legitimidad del Estado. En el económico, controla la cadena de lavado de dinero y recurre a la extorsión y violencia para afianzar su dominio. En lo social, desconfigura el tejido comunitario mediante el terror; y en el ámbito de seguridad, se establece como fuerza armada dominante mediante la corrupción y la intimidación.

Desde una perspectiva analítica, las organizaciones del crimen organizado, en las diversas zonas donde operan a nivel nacional, emplean estrategias propias de una “guerra híbrida” para debilitar al Estado peruano. Sustituyen la autoridad mediante el ejercicio del poder político, económico y social, acompañado de una violencia sistemática que consolida su dominio.⁴⁸ Investigaciones recientes han evidenciado la presencia de redes de trata de personas en la región, donde mujeres y menores de edad, principalmente de origen boliviano y venezolano, son captadas con falsas promesas de trabajo y posteriormente explotadas sexualmente en campamentos mineros clandestinos.⁴⁹ Este tipo de organización permite que los grupos criminales se beneficien de la cooperación entre actores nacionales e internacionales, facilitando el tráfico de armas, personas y recursos.

Un caso documentado en 2023 por la PNP, en colaboración con la Organización Internacional de Policía Criminal - INTERPOL (abreviado

47 Villanueva, R. & Reyes, R. “El crimen organizado en Perú: dinámicas e impactos sociales.” *Clío. Revista de Historia, Ciencias Humanas y Pensamiento Crítico*. 9 (2024): 688-710. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14567064>

48 Zavala, J. & Poma, Pedro. “Innovación De Acciones y Estrategias En La Investigación Policial Para Reducir Los Delitos Violentos Cometidos Por Organizaciones Criminales Vinculadas a La Minería Illegal e Informal En Las Jurisdicciones De Patate, Huamachuco y Quiruvilca-La Libertad, En El Periodo 2018 y 2019”. (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima). 2022 <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/7d491597-f15a-4691-bfac-cfb725070fb9>

49 Rodríguez, L. “El oro, el sexo y el poder: el impacto de la minería aurífera en la comunidad Andina de La Rinconada, Perú” (Tesis de doctorado, Universidad Federal Do Rio Grande Do Sul). 2024. <http://hdl.handle.net/10183/274614>.

como ICPC–INTERPOL), reveló que organizaciones delictivas peruanas y bolivianas operaban en conjunto para introducir armamento y explosivos desde el altiplano boliviano, aprovechando rutas ilegales.⁵⁰ De igual manera, se ha identificado la existencia de corredores de contrabando de oro entre Madre de Dios y Bolivia, donde el mineral extraído ilegalmente en La Pampa es comercializado en mercados negros internacionales sin trazabilidad, financiando redes delictivas con alcance globales.⁵¹

En términos económicos, estas organizaciones han consolidado mecanismos de control sobre la comercialización de oro, asegurando su tránsito hacia mercados internacionales a través de intermediarios y empresas de fachada, lo que refuerza la urgencia de un marco normativo más riguroso y eficaz.

La presencia de criminales extranjeros intensifica la amenaza a la seguridad nacional, transformando la región en un foco del COT con implicancias en la estabilidad del país. Amador Núñez Mamani, presidente del Frente de Organizaciones Populares de Puno (FOP) manifestó que la participación de extranjeros en actividades ilícitas, la insuficiencia en el control migratorio y la impunidad con la que operan estos grupos han generado indignación en la ciudadanía.⁵² Esta problemática no solo pone en evidencia la fragilidad del control estatal en la frontera; también el fortalecimiento de redes delictivas que actúan con total impunidad en la región. Por consiguiente, La Rinconada se consolida como un epicentro de la minería ilegal y punto clave en las rutas del COT, facilitando el tráfico transnacional de oro, drogas y armas.

El impacto de estos grupos va más allá de la violencia directa; su capacidad para infiltrarse en instituciones públicas, manipular decisiones políticas y controlar economías ilícitas resalta la necesidad urgente de un enfoque integral para

50 Infobae. *Alerta en Perú por ingreso de armas desde Bolivia a puertas de una tercera Toma de Lima*. Publicado el 25 de junio. Lima. 2023. <https://www.infobae.com/peru/2023/06/24/el-contrabando-de-armas-desde-bolivia-alimenta-la-tension-en-peru-a-puertas-de-una-tercera-toma-de-lima/>

51 Mc Cubbin, R. Infobae: Bolivia es el principal exportador de oro ilegal del Perú: al año se envían \$ 4 mil millones. Publicado el 26 de junio. Lima. 2024. <https://www.infobae.com/peru/2024/06/26/bolivia-es-el-principal-exportador-de-oro-ilegal-del-peru-al-ano-se-envian-4-mil-millones/>

52 Pachamama Radio. *Puno pide respuestas ante inseguridad*. Publicado el 14 de enero. Puno, 2025. <https://pachamamaradio.org/puno-pide-respuestas-ante-la-inseguridad/>

contrarrestar esta amenaza⁵³. En La Rinconada y otras zonas del país, la minería ilegal se ha convertido en un punto de encuentro para diversas estructuras criminales que han tejido redes de corrupción con autoridades locales y operadores judiciales. Mediante el financiamiento de campañas electorales y la captación de funcionarios, estas organizaciones han logrado influir en decisiones clave que favorecen la permanencia de su estructura delictiva en la región. Un ejemplo de esto es la modificación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), cuya vigencia ha sido ampliada en reiteradas ocasiones, lo cual ha afectado la lucha contra la minería ilegal.⁵⁴

Además, la flexibilización en la tipificación de la Ley 32108 que introduce modificaciones al Código Penal y otras leyes penales en materia de crimen organizado,⁵⁵ constituye un retroceso en la lucha contra el COT. Desde un enfoque estratégico y de seguridad nacional, estas modificaciones debilitan la capacidad del Estado para enfrentar amenazas como el narcotráfico, la minería ilegal y el contrabando, actividades que financian redes criminales con nexos internacionales. En consecuencia; sus promotores desconocen la evolución del crimen organizado, el cual opera mediante estructuras descentralizadas y flexibles, mientras que la normativa exige una complejidad estructural que no corresponde a la realidad operativa de estas mafias. En lugar de reforzar el marco legal, se incorporan conceptos ambiguos y restrictivos que obstaculizan la persecución penal y fomentan la impunidad, a pesar de que la lucha contra estas organizaciones demanda normativas jurídicas eficaces y alineadas con estándares internacionales.

53 Gonzales, M., Calle, O., Campos, R. & Eduardo, M. "Radicalización Ideológica, Crimen organizado y Seguridad Nacional: La Intervención de las Fuerzas Armadas". *Revista Seguridad y Poder Terrestre* (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército, Lima), vol. 3, no 4, p. 227-241. 2024. <https://doi.org/10.56221/spt.v3i4.74>

54 Aybar, C. & Olivares, A. "Análisis jurídico del impacto de la normatividad sobre la formalización minera: A propósito de la perpetua prórroga a los plazos del Registro Integral de Formalización Minera-REINFO." Universidad ESAN (Trabajo de suficiencia académica). Lima. 2024. <https://hdl.handle.net/20.500.12640/3952>

55 Chanjan, R. "Apuntes sobre la inconstitucionalidad de la Ley 32108 de crimen organizado". Ventana Jurídica. Pontificia Universidad Católica del Perú. Publicado el 29 de agosto. Lima. 2024. <https://facultad-derecho.pucp.edu.pe/ventana-juridica/apuntes-sobre-la-inconstitucionalidad-de-la-ley-32108-de-crimen-organizado/>

Figura 7. Recorrido por La Rinconada con autoridades y pobladores

Para hacer frente a esta problemática, resulta imperativo modificar el marco legal y derogar aquellas disposiciones que limitan una investigación y persecución efectiva, además de fortalecer las sanciones para estos delitos de alto impacto. También es necesario adoptar medidas como la incautación preventiva de bienes y recursos provenientes de economías ilícitas, la protección de testigos y la detención preventiva, con el propósito de desarticular las redes criminales que operan en la zona.

La clasificación de estos grupos como COT exige una respuesta integral que combine seguridad interna y cooperación internacional. A corto plazo, es fundamental ejecutar operaciones conjuntas entre la PNP, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y los organismos de inteligencia para dismantelar estas redes delictivas.⁵⁶ Adicionalmente, la implementación de operaciones de

⁵⁶ Eduardo, M., Rosell, D. & Cruz, E. "Crimen organizado transnacional: El terrorismo del siglo XXI". *Revista Científica Seguridad y Desarrollo*. Centro de Altos Estudios Nacionales. Lima. vol. 2, no 2, 2024. <https://revistas.iigm.caen.edu.pe/index.php/files/article/view/27>

inteligencia y la cooperación con las fuerzas de seguridad de Colombia, Brasil, Bolivia y Venezuela pueden resultar determinantes para rastrear y reducir la influencia de estos actores del crimen internacional. La cooperación con países vecinos será esencial para abordar la complejidad de este fenómeno social en la región, mediante una estrategia integral y sostenida que permita restablecer el control estatal y garantizar un entorno seguro para la población.

En un contexto prospectivo, la intervención en La Rinconada debe incluir una estrategia de desarrollo multisectorial que viabiliza a la región reducir su dependencia de actividades ilícitas. Esto implica generar alternativas económicas, fortalecer la presencia estatal y consolidar un marco de seguridad que garantice el control territorial y la gobernanza, asegurando así la estabilidad del país frente a las crecientes amenazas del COT.⁵⁷

Contaminación y Crisis de Salud Pública: Impacto Ambiental y Humano de la Minería Ilegal e Informal

La actividad minera en La Rinconada involucra múltiples actores y prácticas, todos en busca de oro, aunque bajo distintos marcos normativos y con repercusiones diversas para la salud y el medio ambiente. En términos generales, se identifican cuatro tipos de minería: legal, artesanal, informal e ilegal, cada una con características específicas y niveles de impacto diferenciados.

La minería legal cumple con las regulaciones ambientales, laborales y fiscales establecidas por el Estado, operando dentro de un marco supervisado. Sin embargo, en la Rinconada su presencia es reducida debido a la insuficiencia de infraestructura y supervisión estatal⁵⁸.

57 Gonzales, M., Calle, O., Campos, R. & Eduardo, M. "Radicalización Ideológica, Crimen organizado y Seguridad Nacional: La Intervención de las Fuerzas Armadas". *Revista Seguridad y Poder Terrestre* (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército, Lima), vol. 3, no 4, p. 227-241. 2024. <https://doi.org/10.56221/spl.v3i4.74>

58 Callohuanca, F. "Factores socio jurídicos y su influencia en la contaminación minera de la irrigación de las comunidades y/o comités de regantes del Centro Poblado de Progreso-Asillo-Azángaro-Puno-2023. 2024". (Tesis de licenciatura, Universidad José Carlos Mariátegui, Moquegua). <https://repositorio.ujcm.edu.pe/handle/20.500.12819/2975>

La minería artesanal, por su parte, abarca operaciones de pequeña escala, realizadas por individuos o familias que explotan los recursos mineros en cantidades limitadas.⁵⁹ Aunque esta práctica es tradicional y forma parte de la economía local, en La Rinconada suele mezclarse con prácticas informales o ilegales. Esto ocurre especialmente cuando se utilizan métodos contaminantes sin supervisión, lo que genera un entorno propicio para la incursión de redes criminales que controlan a los pequeños mineros mediante extorsiones y cobros obligatorios para permitirles operar en determinadas zonas.

La minería informal en La Rinconada comprende a quienes extraen oro sin cumplir con todas las regulaciones exigidas. Aunque no necesariamente actúan en contra de la ley, carecen de formalización. En este contexto, la falta de requisitos como permisos o licencias ambientales los excluye del control estatal, a pesar de que su actividad no tenga una intención delictiva.⁶⁰ No obstante, esta ausencia de regulación ha sido aprovechada por organizaciones criminales que han instaurado un sistema de “protección obligatoria”. En consecuencia, los mineros deben pagar cuotas para obtener seguridad o acceso a zonas de extracción. Además, estas agrupaciones delictivas controlan la distribución de insumos esenciales, como el mercurio y explosivos empleados en el procesamiento del mineral, imponiendo su comercialización exclusiva a través de sus redes, con precios sobrevalorados y condiciones estrictas. Por otro lado, la minería ilegal se caracteriza por prácticas que infringen intencionalmente la ley, como la explotación de terrenos no autorizados, la contratación de trabajadores sin contratos formales y la aplicación de métodos altamente dañinos, como el vertido de mercurio en cuerpos de agua.⁶¹ En la Rinconada, esta actividad

59 Manrique, H. & Sanborn, C. “La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación”. (Fondo Editorial, Universidad del Pacífico, Lima), 2021. <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-458-0>

60 Valenzuela, G. “El efecto de la minería ilegal en el Perú: impactos económicos y sociales”. *Revista Líder*, (Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima), n° 9, p. 119-120. 2014. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/download/14760/15341>

61 Eduardo, M. “Capacidad Operativa de la 6ta Brigada de Fuerzas Especiales en apoyo a la Policía Nacional del Perú durante la interdicción de la minería ilegal en el sector de la Pampa, Madre de Dios, 2019” (Tesis de maestría, Escuela Superior de Guerra del Ejército EPG, Lima), 2021. <https://hdl.handle.net/20.500.14141/199>

resulta especialmente destructiva, ya que contribuye significativamente a la contaminación y agrava la crisis de salud pública en la región.⁶²

A nivel estructural, el COT obtiene beneficios financieros de la minería ilegal, mientras que esta última depende del COT para sostener sus operaciones. El oro extraído sin regulación facilita el lavado de activos y su comercialización en mercados internacionales. Además, la explotación laboral en los campamentos mineros es promovida por estas redes, las cuales se benefician de la falta de fiscalización estatal para imponer condiciones abusivas a los trabajadores, generando un ciclo de dependencia económica que fortalece su poder en la región.

La actividad minera en La Rinconada, independientemente de su modalidad, está directamente vinculada al uso de mercurio, un metal pesado altamente tóxico que contamina el suelo y el agua, además de representar un grave riesgo para la salud. En este contexto, la exposición al mercurio y a otros químicos tóxicos ha provocado serios problemas de salud pública, especialmente entre los mineros y sus familias, quienes presentan elevados niveles de este metal en la sangre.⁶³ Por lo tanto; la contaminación por metales pesados en comunidades mineras constituye una de las mayores amenazas sanitarias en zonas de extracción ilegal e informal.

Desde un enfoque estratégico, esta crisis ambiental y de salud pública requiere una intervención coordinada que no solo controle las prácticas de minería ilegal, sino que facilite la formalización de los mineros artesanales e informales para mitigar el daño ecológico. La formalización de la minería en La Rinconada permitiría un mayor control del uso de mercurio y la

62 Trigos, C. "Caracterización riesgo de salud pública en el centro poblado minero artesanal La Rinconada, Puno-Perú". *Revista De Investigaciones* 4 (2). Universidad Nacional del Altiplano. Puno. 2008. <https://doi.org/10.26788/riepg.v4i2.60>.

63 Cayo, C. "Vulneración del derecho a la salud por contaminación ambiental de mercurio en el Centro Poblado La Rinconada-2023. 2024". (Tesis de licenciatura, Universidad Privada San Carlos, Puno). 2024. <http://repositorio.upsc.edu.pe:8080/handle/UPSC/1090>

implementación de prácticas más seguras y sostenibles.⁶⁴ Asimismo, es fundamental fortalecer la infraestructura médica y establecer programas de monitoreo de salud en la región para mermar el daño en la población.

Figura 8. Visita a las instalaciones del centro de salud de La Rinconada



Desde una perspectiva prospectiva, la ausencia de una política ambiental y sanitaria sólida intensificará la crisis en La Rinconada con consecuencias irreversibles para la región. Una estrategia de recuperación de suelos contaminados, desarrollada en colaboración con organismos internacionales y especialistas en salud ambiental, podría ser una medida efectiva de resarcimiento para evitar un desastre ecológico a largo plazo.⁶⁵ Igualmente, la educación y concientización de los mineros sobre los efectos nocivos

64 Loza, A; Ccancapa, Y. “Mercurio en un arroyo altoandino con alto impacto por minería aurífera artesanal (La Rinconada, Puno, Perú)”. *Revista internacional de contaminación ambiental*, vol. 36, no 1, p. 33-44. 2020. <https://doi.org/10.20937/rica.2020.36.53317>

65 Marrugo, J. *Mercurio en la MAPE: evaluación internacional de experiencias y lecciones aprendidas en la gestión de la contaminación por mercurio en la MAPE*. Análisis nacional e internacional. (Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia: Alpha Editores) 2022. <https://repositorio.unicordoba.edu.co/handle/ucordoba/6290>

del mercurio son esenciales para fomentar prácticas más responsables. En este sentido, la formalización de la minería, el control ambiental y el fortalecimiento del sistema de salud pública resultan imprescindibles para reducir el impacto negativo de la extracción de oro y garantizar un entorno seguro y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

Estrategias para la Recuperación de La Rinconada y su Inserción en el Estado de Derecho

La inacción política y los intereses particulares de ciertos sectores han obstaculizado la ejecución de medidas eficaces y sostenibles en esta zona crítica.⁶⁶ Resulta prioritario que las autoridades en funciones, así como los actores políticos sindicados con presuntos nexos y subvenciones provenientes de la minería ilegal, impulsen una estrategia estatal que restablezca el orden y la seguridad, erradicando la influencia actividades ilícitas en el ámbito gubernamental.

La intervención en La Rinconada no debe responder a decisiones aisladas ni verse condicionada por conveniencias particulares. La relación de grupos vinculados a la minería ilegal con el ámbito político ha socavado la capacidad del Estado para enfrentar con determinación esta problemática, manteniendo una economía ilegal y alimentando estructuras criminales⁶⁷. Por consiguiente, la inacción en el ejercicio de responsabilidades y la protección de intereses vinculados a la minería ilegal constituyen un obstáculo directo a la seguridad nacional y deben ser sancionados como delito. La clase política debe adoptar medidas firmes y coordinadas que permitan el desarrollo e implementación de políticas que aborden, además de la seguridad, el crecimiento económico y social de la región.

66 Rosell, D. "Desarrollo de zonas vulnerables y prevención de conflictos sociales en el Perú". *Revista Científica Seguridad y Desarrollo*, vol. 2, no 2. (Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima). 2024. <https://doi.org/10.58211/syd.v2i2.28>

67 Urquiaga, J. "Influencia en la Seguridad Nacional al 2033, de la minería ilegal y el tráfico ilícito de drogas desarrollados en la provincia del Putumayo, frontera amazónica con Colombia". (Tesis de maestría, Escuela Superior de Guerra Naval, Callao), 2024. <https://hdl.handle.net/20.500.12027/336>

Desde una perspectiva estratégica, decretar un estado de emergencia constituiría un primer paso para restaurar el orden, el principio de autoridad y debilitar el poder de los grupos del COT. Sin embargo, esta intervención debe formar parte de una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) que integre labores de inteligencia, operativos conjuntos y un seguimiento riguroso que garantice su sostenibilidad a largo plazo. De este modo, será posible superar la inacción gubernamental y enfrentar los intereses de sectores con conexiones en actividades y financiamiento ilegales.

El fortalecimiento del control fronterizo y la cooperación con naciones vecinas, como Bolivia y Colombia, son elementos clave para frenar el tráfico transnacional de armas, dinero y personas ligadas al COT.⁶⁸ La firma de acuerdos bilaterales en materia de inteligencia y la ejecución de operativos conjuntos constituirían medidas estratégicas para limitar el acceso de recursos a estas organizaciones y desarticular sus redes en la región de Puno.

Figura 9. Interacción con escolares de la IEP 72147 de La Rinconada



68 Eduardo, M. "Propuesta de atención a las amenazas fronterizas en el Alto Putumayo". *Pensamiento Conjunto* (Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas, Lima), vol. 10, no 2, p. 14-14. 2022. <https://www.pensamientoconjunto.com.pe/index.php/PC/article/view/117>

La puesta en marcha de programas de formalización y la generación de incentivos para que los trabajadores informales de la minería puedan regularizarse permitirían un mayor control sobre los recursos naturales y frenarían la influencia de las redes criminales. Esto, a su vez, facilitaría la construcción de un entorno basado en la gobernanza y el desarrollo sostenible. Asimismo, una estrategia orientada a la salud y educación ambiental es indispensable para mitigar los efectos sobre la población y disminuir la dependencia en métodos contaminantes como el uso del mercurio.⁶⁹

Campañas de sensibilización sobre los efectos nocivos del mercurio, junto con la creación de infraestructura sanitaria y la capacitación de profesionales especializados, permitirían abordar de manera integral la crisis ambiental y de salud en La Rinconada.

Conclusiones

La situación en La Rinconada constituye una amenaza grave para la seguridad nacional del Perú y exige una respuesta integral y contundente. La presencia de redes del COT, la expansión de economías ilícitas, la falta de regulación en la minería, la contaminación ambiental y la crisis de salud pública configuran un escenario de desorden y violencia en el que el Estado peruano ha perdido progresivamente su capacidad de control y autoridad. La inacción política, sumada a los intereses de algunas agrupaciones vinculadas a la minería ilegal, ha obstaculizado los esfuerzos por restablecer el orden y mejorar las condiciones de vida de la población. Esta carencia de acción ha permitido que La Rinconada se convierta en un bastión de criminalidad y economía ilícita, comprometiendo la seguridad, la estabilidad y la sostenibilidad de la región.

Resulta imprescindible generar una estrategia de seguridad nacional que aborde la problemática de La Rinconada de manera integral, desde el

69 Duque, S., Quintero, M. & Duque, M. “La educación ambiental en comunidades rurales y la popularización del derecho a la conservación del entorno natural: el caso de la comunidad de pescadores en la ciénaga de Ayapel (Colombia)”. *Luna Azul*, no 39, p. 06-24. 2014. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321732142002>

desmantelamiento de redes delictivas hasta la formalización de actividades económicas. Para ello, es fundamental establecer una presencia estatal sostenida mediante operativos de control permanentes que impidan la reaparición de estructuras criminales y aseguren el cumplimiento de la ley.

La declaración de un estado de emergencia, la intervención de las FF. AA. y el fortalecimiento del control fronterizo constituyen medidas urgentes para reducir la influencia de actores criminales en la zona y restaurar el orden público. No obstante, esta intervención debe trascender una respuesta temporal y represiva, pues requiere una planificación sostenida que refuerce la gobernabilidad e incluya programas de desarrollo integral. Esto implica no solo la mejora de infraestructura, calidad educativa y servicios de salud, sino la generación de oportunidades económicas formales que disminuyan la dependencia de actividades ilícitas y prevengan la reincidencia en la ilegalidad.

Asimismo, es fundamental que los tomadores de decisiones asuman su responsabilidad en la formulación e implementación de políticas destinadas a eliminar los vínculos entre determinadas agrupaciones y las economías ilícitas. El financiamiento irregular de campañas políticas, derivado de la minería ilegal, el TID y el contrabando, debe ser investigado y sancionado con firmeza, evitando que intereses privados sigan condicionando decisiones estatales clave en materia de seguridad y desarrollo. La transparencia y la rendición de cuentas de quienes participan en procesos electorales resultan esenciales para garantizar que los intereses de la nación prevalezcan sobre los beneficios particulares de grupos vinculados a la minería ilegal. La impunidad hacia estos actores no solo perpetúa la crisis en La Rinconada, sino que pone en riesgo la seguridad y estabilidad del país.

El Estado peruano enfrenta el desafío de recuperar el orden y la autoridad en La Rinconada mediante una estrategia integral y multisectorial. La generación e implementación de una estrategia de seguridad nacional con un enfoque a corto plazo resulta esencial para erradicar las redes delictivas, formalizar las actividades económicas, establecer mecanismos de control efectivos y garantizar la protección de los trabajadores mineros, quienes

hoy operan en un entorno de extrema vulnerabilidad. Únicamente, a través de un compromiso sostenido y sin colusiones se podrá transformar La Rinconada en una región segura, próspera y alineada con los valores de justicia y respeto a la ley, promoviendo un futuro de estabilidad y desarrollo para el país. El fracaso en la implementación de estas medidas no solo perpetuará el caos en La Rinconada, sino que sentará un peligroso precedente para otras regiones mineras del Perú, consolidando un modelo donde la criminalidad y la ilegalidad prosperan ante la ausencia del Estado.

Sobre los autores

Manolo Eduardo Villagra

Teniente Coronel del Ejército del Perú (EP) posee una sólida formación académica y profesional en seguridad y estrategia. En el ámbito académico, es doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Además, posee tres maestrías: en Ciencias Militares, con mención en Planeamiento Estratégico y Toma de Decisiones; en Gestión e Innovación Tecnológica; y en Ciencias de la Educación. Asimismo, es licenciado en Ciencias Militares y en Administración, y ha obtenido diplomados en Seguridad y Defensa Nacional, Liderazgo y Planeamiento Estratégico, e Historia Militar y Pensamiento Estratégico. Ha integrado el XVIII Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto en la Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas (ESCOFFAA), y posee una especialización en Desafíos Globales, Ciberseguridad y Gobernanza en la Escuela Internacional de Políticas Públicas *Steven J. Green* de la Universidad Internacional de Florida (FIU), en los Estados Unidos de Norteamérica. En el ámbito de la investigación, colabora en diversas publicaciones especializadas, entre ellas *El Investigador* de la Escuela Militar de Chorrillos (EMCH), las revistas *Académica y Científica* de la Escuela Superior de Guerra del Ejército (ESGE-EPG), medios institucionales del EP, como *Actualidad Militar*, *Expresión Militar*; así como *Pensamiento Conjunto* de la ESCOFFAA; *Ciencia e Investigación en Defensa*, *Cuadernos de Trabajo* y la *Revista de Seguridad y Desarrollo* del CAEN. Además, se desempeña como investigador en el Instituto de Investigación “Gral. Div. José del Carmen Marín Arista” del CAEN. Como docente, conferencista y asesor, se especializa en prospectiva, estrategia, amenazas a la seguridad nacional y planificación estratégica para el desarrollo. Asimismo, es analista e investigador principal del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CCEEP). En el

ámbito operativo, su experiencia incluye la participación en operaciones contra la minería ilegal en La Pampa, Madre de Dios (2019), y el desempeño como Oficial de Operaciones Terrestres en el C-3 (Operaciones y Acciones Militares) del Estado Mayor Conjunto del Comando Especial VRAEM (2023). Actualmente, presta servicios en la Guarnición de Huancané, región Puno, dentro de la 4a Brigada de Montaña de la III División de Ejército.

Oscar Luis Calle Pérez

General de División del Ejército del Perú (EP) con una destacada trayectoria en el ámbito militar, estratégico y académico. Es doctor en Administración de Empresas y posee maestrías en Gestión Pública y en Administración de Empresas con mención en Dirección General. Además, ha complementado su formación con diplomados en defensa, seguridad nacional, inteligencia y recursos humanos, así como con el Curso de Alto Mando del Ejército del Perú. A lo largo de su carrera, ha desempeñado cargos de alto nivel en la conducción operativa y estratégica, entre los cuales destacan: Comandante General de la Segunda División del Ejército, Comandante del Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas y Jefe de Estado Mayor Conjunto del Comando Especial de los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (CEVRAEM). Además, ha representado al Perú como Jefe de la Delegación ante la Junta Interamericana de Defensa de la Organización de los Estados Americanos (OEA – EE. UU.). En el ámbito académico y formativo, ha dirigido la Escuela de Infantería y la Escuela de Paracaidistas del Ejército, y se ha desempeñado como subdirector académico de la Escuela Militar de Chorrillos. Por su destacada labor, ha sido condecorado con la Orden Cruz Peruana al Mérito Militar en sus distintos grados, la Orden Militar Francisco Bolognesi en el grado de Caballero y la Cruz de Guerra al Valor Militar. Igualmente, ha sido reconocido como Defensor Calificado de la Patria por su participación en el Conflicto del Alto Cenepa (1995) y en la Operación de Rescate de Rehenes Chavín de Huántar. Con una trayectoria que combina la excelencia operativa con la dedicación a la formación y al desarrollo de políticas de defensa, el General Oscar Luis Calle Pérez se erige como una autoridad en materia de estrategia y seguridad, contribuyendo al fortalecimiento y modernización del EP.

Juan Carlos Liendo O'Connor

Analista y consultor internacional en riesgo político y seguridad, con amplia experiencia como asesor de organismos gubernamentales y de corporaciones del sector privado. Su trayectoria se centra en asuntos de seguridad nacional, relaciones

internacionales e inteligencia, ámbitos en los que ejerce la docencia en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), la Escuela Superior de Guerra, la Escuela de Inteligencia del Ejército y en la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL). Asimismo, es conferencista internacional, autor de artículos académicos y figura recurrente en medios de comunicación nacionales e internacionales. A lo largo de su carrera, ha prestado servicios al Estado peruano en cargos estratégicos, entre los que destacan su labor como Jefe del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE), oficial de enlace con el Comando Sur de los Estados Unidos (US SOUTHCOM), asesor de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República y Director Nacional de Inteligencia del Perú. Además, es director de ATENEO XAUXA y de *XAUXA Revista de Historia y Pensamiento Político sobre la Realidad Nacional y el Mundo Andino*. En el ámbito académico, cuenta con estudios de Estado Mayor en los Estados Unidos, una maestría en Relaciones Internacionales y un grado de magíster en Ciencias Militares. Con una trayectoria que combina análisis estratégico, gestión del riesgo y formulación de políticas de defensa y seguridad, el Coronel Liendo se ha consolidado como una autoridad en el estudio de la seguridad internacional y un referente en el desarrollo de estrategias para la defensa del Perú.

Diana Selene Rosell Claudet

Profesional multidisciplinaria con una sólida trayectoria en educación, derecho, seguridad estratégica y desarrollo sostenible. Es docente de educación secundaria especializada en Lengua y Literatura, así como licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, lo que le permite abordar problemáticas sociales con un enfoque estratégico y orientado a la solución de conflictos. Posee una formación académica de alto nivel, habiendo realizado estudios de doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica, y obtenido una maestría en Administración y Gestión Pública con mención en Defensa Nacional, en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Además, ha complementado su preparación con especializaciones internacionales en ciberseguridad, políticas públicas y gestión pública en la *Steven J. Green School of International and Public Affairs* de la Florida International University (FIU), en los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, cuenta con formación en negociación y mediación para la solución de controversias impartida en la Escuela de Negociadores del Centro Internacional de Administración y Comercio (CIAC). Como empresaria en el sector inmobiliario y consultora en gestión de proyectos de desarrollo sostenible, se enfoca en el impulso de cadenas productivas, el aprovechamiento de

oportunidades locales y el fortalecimiento de comunidades. Su experiencia incluye la gestión estratégica de relaciones comunitarias en el ámbito minero, asegurando la obtención y renovación de la licencia social para operar bajo estándares legales nacionales e internacionales. Su capacidad para intervenir en conflictos sociales le permite diseñar y ejecutar estrategias políticas, sociales y comunicativas, asegurando la prevención y el manejo efectivo de disputas mediante negociación colectiva y convenios interinstitucionales entre el sector público, la empresa privada y las comunidades.



ISSN: 2955-8018 (Printed)

ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, January - April, 2025, pp. 61-96

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.76>

ARTICLE

La Rinconada: Zone of Threats and Challenges to National Security

Manolo Eduardo Villagra

 <https://orcid.org/0000-0001-9151-5058>

 manoloeduardo@hotmail.com

Oscar Luis Calle Pérez

 <https://orcid.org/0009-0003-3645-2383>

 oskarluis1@hotmail.com

Juan Carlos Liendo O'Connor

 <https://orcid.org/0000-0003-1743-7121>

 juanliendo@xauxa.net

Diana Selene Rosell Claudet

 <https://orcid.org/0009-0001-3450-6988>

 09647749@caen.edu.pe

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2025. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

La Rinconada: Zone of Threats and Challenges to National Security

Manolo Eduardo Villagra, Oscar Luis Calle Pérez, Juan Carlos Liendo O'Connor & Diana Selene Rosell Claudet

Summary

This article comprehensively analyzes the threats to national security in La Rinconada, Puno, focusing on organized crime, informal and illegal mining, environmental contamination and the public health crisis. In this region, various criminal organizations operate, dedicated to gold trafficking, smuggling and transnational crime, consolidating criminal structures with access to weapons and illicit financing. Their territorial control, based on violence and corruption, not only weakens state authority, but also exploits mine workers and monopolizes the illegal trade in inputs. Moreover, its actions sustain a parallel clandestine economy that finances illicit activities at the national and international levels. In this context, the objective is to understand how the lack of state intervention and the interests of certain groups have allowed this region to become a nucleus of illicit activities that compromise the stability and development of the country. In order to address this problem, it is essential to make the political class, institutions and society as a whole aware of the urgency of generating and implementing a comprehensive national security strategy. This should be capable of dismantling criminal networks and eliminating the links of certain actors with illegal mining, which would allow for a sustainable economic, social and environmental recovery. The methodology employed is based on a qualitative research analysis of phenomenological character that includes visits and interviews in the area, as well as the review of socioeconomic and environmental studies with national and international sources. This leads to the main conclusion that, without comprehensive and sustained state intervention, La Rinconada will consolidate as a stronghold of Transnational Organized Crime (TOC), with direct repercussions on national security and governance of the country. Consequently, to avoid this scenario, it is imperative to articulate a strategy that combines security measures, mining formalization and socioeconomic development, ensuring the effective presence of the State and the eradication of the criminal structures that currently dominate the region.

Keywords: *national security, TOC, illegal mining, violence, environmental contamination, governance*

Introduction

Located in the Puno region, approximately 5,200 meters above sea level, La Rinconada is known as one of the highest inhabited settlements in the world. This population center began to develop in the last decades of the 20th century as an informal mining camp, attracting thousands of Andean migrants in search of work opportunities in gold mining.¹ This settlement represents a paradigmatic case of informal mining in Peru, characterized by its enormous gold potential, as well as the high levels of precariousness and disorder that surround it; its mineral wealth contrasts with its reputation as a place where informality, labor exploitation and criminality predominate.

However, what began as a temporary settlement soon evolved into a chaotic urban center devoid of basic infrastructure, fueled in part by the high demand for gold and the limited state presence in the region. The history of La Rinconada reflects migration patterns characteristic of Peru's mining areas, where the promise of quick riches drives entire communities to settle in extremely precarious and informal conditions.² From a sociological perspective, this migration is a response to the lack of economic opportunities in rural areas and the historical postponement of the development of the indigenous and peasant populations of the Peruvian highlands.³ As a result, La Rinconada becomes a "survival space" in which illegality and informality are the only means of subsistence, forming a parallel economic system where labor exploitation and insecurity are perceived as "naturalized phenomena".

1 Pineda, G. "Historias contadas en Primera Persona" para la Visibilidad del asentamiento minero "La Rinconada", Puno, Perú (Doctoral Thesis, Universidade Europeia). 2024. <http://hdl.handle.net/10400.26/53368>

2 Rodríguez, L. "Gold, sex and power: the impact of gold mining in the Andean community of La Rinconada, Peru" (PhD thesis, Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul). 2024. <http://hdl.handle.net/10183/274614>

3 Cant, A. "Tierra sin patronos: Land reform and political change during the military government (1969-1975)." Institute of Peruvian Studies, 2023.

La Rinconada is also home to a great ethnic and cultural diversity, composed mainly of migrants of Quechua and Aymara origin, whose cultural practices and Andean worldview, especially with respect to mining, provide a framework for understanding the dynamics that govern the social life of this community.⁴ For many, mining work is imbued with meanings, rituals and beliefs that justify and explain the risk and sacrifice that this activity entails.⁵ These cultural practices, while reinforcing community ties, are threatened by the violence and TOC that have arisen around illegal mining.

Figure 1. Panoramic view of La Rinconada town center



4 Robles, E., Geenen, S., Verbrugge, B. & López, R.: "An in-depth study of informality in global gold production: Peru." Working papers/University of Antwerp. Institute of Development Policy and Management; Université d'Anvers. Institut de politique et de gestion du développement.-Antwerp (2022). <https://repository.uantwerpen.be/docstore/d:irua:13267>.

5 León, D. "Festivals and economies in motion: The interrelation of festive culture and the socioeconomic success of the population of the Peruvian Altiplano". (Doctoral dissertation, Universitäts- und Landesbibliothek Bonn). 2023. <https://bonndoc.ulb.uni-bonn.de/xmlui/handle/20.500.11811/10881>

Factors such as the lack of basic infrastructure, the reduced presence of law enforcement, the absence of regulation of mining activities and the territorial control exercised by criminal groups have allowed La Rinconada to remain on the margins of the institutional order.⁶ In this scenario, local and regional authorities have demonstrated a systematic inability to exercise control over the area, allowing the expansion of illicit economies and the consolidation of criminal networks that impose their own power structure. The lack of law enforcement and the impunity with which these groups operate have generated a climate of intimidation and violence, where the local population is the victim of extortion, labor exploitation and forced displacement, further consolidating La Rinconada's status as a territory outside of state control.

La Rinconada represents a clear example of what some scholars call a "liberated zone," where the state has lost the capacity to control public order and ensure citizen security. In Gonzales' words, the expansion of criminal activities and the presence of foreign actors pose a direct threat to national sovereignty and security.⁷ Under this reality, this population center presents a mosaic of social problems that include not only labor exploitation and lack of services, but also a profound environmental crisis derived from the indiscriminate and unregulated use of mercury, which affects the health of the inhabitants and local ecosystems.

6 Wieland, P. "Mineros de lotería": Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno". Editorial Jurídica Themis. Pontificia Universidad Católica del Perú, First edition. Lima. 2020

7 Gonzales, R. "El Sistema de Seguridad y Defensa Nacional del Perú y su Repercusión por la Migración Internacional, 2000-2022" (Master's Thesis - Escuela Superior de Guerra del Ejército EPG, Lima). 2024. <https://hdl.handle.net/20.500.14141/153>

Figure 2. Main access road to La Rinconada town center



Through this analysis, the main threats to national security that La Rinconada represents will be addressed, exploring the complex socio-cultural fabric, the implications of its illegality and the impact on the health of the population. It will also examine potential strategies for restoring governance in this region and fostering more secure and sustainable development.

Illegal Mining: An Ecosystem of Parallel Economics and Criminality

Illegal mining has ceased to be a marginal activity and has become a significant parallel industry, operating outside the legal framework and challenging the capacity of government control. Gold mining in this region has attracted thousands of migrants in search of opportunities, consolidating La Rinconada as one of the points with the highest concentration of illegal mining in the country.⁸ This phenomenon has been facilitated by a series of structural factors that demonstrate the weakness of the State in the region. First, the lack of oversight and the absence of operations, due to geographic inaccessibility, have allowed these activities to grow without restrictions. Second, corruption

8 Cayo, C. "Vulneración del derecho a la salud por contaminación ambiental de mercurio en el Centro Poblado La Rinconada-2023. 2024". (Undergraduate thesis, Universidad Privada San Carlos, Puno). 2024. <http://repositorio.upsc.edu.pe:8080/handle/UPSC/1000>

within the entities in charge of mining supervision has generated an environment of impunity, where illegal actors can operate without fear of sanctions. This is compounded by the scarce presence of security forces in the area, which leaves the population exposed to violence from criminal groups that control the extraction and commercialization of gold. Finally, the lack of effective mining formalization programs has led many small-scale miners to continue operating outside the law, perpetuating informality and labor exploitation. According to recent data, mining operations in Puno lack basic labor rights and fiscal regulations.⁹ As a result, a cycle of exploitation, poverty and tax evasion is being perpetuated and naturalized,¹⁰ feeding an illegal and informal economic system that evades taxes and escapes State control. Thus, political inaction, insufficient institutional infrastructure and permissiveness towards these economies have transformed La Rinconada into an enclave where illegal mining operates without restrictions, entrenching itself as a focus of insecurity and environmental deterioration.

Figure 3. Informal trade activity in La Rinconada



9 Chávez, R., Hinojosa, J., Mamani, J., Medina, R. & Flores, V. "Formalization of Artisanal Mining in La Rinconada and its Impact on The Regional Economy, Puno - Peru". *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 7 (4), 2271-92. 2023. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7076

10 Santamaria, N. "Criminal legislation in relation to organized crime in illegal mining and its influence on environmental damage-Puno, 2022. 2023". (Undergraduate thesis, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima). 2023. <https://hdl.handle.net/20.500.11818/7346>

Illegal mining in La Rinconada is the only source of livelihood for its inhabitants.¹¹ On the other hand, because it generates quick, unregulated income, it encourages labor exploitation and fosters the rise of organized crime. According to the Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE), 838,676 people were employed in the area in 2022, of which 90.2% worked informally, meaning that 756,539 individuals worked without access to social benefits and in companies that evaded tax obligations.¹² A factor that aggravates this situation is the ancestral work system known as “cachorro”, in which miners work without wages for 28 days, in exchange for the opportunity to keep the extracted ore for two days a month.¹³ Thus, their income depends exclusively on the quantity and quality of the material obtained, which can translate into a significant profit or no remuneration at all. This dynamic reinforces the precariousness of labor, causes extreme dependence of miners on their luck in the extraction of gold and exacerbates tax evasion.

From a strategic perspective, the parallel economy weakens state authority by consolidating a space where the law is replaced by illegal structures and power relations imposed by criminal groups. The lack of government regulation and control allows these illicit activities to shape a system based on exploitation and violence that is beyond the reach of state institutions.¹⁴ Therefore, La Rinconada’s economy, sustained on illegal mining, creates an environment where violence and exploitation are perceived as common and necessary practices for survival.

11 Ruiz, L. “Factors that determine the informality of mining workers and the violation of legislative decree No. 1105 in the Rinconada-Ananea population center, 2022.” (Bachelor’s thesis, Universidad Privada San Carlos, Puno). 2023. <http://repositorio.upsc.edu.pe/handle/UPSC/575>

12 Regional Directorate of Labor and Employment Promotion. “Situación del empleo informal en el departamento de Puno”, Tríptico N° 1. Setiembre 2022. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5747775/5104747-triptico-n-01-2023-puno.pdf?v=1706200435#:~:text=En%20el%20departamento%20de%20Puno%2C%20en%20el%20a%C3%B1o%202022%2C%20se.empresas%20que%20evaden%20la%20administraci%C3%B3n>

13 Wieland, P. “Mineros de lotería”: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno”. Editorial Jurídica Themis. Pontificia Universidad Católica del Perú, First edition. Lima. 2020.

14 Zurita, J. “The challenge of mining formalization in Peru: evaluation of incentives and results”. Chornancap Revista Jurídica (Ilustre Colegio de Abogados de Lambayeque), vol. 2, no 1, p. 133-166. 2024. <https://doi.org/10.61542/rjch.59>

The impact of illegal mining transcends the regional economy and has national repercussions. Gold mining is seen by various organized crime groups as an opportunity to expand their criminal operations and extend their networks.¹⁵ These organizations, some of which include foreign elements, use the profits to traffic weaponry, such as ammunition and explosives, and consolidate their territorial control in the region.¹⁶ Their presence has not only increased crime rates, but has also generated an illicit economy where related crimes, such as illicit drug trafficking (IDT), human trafficking and contract killings, have taken root in the area. Criminal networks have implemented mechanisms for extortion and quota collection from informal miners, establishing a control system based on violence and intimidation.¹⁷ In addition, the high concentration of male population in the activities has generated an alarming increase in the trafficking of women and minors for sexual exploitation, favored by the proliferation of unregulated clandestine brothels.

In this situation, illegal mining is a source of financing for these criminal groups, which represents a direct threat to national security. Their actions have eroded governance in the region and have generated fear among local populations, who are forced to leave the area due to the expansion of illegal activities; in this sense, illegal mining not only represents a problem of public order, but an integral threat that compromises social stability, internal security and the sustainability of the country.

From an analytical perspective, it is evident that the lack of state intervention in La Rinconada has favored the establishment of an illegal economy, which continues to drive criminality in the region. Given this situation,

15 Atencio, D. "Child labor and the violation of the principle of the best interest of the child and adolescent in the La Rinconada mine, Puno 2024." (Undergraduate thesis, Universidad Privada San Carlos, Puno). 2024. <http://repositorio.upsc.edu.pe:8080/handle/UPSC/1060>

16 Ríos, E. "Security cooperation: a strategy to mitigate transnational threats in the Andean countries. 2023". (Undergraduate thesis, Universidad San Ignacio de Loyola, Lima). 2023. <https://hdl.handle.net/20.500.14005/13244>

17 Contreras, B. & Serpa, E. "Mujeres Pallaqueras por una vida libre de violencia CEM San Antonio de Putina." Aurora National Program. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Lima (2016). <https://hdl.handle.net/20.500.12702/90>

it is imperative to first generate and implement a strategy that combines mining formalization with measures to intervene in the local economy to prevent organized crime from taking absolute control of the area.

A comprehensive approach, combining the regulation of mining activity with an inclusive economic development strategy, is essential to dismantle this parallel economy. This would imply the constant and sufficient presence of law enforcement, the creation of formal jobs, the control of taxes to the State and the promotion of economic livelihood alternatives for the population.¹⁸ At the same time, strengthening border cooperation with neighboring countries is essential to stop the trafficking of mining inputs and the entry of weapons, which are essential to sustain the criminal economy in La Rinconada.

To address this threat in the short term, it is necessary for the State to adopt an active and coordinated stance that includes mining-environmental control and the strengthening of local governance. It is worth reflecting on whether the creation of incentive programs for formalization and the provision of basic services will help reduce dependence on illegal mining.¹⁹ In this sense, the intervention of governmental entities, in conjunction with international organizations, would be essential to ensure that formalization efforts and control of illegal activities are implemented in a sustainable manner.²⁰

Smuggling and Tax Evasion: An Informal State in Puno

Informality in the Puno region transcends mining, extending to various economic activities that operate outside the legal framework and pose

18 Eduardo, M. "El VRAEM: "Propuesta de Estrategia Para la Mitigación de las Amenazas". *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, 2023". Centro de Altos Estudios Nacionales. Lima. vol. 4, no 2, p. 101-117. 2023. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i2.115>

19 Escobedo, Feliciano. & Miranda, N. "Globalization-Illegal Mining-Poverty, a Conflictive Relationship in Peru". *C&T Riqchary Journal of Research in Science and Technology*, vol. 6, no 1, p. 31-36. Abancay. 2024. <https://doi.org/10.57166/riqchary.v6.n1.2024.119>

20 Hanco, F. "Analysis of criminal legislation in relation to organized crime in illegal mining and its impact on environmental damage in the Puno Region (2014-2017)". Universidad Andina Néstor Caceres Velásquez. Puno. 2021. <https://revistas.uancv.edu.pe/index.php/RClA/article/view/819>

significant threats to development and governance. This informal economy, characterized by smuggling and evasion of taxes, creates a marginal structure that challenges the State's ability to control and regulate activities in the region.²¹

Smuggling in Puno is fueled by its proximity to the borders with Bolivia and Chile, where the lack of rigorous controls facilitates the flow of unregulated products such as fuel, food and textiles. According to the Alianza Latinoamericana Anticontrabando (ALAC), almost 60% of illicit products and goods enter through these areas, affecting the formal economy and discouraging local businesses from integrating into the formal economy.²² Ismael Rubén Vargas Céspedes, former Minister of the Interior, states that:

It is a criminality that is killing through hired assassins and generates anxiety in the population. We must remember that the perception of insecurity exceeds 80% of the population, so it is important to analyze the role played by these illegal economies in the generation of organized crime and the damage it causes to governance, because its corrosive power affects and undermines our institutions.²³

From a strategic perspective, informality and smuggling not only imply a significant economic loss, but also favor the control of economic activity by organized networks, given that the lack of regulation limits the reach of the law. These networks, in many cases associated with criminal groups, find in informality a financing mechanism that facilitates the expansion of their influence in the region.²⁴

²¹ Caldas, J. "Challenges to the State, enforcement and legitimacy. The case of smuggling in the department of Puno." (Bachelor's thesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima). 2023. <https://core.ac.uk/download/pdf/595771297.pdf>

²² Valdivia, D. "Economías ilegales: casi el 60% de productos ilícitos en Perú entran por la frontera con Bolivia, revela estudio". (Infobae, 17 July). 2024. <https://www.infobae.com/peru/2024/07/17/economias-ilegales-casi-el-60-de-productos-ilicitos-en-peru-entran-por-la-frontera-con-bolivia-revela-estudio/>

²³ Ibid.

²⁴ Ninasivincha, D. "Tratamiento jurídico como crimen organizado del delito de contrabando en el distrito judicial de Puno, 2022. 2023" (Undergraduate thesis, Universidad Cesar Vallejo, Lima). 2023. https://hdl.handle.net/20_500.12692/116685

These criminal groups take advantage of weak state control and lack of oversight to establish illegal power structures based on corruption and coercion. Through bribery of local officials and intimidation of traders, they ensure the continuity of their illicit operations without repercussions, reinforcing their dominance over the illegal economy. In addition, they impose “quotas” on various informal workers, creating a parallel economic system that facilitates the consolidation of their financing. In a complementary manner, they take advantage of the smuggling networks to launder assets, moving large sums of money without being detected by the supervision and financial intelligence mechanisms.

In this scenario, the informal economy in Puno creates a space conducive to the expansion of actors operating outside the law, which weakens governance and compromises the security of the population.²⁵ This dynamic turns the region into a haven for organized crime, facilitating the trafficking of illicit goods, the illegal gold trade and the entry of arms and explosives, which strengthens the criminal structures operating in the area.

Tax evasion is another critical challenge, as reduced tax collection limits the State’s ability to invest in infrastructure, education and health. This situation generates a cycle of distrust in institutions, as citizens perceive a weak state to contain informality and contraband.²⁶ Without the necessary revenues, the government faces serious barriers to providing essential services and ensuring a safe and prosperous environment for the population, which in turn is used as an argument and justification for violent social mobilizations led by leaders of radical organizations.

25 Caldas, J. “Challenges to the State, enforcement and legitimacy. The case of smuggling in the department of Puno”. Pontificia Universidad Católica del Perú (Undergraduate thesis). Lima. 2023. <https://core.ac.uk/download/pdf/595771297.pdf>

26 Apaza, Y. “Social perception of public corruption as a criminal offence threatening the rule of law in Peru: Juliaca 2023, 2024”. (Bachelor’s thesis - Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, Juliaca). 2024. <https://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/2008>

Figure 4. Seizure of contraband merchandise in the province of Huancaané



In the medium and long term, the consolidation of this illegal, informal and parallel economy poses significant threats and risks to Puno's development and stability. Regarding the regional social progress index for the end of 2024, the region registered a gradual improvement, although it continues at low levels of social progress, reaching 51.3 points. In contrast, Moquegua obtained 66.4 points, and Arequipa with 64.6 points; one of the main problems is the high level of informality, which limits its progress.²⁷ Therefore, the challenges in this region should focus on guaranteeing essential services such as education, health, potable water and quality sanitation, which requires specific interventions in each sector. Without coordinated, multi-sectoral intervention, these economies are likely to continue to expand, further reducing the effectiveness of governance and undermining national security.

²⁷ COMEX. "Regional Social Progress Index 2024: The pending agenda". Weekly 1233, Published November 8, 2024. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/indice-de-progreso-social-regional-2024-la-agenda-pendiente>

To address this issue, it is essential to strengthen border control and cooperation with Bolivia and Chile, as well as create incentives for local entrepreneurs and traders to integrate into the formal economy.²⁸ In a joint effort, the development of basic infrastructure and the formalization of economic activities would help reduce dependence on smuggling and illegality, promoting a stable governance environment in the region.

Crisis of Governance and Absence of the State: Challenges for Security and Law and Order

The lack of an effective state presence in La Rinconada has generated a chaotic and unregulated environment, where crime and lawlessness have become a predominant system. The absence of strong government institutions has led citizens to rely on informal systems and, in many cases, organized groups to meet their basic needs for security and justice.²⁹ In this vacuum of authority, criminal gangs have assumed functions that, in a functional state, would correspond to law enforcement and the judicial system.

For example, groups such as “Los Primos” and “Los Perros de Lunar”, two of the most dangerous gangs in the area, impose their own system of “justice”, punishing with extreme violence those who break their rules, as a form of social control and warning. In addition, they have established illegal private security systems, charging mandatory fees to merchants and miners in exchange for “protection”, in a practice that resembles a systematic extortion regime

According to General PNP, Chief of the Puno Police Region, “up to seven criminal gangs are actively operating in the region... these criminal organizations have a strong control in the mining town of La Rinconada, in

²⁸ Cont, W., Uesu, E., Pietti, D., Rueda, C., Olivares, H., Álvarez, D., Bondorevsky, D., Cruz, S., Lleras, G., Kairuz Díaz, K., & Chanis, C. “Land border crossings as spaces for regional integration and development”. IDEAL (SCIOTECA, Open Knowledge Space). 2024. <https://scioteca>.

²⁹ Alda, S., & Rodríguez, G. “Security, corruption and impunity in Latin America. 2021”. (IAEN, Universidad de Posgrado del Estado, Quito). <https://scioteca.caf.com/handle/123456780/2371>

the province of San Antonio de Putina, and have extended their operations to other areas of the department”.³⁰

Figure 5. Arrest of Narciso Huayta, alleged leader of “Los Perros de Lunar”, during an identity control operation in possession of arms and ammunition



Diario Sin Fronteras, “Juliaca: Detienen al presunto cabecilla de Los Perros de Lunar en La Rinconada”, July 1, 2024, <https://diariosinfronteras.com.pe/2024/07/01/juliaca-detienen-al-presunto-cabecilla-de-los-perros-de-lunar-en-la-rinconada/amp/>.

This situation generates a context in which trust in the state and its institutions is significantly eroded, giving rise to a power vacuum where organized crime thrives. The shortcomings of law enforcement lead local populations to resort to criminal structures to ensure their security. However, these are not an effective solution, as they reinforce the gangs’ control over the region, consolidating a system of criminal governance

³⁰ Sin Fronteras, Your regional newspaper. “Siete Bandas delictivas operan en Puno, según jefe de la Región Policial”. Published January 28. Puno. 2025. <https://diariosinfronteras.com.pe/2025/01/28/siete-bandas-delictivas-operan-en-puno-segun-el-jefe-de-la-region-policial/>

where the law is imposed through force and intimidation. In this context, mining operator Edwin Ajahuana states:

“...La Rinconada requires attention from the State after the increase in crime, which leaves at least two or three people dead every day... In Puno we need greater intervention to safeguard the life and integrity of the people because kidnappings in the mining works are frequent... Crime is seen daily, here peace has been lost and people, sometimes, out of necessity, have to expose themselves”.³¹

Critically, the governance crisis in La Rinconada is a manifestation of broader structural problems in the Puno region. The lack of infrastructure, basic services, quality education and social programs fosters distrust of authorities and reliance on illegal and informal economies. Ancco's research reveals that villagers in Puno feel that the government does not have the capacity to address their essential needs, which reinforces a sense of abandonment and discontent towards the state.³² This insufficient state presence creates an environment conducive for criminal organizations linked to illegal mining to consolidate their power in the region.

Given the scarcity of economic opportunities and the collapse of public services, illegal mining is the only viable source of livelihood for local residents, who are subjected to exploitative labor conditions imposed by criminal networks. In addition, insecurity and limited access to justice allow these groups to act with total impunity, establishing a sinister system in which they control not only the extraction of gold, but also the distribution of inputs, the commercialization of the mineral and the “imposition of norms” through violence and intimidation.

31 Regional Communication Network. “Puno: At least two or three people are killed daily in La Rinconada due to organized crime and lack of attention from the State”. Published on September 9. Puno. 2024. <https://www.rcrperu.com/puno-al-menos-dos-o-tres-personas-son-asesinadas-a-diario-en-la-rinconada-por-la-criminalidad-organizada-y-la-falta-de-atencion-del-estado/>

32 Ancco, R. “Los Conflictos Sociales en la Región Puno y su Efectos en la Seguridad Nacional”. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa* (Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima) 2023, vol. 4, no 3, p. 56-67. 2023. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i3.140>

This perception of abandonment not only weakens the legitimacy of institutions; it also undermines efforts to restore law and order in critical areas of the country, such as La Rinconada.³³ In this scenario, the governance crisis perpetuates informality and, at the same time, facilitates the entrenchment of criminal groups that have turned illegal mining into a key source of financing for broader criminal economies, including arms trafficking, human trafficking and money laundering.

From a strategic point of view, the lack of governance represents a significant national security challenge. When the state fails to exercise its authority in a region, it opens the door for non-state actors, including criminal groups and criminal networks, to occupy that space of power. In La Rinconada, these organizations have taken control of much of the economic and social activity, including illegal mining, informal commerce and unregulated private security.³⁴ In this climate, criminal structures are expanding and pose a direct threat to the stability and sovereignty of the country.

Going forward, it is clear that without comprehensive and sustainable state intervention, La Rinconada and other areas of Puno and Peru will continue to experience a consolidation of alternative powers to the state. The growth of these illicit organizations and economies responds to multiple interrelated factors. First, the lack of an effective mining formalization policy forces thousands of workers to operate outside the law, which is exploited by criminal groups that establish control networks over the extraction and commercialization of gold. Second, institutional fragility and corruption within the entities in charge of overseeing mining activities allow illegal exploitation to flourish without restrictions, generating a cycle of impunity that reinforces its expansion. Finally, the lack of road infrastructure and

33 Arias, C. "Socioeconomic Causes of Informal Mining Activity and its Environmental Criminal consequences in Rinconada Puno 2016-2018." (Doctoral dissertation). Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez. Puno. 2020. <http://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/4711>

34 Eduardo, M. "La Imperiosa Necesidad de Modernizar las Fuerzas Armadas del Perú: Un Análisis Estratégico". Pensamiento Conjunto, (Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas, Lima), vol. 12, no. 2, p. 14-14. 2024. <https://pensamientoconjunto.com.pe/index.php/PC/article/view/151>.

connectivity hinders the presence of the State, which favors the operation of illicit economies and the consolidation of organized crime.

To prevent this situation from worsening, the State needs to implement a strategic plan that addresses structural governance problems and promotes the creation of a safe and orderly environment.³⁵ This should contemplate the progressive formalization of informal mining through incentives that grant workers labor rights and environmental regulation, reducing their dependence on criminal structures. Likewise, it is essential to establish effective control over the commercialization of gold, applying traceability and supervision mechanisms that prevent the insertion of illegally extracted mineral in the formal market.

Figure 6. Discussion with the mayor of La Rinconada town center



35 Buleje, P. “The Other Pandemic in Peru: Corruption and its Impact on Democracy”. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, (Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima), vol. 4, no 2, p. 118-151. 2023. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i2.108>

In the long term, a multi-sectoral approach that integrates the presence of security forces, the formalization of economic activities and the development of social programs is critical to regaining the population's trust in the state and strengthening governance. The installation of citizen attention centers and social service offices in La Rinconada and other vulnerable areas of Puno could be a first step to reestablish state presence and reduce the impact of organized crime. In addition, the establishment of an oversight system articulated with communities and local and regional governments would facilitate the creation of an environment of control and regulation, reinforcing the authority of the State in the region.

TOC Proliferation: Direct Threat to National Security

La Rinconada has evolved into a transnational threat with direct implications for national security. This phenomenon is part of the expansion of the TOC, which has significantly penetrated strategic areas of the country, establishing “criminal franchises” through the control of local gangs and their integration into broader hierarchical structures. The presence of criminal organizations, such as “Los Primos” and “Los Perros de Lunar”,³⁶ as well as the participation of foreign actors, including Colombians, Bolivians and Venezuelans, has generated a permanent state of anxiety among the local population. These groups have implemented criminal methods that allow them to expand their influence and strengthen their illicit networks.

Among the main strategies used by the TOC in Latin America is the “gota a gota” loan system,³⁷ a usurious practice that financially subjugates merchants and small businessmen by charging exorbitant interest rates backed by threats of violence. Although this modality is not predominant in La Rinconada, its operating logic resembles the collection of “quotas”

³⁶ Pachamama Radio. “Puno reinforces fight against criminal gangs and illegal mining”. Published on September 19, Puno, 2024. <https://pachamamaradio.org/puno-refuerza-la-lucha-contra-bandas-criminales-y-mineria-ilegal/>

³⁷ Pérez, J. “When violence is too much and work is lacking. Scenarios for young people from urban popular sectors in Latin America.” *Ultima década* 29.55 (2021): 33–61. <https://www.flasco.ac.cr/images/otras-pub/violencia-sobra.pdf>

demanded from informal, illegal and legal miners, merchants and transporters in the area, who must pay in exchange for “protection” to operate without reprisals.

The usurpation and trafficking of land is another recurrent practice in which the TOC illegally occupies mining properties and resells them at high prices, generating violent disputes between groups seeking to consolidate their territorial control.³⁸ At the same time, these organizations have extended their influence over the region’s and the country’s prisons, infiltrating prison corruption networks to operate from inside the prisons and coordinate their criminal activities. In addition, they have implemented kidnapping, extortion and contract killings as mechanisms of pressure and social control, ensuring their hegemony in the area.

The expansion of these networks has been facilitated by illegal entry routes into the region, particularly through the triple border between Peru, Bolivia and Brazil, where the lack of effective controls allows the passage of people linked to TOC.³⁹ Likewise, the informal corridors that connect Madre de Dios with Puno and the clandestine routes on the border with Bolivia have been used for the trafficking of illegal gold, IDTs, arms, explosives and chemical supplies. The presence of criminal groups linked to the TOC, with access to modern weaponry, represents a risk of extreme violence in the area, where territorial disputes and resource trafficking pose a major threat to the State.⁴⁰

Other routes used by the TOC include the Moho, Huancané, Juliaca - Tripartito, Ancomarca, Kelluyo, Desaguadero - Desaguadero, Masacruz

38 Bernedo, A. & Coloma, J. “Incidencia del delito de usurpación y su afectación al derecho de posesión en los pobladores de Puno-2021.” (2022). <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12602/103486>.

39 Dupont, R. & Serrano, J. “A new migration intelligence system for combating cross-border organized crime in Latin America.” *Peruvian Journal of International Law* 176 (2024): 137-150. <https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i176.498>. <https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i176.498>

40 Eduardo, M., Rosell, D. & Cruz, E. “Transnational organized crime: 21st century terrorism”. *Scientific Journal Security and Development*. Centro de Altos Estudios Nacionales. Lima. vol. 2, no 2. 2024. <https://revistas>.

and Capazo corridors.⁴¹ Intense smuggling and informal trade on these routes facilitates the mobility of criminal actors without major restrictions, perpetuating an environment conducive to tax evasion and the avoidance of legal controls. According to the National Society of Industries (SNI), 58.8% of contraband entering Peru comes from the borders between Peru, Bolivia and Chile.⁴² This criminal activity, a fundamental part of the TOC, has evolved considerably from the use of “culebras” [convoys of vehicles protected by armed criminals] to new storage and distribution strategies.⁴³ According to the National Superintendency of Customs and Tax Administration (SUNAT), Puno is the main route for smuggled goods entering the country, accounting for 38.7% of the total. It is estimated that in 2023 this customs crime will reach a value of US\$232 million.⁴⁴

The trafficking of illicit goods such as Bolivian fuel, adulterated cigarettes and second-hand clothing causes millions in losses for Peru, while at the same time financing criminal networks. The price disparity between legal and illicit products makes this business highly profitable: while in Lima a pack of cigarettes costs 20 soles, on the Bolivian border ten adulterated packs are sold for only 50 soles, ensuring huge profits for smugglers.⁴⁵ This scenario, aggravated by weak controls in strategic corridors, strengthens the presence of organized crime and expands the illegal economy in the region.

Likewise, the possible influence of former members of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), who, after their demobilization in June 2017, and with their dissidents gathered in the Residual Organized Armed

41 National Society of Industries. “Contraband moves more than 349 million dollars through the southern border”. Published on June 23. Lima. 2023. <https://sni.org.pe/contrabando-mueve-mas-de-349-millones-de-dolares-por-la-frontera-sur/>

42 Ibid.

43 Los Andes Newspaper. “Smuggling in the Puno region and its new routes”. Published on November 01. Puno. 2024. <https://losandes.com.pe/el-contrabando-en-la-region-puno-y-sus-nuevas-rutas/>

44 Report N° 000037-2024-SUNAT/1V3000. Estimation of the level of smuggling in Peru in the year 2023. https://mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Contrabando_2023.pdf

45 Ibid.

Groups (GAOR), could have entered the country, through the Putumayo sector, facilitating the expansion of organized criminal networks in the region.⁴⁶ The persistence of the armed conflict in Colombia, along with the proliferation of drug trafficking and other illicit economies, has allowed the infiltration of individuals linked to organized crime, including former guerrillas and members of criminal structures linked to the GAOR. In addition, the economic and political crisis in Venezuela has generated uncontrolled mass migration, into which criminal organizations such as the “Aragua Train” have inserted themselves, extending their criminal activities transnationally. These elements, in alliance with pre-existing Peruvian gangs, have consolidated a system of territorial control in strategic points of the country, resorting to extreme violence and the use of weapons of war to consolidate their dominance in areas of high criminal interest.

Organized crime operates under strategic objectives that span the political, economic, social and security spheres.⁴⁷ Politically, it seeks to infiltrate and capture institutions to undermine the legitimacy of the state. In the economic sphere, it controls the money laundering chain and resorts to extortion and violence to consolidate its dominance. In the social sphere, it deconstructs the community fabric through terror; and in the security sphere, it establishes itself as the dominant armed force through corruption and intimidation.

From an analytical perspective, organized crime organizations, in the various areas where they operate at the national level, employ “hybrid warfare” strategies to weaken the Peruvian state. They replace authority through the exercise of political, economic and social power, accompanied

46 Eduardo, M. “Grupos Armados Organizados Residuales y Amenazas Transfronterizas en el Alto Putumayo”. *Revista Seguridad y Poder Terrestre*, (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, Lima), vol. 1, no 2, p. 99-108. 2022. <https://doi.org/10.56221/spt.vi12.15>

47 Villanueva, R. & Reyes, R. “Organized crime in Peru: dynamics and social impacts.” *Clío. Journal of History, Human Sciences and Critical Thinking*. 9 (2024): 688-710. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14567064>

by systematic violence that consolidates their dominance.⁴⁸ Recent investigations have shown the presence of human trafficking networks in the region, where women and minors, mainly of Bolivian and Venezuelan origin, are captured with false promises of work and later sexually exploited in clandestine mining camps.⁴⁹ This type of organization allows criminal groups to benefit from the cooperation between national and international actors, facilitating the trafficking of arms, people and resources.

A case documented in 2023 by the PNP, in collaboration with the International Criminal Police Organization - INTERPOL (abbreviated as ICPC-INTERPOL), revealed that Peruvian and Bolivian criminal organizations operated together to smuggle weapons and explosives from the Bolivian altiplano, taking advantage of illegal routes.⁵⁰ Similarly, the existence of gold smuggling corridors between Madre de Dios and Bolivia has been identified, where the illegally extracted mineral in La Pampa is traded on international black markets without traceability, financing criminal networks with global reach.⁵¹

In economic terms, these organizations have consolidated control mechanisms over the commercialization of gold, ensuring its transit to international markets through intermediaries and front companies, which reinforces the urgent need for a more rigorous and effective regulatory framework.

48 Zavala, J. & Poma, Pedro. “Innovación De Acciones y Estrategias En La investigación Policial Para Reducir Los Delitos Violentos Cometidos Por Organizaciones Criminales Vinculadas a La minería Ilegal e Informal En Las Jurisdicciones De Pataz, Huamachuco y Quiruvilca-La Libertad, En El Periodo 2018 y 2019”. (Master’s thesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima). 2022. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/7d491597-f15a-4691-bfae-cfb725070fb9>

49 Rodrigues, L. “Gold, sex and power: the impact of gold mining in the Andean community of La Rinconada, Peru” (PhD thesis, Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul). 2024. <http://hdl.handle.net/10183/274614>

50 Infobae. Alert in Peru due to the entry of arms from Bolivia on the eve of a third Seizure of Lima. Published on June 25. Lima. 2023. <https://www.infobae.com/peru/2023/06/24/el-contrabando-de-armas-desde-bolivia-alimenta-la-tension-en-peru-a-puertas-de-una-tercera-toma-de-lima/>

51 Mc Cubbin, R. Infobae: Bolivia is the main exporter of illegal gold from Peru: \$ 4 billion a year are sent. Published on June 26. Lima. 2024. <https://www.infobae.com/peru/2024/06/26/bolivia-es-el-principal-exportador-de-oro-ilegal-del-peru-al-ano-se-envian-4-mil-millones/>

The presence of foreign criminals intensifies the threat to national security, transforming the region into a focus of the TOC with implications for the stability of the country. Amador Núñez Mamani, president of the Frente de Organizaciones Populares de Puno (FOP) stated that the participation of foreigners in illicit activities, the inadequacy of immigration control and the impunity with which these groups operate have generated indignation among citizens.⁵² This problem not only highlights the fragility of state control on the border, but also the strengthening of criminal networks that operate with total impunity in the region. As a result, La Rinconada has become an epicenter of illegal mining and a key point on the TOC routes, facilitating the transnational trafficking of gold, drugs and arms.

The impact of these groups goes beyond direct violence; their ability to infiltrate public institutions, manipulate political decisions and control illicit economies highlights the urgent need for a comprehensive approach to counter this threat.⁵³ In La Rinconada and other areas of the country, illegal mining has become a meeting point for various criminal structures that have woven networks of corruption with local authorities and judicial operators. Through the financing of electoral campaigns and the recruitment of officials, these organizations have managed to influence key decisions that favor the permanence of their criminal structure in the region. An example of this is the modification of the Integral Mining Formalization Registry (REINFO), whose validity has been repeatedly extended, which has affected the fight against illegal mining.⁵⁴

52 Pachamama Radio. Puno asks for answers to insecurity. Published on January 14, Puno, 2025. <https://pachamamaradio.org/puno-pide-respuestas-ante-la-inseguridad/>

53 Gonzales, M., Calle, O., Campos, R. & Eduardo, M. "Radicalización Ideológica, Crimen organizado y Seguridad Nacional: La Intervención de las Fuerzas Armadas". *Revista Seguridad y Poder Terrestre* (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército, Lima), vol. 3, no 4, p. 227-241. 2024. <https://doi.org/10.56221/spt.v3i4.74>

54 Aybar, C. & Olivares, A. "Legal analysis of the impact of regulations on mining formalization: A propósito de la perpetua prórroga a los plazos del Registro Integral de Formalización Minera-REINFO." Universidad ESAN (Academic sufficiency work). Lima. 2024. <https://hdl.handle.net/20.500.12640/3952>

In addition, the relaxation of the criminalization of Law 32108, which introduces modifications to the Penal Code and other criminal laws regarding organized crime,⁵⁵ constitutes a step backwards in the fight against TOC. From a strategic and national security approach, these modifications weaken the State's capacity to face threats such as drug trafficking, illegal mining and smuggling, activities that finance criminal networks with international links. Consequently, their promoters are unaware of the evolution of organized crime, which operates through decentralized and flexible structures, while the regulations demand a structural complexity that does not correspond to the operational reality of these mafias. Instead of strengthening the legal framework, ambiguous and restrictive concepts are incorporated that hinder criminal prosecution and promote impunity, despite the fact that the fight against these organizations demands effective legal regulations aligned with international standards.

Figure 7. Tour of La Rinconada with authorities and local residents



⁵⁵ Chanjan, R. "Apuntes sobre la inconstitucionalidad de la Ley 32108 de crimen organizado". *Ventana Jurídica*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Published on August 29. Lima. 2024. <https://facultad-derecho.pucp.edu.pe/ventana-juridica/apuntes-sobre-la-inconstitucionalidad-de-la-ley-32108-de-crimen-organizado/>

To address this problem, it is imperative to modify the legal framework and repeal those provisions that limit effective investigation and prosecution, in addition to strengthening penalties for these high-impact crimes. It is also necessary to adopt measures such as the preventive seizure of goods and resources from illicit economies, witness protection and preventive detention, in order to dismantle the criminal networks operating in the area.

The classification of these groups as TOC requires a comprehensive response that combines internal security and international cooperation. In the short term, it is essential to implement joint operations between the PNP, the Armed Forces (Armed Forces) and intelligence agencies to dismantle these criminal networks.⁵⁶ Additionally, the implementation of intelligence operations and the cooperation with the security forces of Colombia, Brazil, Bolivia and Venezuela may prove decisive in tracking down and reducing the influence of these international criminal actors. Cooperation with neighboring countries will be essential to address the complexity of this social phenomenon in the region through a comprehensive and sustained strategy to reestablish state control and ensure a safe environment for the population.

In a prospective context, the intervention in La Rinconada should include a multi- sectoral development strategy that makes it viable for the region to reduce its dependence on illicit activities. This implies generating economic alternatives, strengthening state presence and consolidating a security framework that guarantees territorial control and governance, thus ensuring the country's stability in the face of growing threats from the TOC.⁵⁷

56 Eduardo, M., Rosell, D. & Cruz, E. "Transnational organized crime: 21st century terrorism". Scientific Journal Security and Development. Centro de Altos Estudios Nacionales. Lima. vol. 2, no 2. 2024. <https://revistas.ijgm.caen.edu.pe/index.php/files/article/view/27>

57 Gonzales, M., Calle, O., Campos, R. & Eduardo, M. "Radicalización Ideológica, Crimen organizado y Seguridad Nacional: La Intervención de las Fuerzas Armadas". Revista Seguridad y Poder Terrestre (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército, Lima), vol. 3, no 4, p. 227-241. 2024. <https://doi.org/10.56221/spt.v3i4.74>

Pollution and Public Health Crisis: Environmental and Human Impacts of Illegal and Informal Mining

Mining activity in La Rinconada involves multiple actors and practices, all in search of gold, albeit under different regulatory frameworks and with varying health and environmental impacts. In general terms, four types of mining are identified: legal, artisanal, informal and illegal, each with specific characteristics and differentiated levels of impact.

Legal mining complies with environmental, labor and fiscal regulations established by the State, operating within a supervised framework. However, in La Rinconada its presence is reduced due to insufficient infrastructure and state supervision.⁵⁸

Artisanal mining, on the other hand, encompasses small-scale operations carried out by individuals or families who exploit mining resources in limited quantities.⁵⁹ Although this practice is traditional and is part of the local economy, in La Rinconada it is often mixed with informal or illegal practices. This is especially the case when polluting methods are used without supervision, which generates an environment conducive to the incursion of criminal networks that control small-scale miners through extortion and mandatory fees to allow them to operate in certain areas.

Informal mining in La Rinconada includes those who extract gold without complying with all required regulations. Although they do not necessarily act against the law, they lack formalization. In this context, the lack of requirements such as environmental permits or licenses excludes them

⁵⁸ Callohuanca, F. "Socio-legal factors and their influence on mining contamination of irrigation irrigation in the communities and/or irrigation committees of the Progreso-Asillo- Azángaro-Puno-2023 Centro Poblado. 2024". (Bachelor's thesis, Universidad José Carlos Mariátegui, Moquegua). <https://repositorio.ujcm.edu.pe/handle/20.500.12819/2975>

⁵⁹ Manrique, H. & Sanborn, C. "La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación". (Fondo Editorial, Universidad del Pacífico, Lima). 2021. <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-458-0>

from state control, even though their activity has no criminal intent.⁶⁰ However, this lack of regulation has been exploited by criminal organizations that have set up a system of “mandatory protection”. As a result, miners must pay fees to obtain security or access to extraction areas. In addition, these criminal groups control the distribution of essential inputs, such as mercury and explosives used in mineral processing, imposing their exclusive commercialization through their networks, with overpriced prices and strict conditions. Illegal mining, on the other hand, is characterized by practices that intentionally violate the law, such as mining on unauthorized land, hiring workers without formal contracts, and using highly damaging methods, such as dumping mercury in bodies of water.⁶¹ In La Rinconada, this activity is particularly destructive, as it contributes significantly to pollution and aggravates the public health crisis in the region.⁶²

At a structural level, the TOC derives financial benefits from illegal mining, while the latter depends on the TOC to sustain its operations. Gold extracted without regulation facilitates money laundering and its commercialization in international markets. In addition, labor exploitation in mining camps is promoted by these networks, which benefit from the lack of state oversight to impose abusive conditions on workers, generating a cycle of economic dependence that strengthens their power in the region.

Mining activity at La Rinconada, regardless of its form, is directly linked to the use of mercury, a highly toxic heavy metal that contaminates soil and water and poses a serious health risk. In this context, exposure to mercury and other toxic chemicals has caused serious public health problems, especially among

60 Valenzuela, G. “The effect of illegal mining in Peru: economic and social impacts”. *Revista Lidera*, (Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima), n° 9, p. 119-120. 2014. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/download/14760/15341>

61 Eduardo, M. “Operational Capacity of the 6th Brigade of Special Forces in support of the Peruvian National Police during the interdiction of illegal mining in the Pampa sector, Madre de Dios, 2019” (Master’s thesis, Escuela Superior de Guerra del Ejército EPG, Lima). 2021. <https://hdl.handle.net/20.500.14141/109>

62 Trigos, C. “Characterization of public health risk in the artisanal mining town of La Rinconada, Puno-Peru”. *Revista De Investigaciones* 4 (2). National University of the Altiplano. Puno. 2008. <https://doi.org/10.26788/riepg.v4i2.60>.

miners and their families, who have high levels of this metal in their blood.⁶³ Therefore, heavy metal contamination in mining communities constitutes one of the greatest health threats in illegal and informal mining areas.

From a strategic approach, this environmental and public health crisis requires a coordinated intervention that not only controls illegal mining practices, but also facilitates the formalization of artisanal and informal miners to mitigate ecological damage. Formalization of mining in La Rinconada would allow for greater control of mercury use and the implementation of safer and more sustainable practices.⁶⁴ It is also essential to strengthen the medical infrastructure and establish health monitoring programs in the region to reduce the damage to the population.

Figure 8. Visit to the facilities of the La Rinconada health center



From a prospective perspective, the absence of a sound environmental and health policy will intensify the crisis in La Rinconada with irreversible

63 Cayo, C. "Vulneración del derecho a la salud por contaminación ambiental de mercurio en el Centro Poblado La Rinconada-2023. 2024". (Undergraduate thesis, Universidad Privada San Carlos, Puno). 2024. <http://repositorio.upsc.edu.pe:8080/handle/UPSC/1090>

64 Loza, A; Ccancapa, Y. "Mercury in a high Andean stream with high impact from artisanal gold mining (La Rinconada, Puno, Peru)". International journal of environmental pollution, vol. 36, no 1, p. 33-44. 2020. <https://doi.org/10.20937/rica.2020.36.53317>

consequences for the region. A remediation strategy for contaminated soils, developed in collaboration with international agencies and environmental health specialists, could be an effective remedial measure to avoid a long-term ecological disaster.⁶⁵ Likewise, education and awareness-raising among miners about the harmful effects of mercury are essential to encourage more responsible practices. In this sense, formalization of mining, environmental control and strengthening of the public health system are essential to reduce the negative impact of gold mining and ensure a safe and sustainable environment for present and future generations.

Strategies for the Recovery of La Rinconada and its Insertion in the Rule of Law

Political inaction and the particular interests of certain sectors have hindered the implementation of effective and sustainable measures in this critical area.⁶⁶ It is a priority that the authorities in office, as well as the political actors accused of alleged links and subsidies from illegal mining, promote a state strategy to order and security, eradicating the influence of illicit activities in the governmental sphere.

The intervention in La Rinconada should not respond to isolated decisions or be conditioned by particular conveniences. The relationship of groups linked to illegal mining with the political sphere has undermined the State's ability to address this problem with determination, maintaining an illegal economy and feeding criminal structures.⁶⁷ Therefore, inaction in the exercise of responsibilities and the protection of interests linked to illegal mining constitute a direct obstacle to national security and should be sanctioned

65 Marrugo, J. Mercury in ASM: international evaluation of experiences and lessons learned in the management of mercury contamination in ASM. National and international analysis. (Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia: Alpha Editores) 2022. <https://repositorio.unicordoba.edu.co/handle/ucordoba/6290>

66 Rosell, D. "Development of vulnerable zones and prevention of social conflicts in Peru". *Revista Científica Seguridad y Desarrollo*, vol. 2, no 2. (Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima). 2024. <https://doi.org/10.58211/syd.v2i2.28>

67 Urquiaga, J. "Influencia en la Seguridad Nacional al 2033, de la minería ilegal y el tráfico ilícito de drogas desarrollados en la provincia del Putumayo, frontera amazónica con Colombia". (Master's Thesis, Superior School of Naval Warfare, Callao), 2024. <https://hdl.handle.net/20.500.12927/336>

as a crime. The political class must adopt firm and coordinated measures that allow the development and implementation of policies that address, in addition to security, the economic and social growth of the region.

From a strategic perspective, decreeing a state of emergency would be a first step to restore order, the principle of authority and weaken the power of the TOC groups. However, this intervention must be part of a National Security Strategy (NSS) that integrates intelligence work, joint operations and rigorous monitoring to ensure its long-term sustainability. In this way, it will be possible to overcome government inaction and confront the interests of sectors with connections to illegal activities and financing.

Strengthening border control and cooperation with neighboring nations, such as Bolivia and Colombia, are key elements in curbing the transnational trafficking of arms, money and people linked to the TOC.⁶⁸ The signing of bilateral intelligence agreements and the implementation of joint operations would be strategic measures to limit the access of resources to these organizations and dismantle their networks in the Puno region.

Figure 9. Interaction with schoolchildren at IEP 72147 in La Rinconada



68 Eduardo, M. "Propuesta de atención a las amenazas fronterizas en el Alto Putumayo". *Pensamiento Conjunto* (Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas, Lima), vol. 10, no 2, p. 14-14. 2022. <https://www.pensamientoconjunto.com.pe/index.php/PC/article/view/117>

The implementation of formalization programs and the creation of incentives for informal mining workers to regularize their status would allow greater control over natural resources and curb the influence of criminal networks. This, in turn, would facilitate the construction of an environment based on governance and sustainable development. Likewise, a strategy oriented towards health and environmental education is indispensable to mitigate the effects on the population and reduce dependence on polluting methods such as the use of mercury.⁶⁹

Awareness campaigns on the harmful effects of mercury, together with the creation of health infrastructure and the training of specialized professionals, would make it possible to comprehensively address the environmental and health crisis in La Rinconada.

Conclusions

The situation in La Rinconada constitutes a serious threat to Peru's national security and requires a comprehensive and forceful response. The presence of TOC networks, the expansion of illicit economies, the lack of regulation in mining, environmental contamination and the public health crisis make up a scenario of disorder and violence in which the Peruvian State has progressively lost its capacity for control and authority. Political inaction, coupled with the interests of some groups linked to illegal mining, has hindered efforts to reestablish order and improve the living conditions of the population. This lack of action has allowed La Rinconada to become a bastion of criminality and illicit economy, compromising the security, stability and sustainability of the region.

It is essential to generate a national security strategy that addresses the problem of La Rinconada in a comprehensive manner, from the dismantling of criminal networks to the formalization of economic activities. To this end,

69 Duque, S., Quintero, M. & Duque, M. "Environmental education in rural communities and the popularization of the right to the conservation of the natural environment: the case of the fishing community in the Ayapel swamp (Colombia)". Luna Azul, no 39, p. 06-24. 2014. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321732142002>

it is essential to establish a sustained state presence through permanent control operations that prevent the reappearance of criminal structures and ensure compliance with the law.

The declaration of a state of emergency, the intervention of the Armed Forces and the strengthening of border control are urgent measures to reduce the influence of criminal actors in the area and restore public order. However, this intervention must go beyond a temporary and repressive response, as it requires sustained planning that reinforces governance and includes comprehensive development programs. This implies not only the improvement of infrastructure, quality education and health services, but also the generation of formal economic opportunities to reduce dependence on illegal activities and prevent recidivism.

It is also essential that decision-makers assume their responsibility in the formulation and implementation of policies aimed at eliminating the links between certain groups and illicit economies. The irregular financing of political campaigns, derived from illegal mining, IDT and smuggling, must be investigated and firmly sanctioned, preventing private interests from continuing to condition key state decisions regarding security and development. Transparency and accountability of those who participate in electoral processes are essential to ensure that the interests of the nation prevail over the private benefits of groups linked to illegal mining. Impunity for these actors not only perpetuates the crisis in La Rinconada, but also puts the security and stability of the country at risk.

The Peruvian State faces the challenge of recovering order and authority in La Rinconada through a comprehensive, multisectoral strategy. The generation and implementation of a national security strategy with a short-term focus is essential to eradicate criminal networks, formalize economic activities, establish effective control mechanisms and guarantee the protection of mine workers, who today operate in an environment of extreme vulnerability. Only through sustained commitment and without collusion can La Rinconada be transformed into

a safe, prosperous region aligned with the values of justice and respect for the law, promoting a future of stability and development for the country. Failure to implement these measures will not only perpetuate the chaos in La Rinconada, but will set a dangerous precedent for other mining regions in Peru, consolidating a model where criminality and illegality thrive in the absence of the State.

About the authors

Manolo Eduardo Villagra

Lieutenant Colonel of the Peruvian Army (EP) has a solid academic and professional background in security and strategy. In the academic field, he holds a PhD in Development and Strategic Security from the Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). He also holds three master's degrees: in Military Sciences, with a specialization in Strategic Planning and Decision Making; in Management and Technological Innovation; and in Educational Sciences. He also holds a degree in Military Sciences and in Administration, and has obtained diplomas in National Security and Defense, Leadership and Strategic Planning, and Military History and Strategic Thinking. He has integrated the XVIII Joint Command and Staff Program at the Joint Superior School of the Armed Forces (ESCOFFAA), and has a specialization in Global Challenges, Cybersecurity and Governance at the Steven J. Green International School of Public Policy at Florida International University (FIU), in the United States of America. In the field of research, he collaborates in various specialized publications, including *El Investigador de la Escuela Militar de Chorrillos* (EMCH), the Academic and Scientific journals of the Army War College (ESGE-EPG), institutional media of the EP, such as *Actualidad Militar*, *Expresión Militar*; as well as *Pensamiento Conjunto* of the ESCOFFAA; *Ciencia e Investigación en Defensa*, *Cuadernos de Trabajo* and the *Journal of Security and Development* of the CAEN. He is also a researcher at the Research Institute "Gral. Div. José del Carmen Marín Arista" of CAEN. As a teacher, lecturer and consultant, he specializes in foresight, strategy, national security threats and strategic planning for development. He is also an analyst and senior researcher at the Center for Strategic Studies of the Peruvian Army (CEEEP). At the operational level, his experience includes participating in operations against illegal mining in La Pampa, Madre de Dios (2019), and serving as a Ground Operations Officer in the C-3 (Operations and Military Actions) of the Joint

Staff of the VRAEM Special Command (2023). He is currently serving in the Huancané Garrison, Puno region, within the 4th Mountain Brigade of the III Army Division.

Oscar Luis Calle Pérez

Major General of the Peruvian Army (EP) with an outstanding career in the military, strategic and academic fields. He holds a doctorate in Business Administration and a master's degree in Public Management and in Business Administration with mention in General Management. In addition, he has complemented his training with diplomas in defense, national security, intelligence and human resources, as well as and the High Command Course of the Peruvian Army. Throughout his career, he has held high-level positions in operational and strategic leadership, among which stand out: General Commander of the Second Army Division, Commander of the Joint Intelligence and Special Operations Command and Joint Chief of Staff of the Special Command of the Apurímac, Ene and Mantaro River Valleys (CEVRAEM). He has also represented Peru as Head of the Delegation to the Inter- American Defense Board of the Organization of American States (OAS - USA). In the academic and training field, he has directed the Infantry School and the Parachute School of the Army, and has served as Deputy Academic Director of the Military School of Chorrillos. For his outstanding work, he has been decorated with the Peruvian Cross Order of Military Merit in its different grades, the Military Order Francisco Bolognesi in the grade of Knight and the War Cross for Military Valor. He has also been recognized as a Qualified Defender of the Homeland for his participation in the Alto Cenepa Conflict (1995) and in the Chavín de Huántar Hostage Rescue Operation. With a career that combines operational excellence with dedication to training and the development of defense policies, General Oscar Luis Calle Pérez stands as an authority on strategy and security, contributing to the strengthening and modernization of the EP.

Juan Carlos Liendo O'Connor

International analyst and consultant in political risk and security, with extensive experience as an advisor to government agencies and private sector corporations. His career focuses on national security, international relations and intelligence, areas in which he teaches at the Center for Advanced National Studies (CAEN), the War College, the Army Intelligence School and the International Relations career at the San Ignacio de Loyola University (USIL). He is also an international lecturer, author of academic articles and a recurring figure in national and international media. Throughout his career, he has served the Peruvian State in strategic

positions, among which stand out his work as Chief of the Army Intelligence Service (SIE), liaison officer with the United States Southern Command (US SOUTHCOM), advisor to the Intelligence Commission of the Congress of the Republic and National Director of Intelligence of Peru. He is also director of ATENELO XAUXA and XAUXA Revista de Historia y Pensamiento Político sobre la Realidad Nacional y el Mundo Andino (Journal of History and Political Thought on the National Reality and the Andean World). In the academic field, he has studies of General Staff in the United States, a master's degree in International Relations and a master's degree in Military Sciences. With a career that combines strategic analysis, risk management and the formulation of defense and security policies, Colonel Liendo has established himself as an authority in the study of international security and a reference in the development of strategies for the defense of Peru.

Diana Selene Rosell Claudet

Multidisciplinary professional with a solid background in education, law, strategic security and sustainable development. She is a secondary school teacher specialized in Language and Literature, as well as a graduate in Law and Political Science, which allows her to address social issues with a strategic and conflict resolution oriented approach. She has a high-level academic background, having completed doctoral studies in Development and Strategic Security, and obtained a Master's degree in Public Administration and Management with mention in National Defense, at the Center for Advanced National Studies (CAEN). He has also complemented his training with international specializations in cybersecurity, public policy and public management at the Steven J. Green School of International and Public Affairs at Florida International University (FIU), in the United States of America. She also has training in negotiation and mediation for dispute resolution from the School of Negotiators of the International Center for Administration and Commerce (CIAC). As an entrepreneur in the real estate sector and consultant in sustainable development project management, she focuses on promoting productive chains, taking advantage of local opportunities and strengthening communities. Her experience includes the strategic management of community relations in the mining sector, ensuring the obtaining and renewal of the social license to operate under national and international legal standards. Her ability to intervene in social conflicts allows her to design and execute political, social and communication strategies, ensuring the prevention and effective management of disputes through collective negotiation and inter-institutional agreements between the public sector, private companies and communities.



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025, pp. 97-114

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.75>

ARTÍCULO

Las Fuerzas Armadas en el Control del Orden Interno y en el Apoyo a la Policía Nacional del Perú para su Restablecimiento

Ddedwin Galindo Gonzales

 <https://orcid.org/0009-0007-2804-9040>

 dgalindog@esge.edu.pe

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2025. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

Las Fuerzas Armadas en el Control del Orden Interno y en el Apoyo a la Policía Nacional del Perú para su Restablecimiento

Ddedwin Galindo Gonzales

Resumen

El incremento de la conflictividad social en el Perú ha impulsado decisiones políticas sobre la posible participación de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), particularmente del Ejército del Perú (EP), en escenarios complejos. Se destaca que existe un marco legal, el Decreto Legislativo N° 1095, que regula dicha intervención mediante la declaratoria del Estado de Emergencia. Sin embargo, se identifican vacíos normativos relacionados con la naturaleza del apoyo a la Policía Nacional del Perú (PNP) y las tareas específicas ejecutadas durante el Régimen de Excepción contemplado en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú (CPP). En este contexto, se realiza una revisión teórica sobre la intervención de las FF. AA. en el control y restablecimiento del orden interno, a partir de un análisis legal y conceptual de normas vigentes. Asimismo, se establecen diferencias clave entre Activos Críticos Nacionales (ACN), instalaciones estratégicas, recursos esenciales y Servicios Públicos Esenciales (SSPPEE), con el objetivo de proponer alternativas para una participación más eficaz en escenarios que podrían ser recurrentes. La propuesta busca garantizar la coordinación interinstitucional entre las FF. AA., la PNP y otras entidades, optimizando capacidades militares como logística, protección y soporte técnico para enfrentar situaciones excepcionales.

Palabras clave: Orden interno, apoyo a la PNP, protección de ACN, recursos clave, instalaciones estratégicas, PNP sobrepasada, participación de las FF. AA.

Introducción

Durante la última década, los fenómenos sociales vinculados al orden interno en el Perú han experimentado un incremento notable. El DL 1095 define estos eventos, entre los cuales se incluyen el Tráfico Ilícito de Drogas (TID), el terrorismo, la afectación a los SSPPEE y las instalaciones estratégicas. Ante estos escenarios, caracterizados por amenazas y preocupaciones recurrentes, se ha optado por emplear a las FF. AA. para colaborar con la PNP en la restauración del orden interno o, alternativamente, para asumir

dicho control, previa declaración del Estado de Emergencia. No obstante, surgen interrogantes no previstos en el marco normativo que requieren precisarse a partir de lecciones aprendidas o mediante la adopción de modelos de países de la región. En este contexto, el primer vacío conceptual concierne a la asistencia que las FF. AA. otorgan a la PNP. Por ello, se ha procedido a conceptualizar el término apoyo para establecer categorías e indicar con exactitud los elementos que lo constituyen. Además, la normativa presenta imprecisiones tanto conceptuales como estructurales, lo que dificulta identificar con claridad a los organismos o instituciones encargados de definir y esclarecer qué recursos e infraestructuras se tipifican como ACN, recursos clave, instalaciones estratégicas y SSPPEE. Finalmente, resulta preciso establecer de forma concreta de qué manera la PNP ha sido sobrepasada y qué indicadores lo demuestran.

Conceptualización del Apoyo de las FF. AA. a la PNP

El apoyo, como función y autoridad de mando en el ámbito militar, se establece entre un comandante superior y sus subordinados para asistir, proteger, complementar o sostener a otra fuerza.¹ En este sentido, dicha acción se asocia primordialmente con el concepto de ayuda. Se entiende, por tanto, que toda actividad que involucre la provisión de medios o elementos tangibles, con el fin de colaborar con una entidad o propósito específico, constituye un acto de apoyo.

Dentro de la terminología militar, esta función adquiere especial relevancia durante operaciones y acciones, ya que los medios disponibles se asignan a iniciativas decisivas o a esfuerzos principales.² En este contexto, el Ejército Nacional de Colombia define el apoyo como el establecimiento o creación de condiciones esenciales para el funcionamiento óptimo de los instrumentos del poder nacional.³ Excluyendo el carácter estratégico inherente a la

1 Ejército del Perú, *Planeamiento de las Operaciones Terrestres ME 1-134* (Lima: Comando de Educación y Doctrina del Ejército, 2015), A5-1.

2 *Ibid.*, 2-23.

3 Ejército Nacional de Colombia, *Operaciones MFRE 3 - 0* (Bogotá: Centro de Doctrina del Ejército Nacional de Colombia, 2017).

definición, se deduce que la acción de apoyar se vincula directamente con la creación de condiciones propicias para el éxito en la ejecución de una misión determinada, lo que requiere la dotación integral de los recursos necesarios para alcanzarlo.

El EP emplea una precisión terminológica al acuñar la característica directo, definiéndola como el apoyo que una fuerza confiere a otra de manera específica,⁴ lo cual esclarece de forma puntual la acción en cuestión. En este sentido, la PNP determina el respaldo que recibe de su propia institución, denominándolo apoyo operativo, el cual se materializa mediante unidades especializadas en rescate, el uso progresivo del armamento, equipos policiales con canes amaestrados para el control de multitudes y unidades de caballería con formación táctica para el manejo de concentraciones.⁵ La misma referencia no detalla los procedimientos ni los recursos que las FF. AA. deben emplear para respaldar a la PNP. Sin embargo, subraya la importancia de una coordinación interinstitucional estrecha en situaciones excepcionales como disturbios internos, motines, actos esporádicos y otros eventos que perturban el orden interno.⁶ Ante este vacío normativo, es pertinente clasificar las situaciones excepcionales en tres tipos de actores no estatales organizados.

Tabla 1. Tipos de actores no estatales

Tipo de actor	Características
Grupos organizados formalmente	Rebeldes y milicias que poseen un nombre proclamado y están organizados para el combate.
Grupos de apoyo organizados de manera informal	Simpatizantes y afiliados de partidos políticos organizados que rara vez participan en combates.

4 Ejército del Perú, *Planeamiento de las Operaciones Terrestres ME 1-134* (Lima: Comando de Educación y Doctrina del Ejército, 2015).

5 Policía Nacional del Perú, *Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del Orden Público* (Lima: Dirección General, 2016).

6 Presidencia de la República, “D.S. N° 003-2020-DE”, *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095. Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional* (El Peruano, 15 de marzo de 2020).

Grupos organizados informalmente que tienen una identidad común	Grupos definidos por líneas religiosas, étnicas y nacionales; incluyen conflictos considerados comunitarios, donde las incompatibilidades se fundamentan en la identidad comunitaria.
---	---

Fuente: Adaptado de la clasificación del Peace Research Institute Oslo (PRIO).⁷

Como se evidencia en la Tabla 1, los actores no estatales presentes en la realidad peruana corresponden principalmente a los grupos organizados informalmente que poseen una identidad común. Este fenómeno se manifiesta a través de la aparición de colectivos radicales que emergen de corrientes político-ideológicas, cuya identidad comunitaria se construye sobre la base de la desigualdad social, la marginalidad y el abandono estatal. Tales condiciones fomentan la ausencia de identidad nacional y la configuración de identidades étnicas regionales.⁸ En este marco, la coordinación interinstitucional resulta esencial, particularmente aquella que debe establecerse entre las FF. AA., la PNP y las agencias de inteligencia. Este tipo de cooperación es fundamental para garantizar la participación efectiva de las FF. AA. y el apoyo requerido mediante sus capacidades militares, como la telemática, las operaciones psicológicas, la protección y el soporte logístico integrado.⁹

El Reglamento del DL N° 1095 establece que, durante la intervención de las FF. AA. en apoyo a la PNP —cuando así lo disponga el presidente de la república—, el comandante militar designado debe coordinar con la PNP todos los aspectos concernientes a dicho apoyo.¹⁰ En este sentido, la coordinación se erige como un elemento esencial para definir el tipo de asistencia que la PNP necesitará durante el desarrollo de las operaciones militares.

7 Peace Research Institute Oslo (PRIO), *Conflict Trends 2019 - Non-State Conflicts* (Oslo: PRIO, 2019).

8 Gonzales Miguel, Calle Oscar, Campos Rolando, and Eduardo Manolo, “Radicalización Ideológica, Crimen Organizado y Seguridad Nacional: La Intervención de las Fuerzas Armadas”, *Seguridad y Poder Terrestre* 3, no. 4 (2024): 213, <https://doi.org/10.56221/spt.v3i4.74>.

9 Cam Emilio, “Orden Interno: Definiendo el Apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional”, *Seguridad y Poder Terrestre* 3, no. 4 (2024): 112, <https://doi.org/10.56221/spt.v3i4.71>.

10 Presidencia de la República, *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095. Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*, artículo 28.1°.

Para sugerir adecuadamente este tipo de apoyo, resulta necesario diferenciar el alcance de las operaciones y acciones militares, considerando las situaciones previstas en el DL N° 1095. Asimismo, se debe evaluar la acción decisiva, la cual combina operaciones ofensivas, defensivas, de estabilidad y acciones de soporte a la defensa de la autoridad civil, siempre en función de la misión asignada y la amenaza identificada.¹¹

Figura 1. Rango de las operaciones y acciones militares

Rango	Situación DL 1095	Acción decisiva
Operaciones	Contra un grupo hostil	Ofensiva
		Defensiva
		Estabilidad
Acciones militares	Apoyo a la PNP para restablecer el orden interno (OSV)	Soporte de defensa a la autoridad civil

Nota: Adaptado del manual de concepción de las operaciones y acciones militares.

Para enfrentar a un grupo hostil, como sugiere la Figura 1, se deben realizar operaciones ofensivas, defensivas y de estabilidad. En contraste, en contextos clasificados como Otras Situaciones de Violencia (OSV), se deben ejecutar operaciones de soporte a la defensa de la autoridad civil.¹² El término soporte se puede interpretar como sinónimo de apoyo, tal como ocurre en Colombia, donde dicho concepto se utiliza para referirse a cuatro tareas primarias. De estas, solo una corresponde al apoyo a la PNP, el cual, adaptado a la realidad peruana, se traduce en proporcionar respaldo a las instituciones civiles encargadas de hacer cumplir la ley, especialmente cuando los eventos o situaciones superan las capacidades de la PNP para mantener el orden público.¹³

11 Ejército del Perú, *Operaciones y acciones terrestres unificadas MF 3-1* (Lima: Jefatura de Doctrina del Ejército, 2019b).

12 Ejército del Perú, *Concepción de las operaciones y acciones militares MD 3-0* (Lima: Jefatura de Doctrina del Ejército, 2019a).

13 Ejército Nacional de Colombia, *Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil MFE 3-28* (Bogotá: Centro de Doctrina del Ejército Nacional de Colombia, 2017a).

De manera similar a lo establecido en la normativa peruana, el Ejército Nacional de Colombia brinda asistencia militar a la PNP mediante un apoyo directo e indirecto, empleando tropas con entrenamiento especializado o suministrando material logístico y medios de comunicación para restablecer el orden público.¹⁴ En ese mismo orden de ideas, el Ejército de Chile establece que su colaboración con las fuerzas de orden y seguridad pública se lleva a cabo a través de la logística, el transporte y la tecnología,¹⁵ lo que representa un apoyo predominantemente indirecto.

En síntesis, se puede inferir que los dos tipos de apoyo descritos en la normativa colombiana —directo e indirecto— deberían ser coordinados y proporcionados a la PNP, previa declaratoria de Estado de Emergencia. Este tipo de asistencia tiene un sustento legal en la Tercera Disposición Complementaria del Reglamento del DL N° 1095, que especifica que las Instituciones Armadas (IIAA) deben proporcionar personal capacitado y formular requerimientos de equipos no letales y armas de fuego adecuadas para realizar acciones militares en apoyo a la PNP.¹⁶ A pesar de ello, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) ha establecido lineamientos precisos sobre el tipo de apoyo que se brindará a la PNP, principalmente en medios logísticos y protección de ACN y recursos clave cuando se asuma o restablezca el control del orden interno.¹⁷

Activo Crítico Nacional

Antes de definir los ACN, es necesario comprender que su conceptualización deriva de las capacidades del país, definidas como la aptitud inherente de una nación para utilizar eficazmente sus recursos y satisfacer sus

14 Ibid.

15 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Decreto N° 265 Autoriza colaboración y delega en el Ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica* (Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, 9 de julio de 2019).

16 Presidencia de la República, “D.S. N° 003-2020-DE”, *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095. Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional* (El Peruano, 15 de marzo de 2020).

17 Ministerio de Defensa, “Resolución Ministerial N° 0231-2022-DE/CCFFAA”, Directiva N° 009-2022 JCCFFAA/D-3/DAI (Lima: Ministerio de Defensa, 2022).

necesidades vitales de acuerdo con sus objetivos nacionales.¹⁸ Por lo tanto, se puede inferir que las capacidades nacionales están intrínsecamente relacionadas con el bienestar general a través del desarrollo del país. Estas capacidades se sustentan en los ACN y en los recursos clave. Según la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los ACN son “aquellos recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales e imprescindibles para mantener y desarrollar las capacidades nacionales o que están destinados a cumplir dicho fin. La afectación, perturbación o destrucción de dichos activos no permite soluciones alternativas inmediatas, generando grave perjuicio a la Nación”.¹⁹

El proceso de identificación y evaluación de los ACN comienza con la estimación efectuada por el operador responsable, perteneciente al sector privado o público. Este actor tiene la responsabilidad de implementar todas las medidas de seguridad necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento del ACN.²⁰ Dicha evaluación es posteriormente validada por el sector competente, que aplica criterios específicos para determinar su importancia. Los parámetros considerados incluyen, en primer lugar, la relación del activo con alguna capacidad nacional; en segundo lugar, su relevancia esencial para el Estado; y, finalmente, la inexistencia de alternativas inmediatas que puedan reemplazarlo ante un eventual daño o afectación directa. Posteriormente, el sector responsable realiza un análisis detallado del nivel de criticidad, considerando aspectos fundamentales como: el grado de contribución al cumplimiento de la capacidad nacional; el impacto económico, calculado a partir de las posibles pérdidas derivadas de la afectación del ACN; y la repercusión sobre la población, vinculada a la confianza pública y la alteración de la vida cotidiana, considerando áreas de influencia, gravedad e intensidad del evento, así como las consecuencias derivadas a lo largo del tiempo. Finalizado este procedimiento, el sector

18 Dirección Nacional de Inteligencia, *Doctrina de Inteligencia* (Lima: Sistema de Inteligencia Nacional, 2021).

19 Presidencia del Consejo de Ministros, “D.S. N° 106 – 2017 – PCM”, *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la identificación, evaluación y gestión de riesgos de los Activos Críticos Nacionales (ACN)* (El Peruano, 10 de noviembre de 2017), 6.

20 *Ibid.*

correspondiente presenta la propuesta de identificación del ACN a la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), encargada de aprobar o rechazar la solicitud. En caso de ser aprobada, la DINI elabora el Inventario Nacional de los Activos Críticos Nacionales (INACN), el cual se remite al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA) para su revisión, actualización y autenticación.²¹

Recursos Clave

La PCM establece una distinción clara entre los recursos clave y los ACN, definiendo a los primeros como elementos tangibles e intangibles que una nación puede poseer y que podrían clasificarse como ACN.²² Si bien se reconoce la existencia de infraestructuras que impulsan el desarrollo del país, resulta necesario precisar que el concepto de recursos clave abarca aquellos activos, infraestructuras y sistemas que no cumplen con los criterios para ser considerados ACN. La destrucción o afectación de estos elementos genera un impacto relevante a nivel regional o local que, de manera individual, no compromete las capacidades nacionales; no obstante, su deterioro conjunto puede tener efectos significativos. En esta categoría se incluyen el patrimonio histórico, el patrimonio cultural, los recursos naturales renovables y no renovables, las áreas naturales protegidas y otros elementos de índole regional o local.²³

La identificación de los recursos clave no se encuentra expresamente consignada en la norma; no obstante, se han establecido procedimientos equivalentes para elaborar su inventario. En este escenario, resulta indispensable aplicar los criterios definidos por el operador para clasificar los ACN, limitando la evaluación de la afectación al ámbito regional o local. Una vez concluida esta etapa, aquellos elementos que no cumplen con los requisitos para ser considerados ACN se remiten al sector competente, lo que facilita la valoración de su nivel de criticidad en el territorio. En este

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Ibid.

punto, el flujograma se ve afectado, ya que, en lugar de enviar la propuesta de dichos elementos a la DINI, se deriva al Ministerio de Defensa (MINDEF), encargado de supervisar el inventario.²⁴ Esta situación debería corregirse, puesto que correspondería a la DINI determinar e inventariar dichos activos por región, evaluando su impacto territorial en caso de eventual afectación. Por otro lado, el MINDEF tiene la potestad de proponer a la DINI la reclasificación de aquellos bienes que hayan experimentado variaciones en su nivel de criticidad, a corto o a largo plazo, de modo que sean designados como ACN.²⁵ Aunque el MINDEF administra dicho inventario, corresponde a cada sector determinar, de forma independiente y en función de la variación de criticidad, si un elemento puede considerarse ACN. Para ello, se deberá aplicar el protocolo descrito y presentar la nueva propuesta a la DINI o, en su defecto, delegar de forma exclusiva esta responsabilidad a dicha institución.

Instalaciones Estratégicas

Se define como instalaciones estratégicas a las infraestructuras públicas o privadas, las cuales permiten el funcionamiento del país y la prestación de los servicios públicos.²⁶ Se determinan dos características relevantes: en primer lugar, las instalaciones pueden pertenecer al ámbito público o privado, pero siempre brindan servicios públicos; en segundo lugar, su importancia radica en que, si fueran vulneradas, se afectaría el normal funcionamiento del país. De manera similar a la legislación española, cabe señalar que la perturbación o destrucción de estas infraestructuras estratégicas tendría un impacto grave en la prestación de los servicios esenciales.²⁷

Es necesario indicar que existe una diferencia conceptual entre instalaciones estratégicas e instalaciones críticas en relación al efecto que puede ocurrir si son

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Presidencia del Consejo de Ministros, "D.S. N° 106 - 2017 - PGM", *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la identificación, evaluación y gestión de riesgos de los Activos Críticos Nacionales (ACN)* (El Peruano, 10 de noviembre de 2017), 6.

27 Galindo Francisco, *Protección de infraestructuras críticas: un análisis de derecho comparado* (Málaga: Universidad de Málaga, 2016).

vulneradas. Para Moreira, ambas nociones están asociadas a la sustentabilidad, pues una infraestructura es estratégica si puede restablecer el funcionamiento del servicio esencial cuando es vulnerada o perturbada; sin embargo, es crítica cuando no posee alternativas y no puede restituir el servicio frente a una perturbación o destrucción.²⁸ Se puede inferir que las instalaciones estratégicas y críticas poseen una connotación de impacto catastrófico si son afectadas; además, puede precisarse que la mayoría de las actividades humanas dependen del suministro eléctrico, de agua, de telecomunicaciones y de transporte.²⁹ En ese sentido, el autor nos brinda un alcance conceptual para distinguir qué son estas instalaciones críticas y qué servicio brindan.

Las instalaciones críticas deben correlacionarse con las 13 capacidades nacionales porque, en gran medida, están bajo el cargo de un sector responsable.³⁰ Además, puede inferirse que una instalación o infraestructura crítica puede ser un ACN dependiendo de los niveles de criticidad y de acuerdo a la definición de infraestructura como un conjunto de estructuras, instalaciones u obras que conforman un ACN y que son imprescindibles para el desarrollo normal de un país.³¹ En relación a qué entidad determina si es o no un ACN, la instalación candidata mantiene el mismo procedimiento que un ACN, con la diferencia de que estas infraestructuras preferentemente brindan un servicio público a la población.

Servicios Públicos Esenciales

Los SSPPEE tienen sus raíces en el derecho romano, donde surgieron regulaciones para atender necesidades cotidianas relacionadas con la salud pública y la seguridad. Estos están relacionados con la

28 Horzella Bárbara, “*Protección de infraestructura crítica y Fuerzas Armadas conceptualización y experiencia comparada*”, (Santiago: Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019), 3.

29 Galindo Francisco, *Protección de infraestructuras críticas: un análisis de derecho comparado* (Málaga: Universidad de Málaga, 2016).

30 Ibid.

31 Presidencia de la República, “D.S. N° 005 – 2021 – IN”, *Decreto Supremo que aprueba la Directiva Nacional de Orden Interno para la protección de los Activos Críticos Nacionales – ACN* (El Peruano, 27 de junio de 2021).

supervivencia física de las personas³² y se aplican en áreas como la salud, limpieza y saneamiento; suministro de electricidad, agua, desagüe, gas y combustible; servicios funerarios; establecimientos penitenciarios; telecomunicaciones; transporte; seguridad y defensa nacional; y administración de justicia.³³

En esencia, los SSPPEE abarcan actividades desempeñadas por entidades públicas o privadas, establecidas por la Constitución o las leyes, con el propósito de atender necesidades generales de manera continua y regular. Estas funciones pueden ser realizadas directamente o mediante concesionarios, bajo un régimen jurídico público o privado. Asimismo, se consideran de interés público y deben ofrecerse sin discriminación, a cambio de una tarifa.

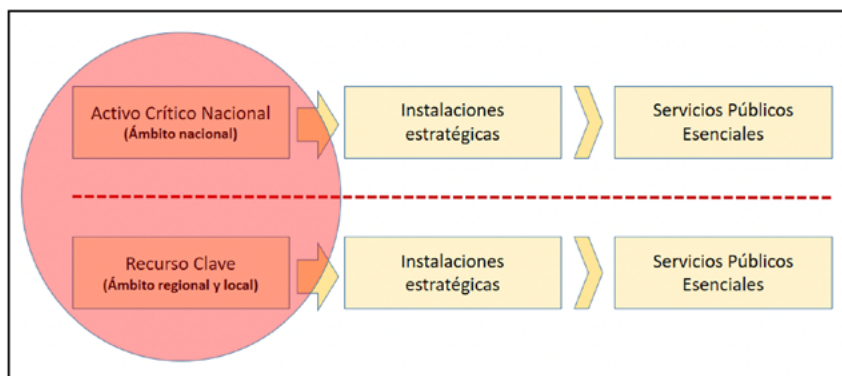
En última instancia, un SSPPEE está determinado por la propia instalación crítica que brinda el servicio, influida por factores característicos de una sociedad globalizada y tecnológica, lo cual genera una demanda constante por parte de la ciudadanía. Es preciso señalar que el acceso debe ser equitativo y garantizar la universalidad, involucrando tanto a los organismos de la administración pública como a las empresas privadas que participan mediante mecanismos concesionales. Ambos con el imperativo de satisfacer adecuadamente las necesidades generales y fomentar el desarrollo armonioso de la sociedad.³⁴

32 Presidencia de la República, “D.S. N° 003-2020-DE”, *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095. Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (El Peruano*, 15 de marzo de 2020), 16.

33 *Ibid.*

34 Molero, M. & Pacheco, M., “*Los servicios públicos esenciales en España*”. *Revista luso – brasileira de direito do consumo*, 5(15) (2014), Biblioteca digital jurídica do Superior Tribunal do Justiça.

Figura 2. Relación entre ACN y recursos clave



Nota: Los ACN y los recursos clave son conceptualmente similares; sin embargo, la diferencia radica en su ámbito territorial: el primero posee competencia nacional, mientras que el segundo se delimita a nivel regional y local.

¿Cuándo la PNP ha sido Sobrepasada?

Reviste importancia proporcionar un contexto contemporáneo al problema que plantea la intervención de las FF. AA. en la lucha contra el crimen organizado. Este fenómeno se relaciona con el fin de la Guerra Fría, periodo en el cual disminuyeron las amenazas externas y se intensificaron las de carácter interno. Sus características, como el número de víctimas y la violencia generada, varían según el contexto social de cada país, con un énfasis particular en América Latina.³⁵ Al respecto, la falta de comprensión del problema por parte de la policía, así como su ineficaz acción frente a estas amenazas, ha generado cuestionamientos sobre su desempeño, propiciando que sus funciones sean asumidas por las FF. AA.³⁶

Bajo este panorama, se han identificado tres indicadores clave que justifican la intervención de las FF. AA. en la lucha contra el crimen organizado, conocidos como la 'triada'. Estos elementos se presentan cuando la

³⁵ Hurtado Carlos y Doria Adán, "Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad. Experiencias de México, Colombia y Perú", *Revista Científica General José María Córdova*, 18 (30) (2020): 381, <https://doi.org/10.21830/19006586.548>

³⁶ *Ibid.*, 392.

policía es superada, cuando su estructura organizativa colapsa debido a la insuficiencia de personal y recursos, y cuando su estrategia nacional para garantizar el orden público no logra concretarse con éxito.

En concordancia con lo anterior, Hurtado y Doria describen y ejemplifican los factores que integran la triada del crimen organizado. Asimismo, señalan que en 2014 la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconoció la soberanía de cada nación para identificar sus amenazas de seguridad y, en consecuencia, definir su política en esta materia.³⁷ Este principio de soberanía permite a cada Estado determinar si recurre o no a las FF. AA. para afrontar desafíos emergentes.

Chile ofrece un ejemplo de colaboración entre las FF. AA., las autoridades civiles y policiales en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, el narcotráfico y el Crimen Organizado Transnacional (COT).³⁸ Los casos de México y Colombia, descritos por Hurtado y Doria, evidencian la incapacidad de las fuerzas policiales para contener a los cárteles de la droga, lo que ha llevado a una situación de riesgo de convertirse en Estados fallidos, al no poder garantizar su propio funcionamiento ni brindar servicios básicos a la población. Asimismo, se constataron evidencias de estrechos vínculos económicos entre la policía, el gobierno y los cárteles, lo cual facilitó, incluso, la realización de actividades delictivas por parte de estos actores sociales.

El Perú no ha sido ajeno a esta problemática. En la década de 1980, la PNP se vio sobrepasada por el aumento de la violencia, manifestado en el asesinato de autoridades locales, ataques a comisarías y masacres de campesinos. Esta situación se debió a la falta de preparación y al incremento de la corrupción en la PNP.³⁹ Como consecuencia, el gobierno de Víctor Andrés Belaúnde decidió que las FF. AA. asumieran el control del orden interno.

37 Ibid., 383.

38 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Decreto N° 265 Autoriza colaboración y delega en el Ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica* (Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, 9 de julio de 2019).

39 Hurtado Carlos y Doria Adán, "Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad. Experiencias de México, Colombia y Perú", *Revista Científica General José María Córdova*, 18, no. 30 (2020): 389, <https://doi.org/10.21830/19006586.548>

En la actualidad, la intervención de las FF. AA. en el control del orden interno requiere la aprobación de la autoridad política o policial del lugar, quien debe solicitar la intervención al ministro del Interior, quien formaliza el pedido al presidente de la república. Este procedimiento se aplica en situaciones como los actos delictivos en el distrito del Putumayo y la criminalidad en las ciudades de la costa norte del país, donde se evidencian circunstancias similares a las registradas en México, Colombia y en la década de 1980 en el Perú, tales como secuestros, amenazas y sicariato.

Conclusiones

La normativa nacional no especifica claramente el tipo de apoyo que las FF. AA. deben brindar a la PNP durante el restablecimiento del orden interno, aunque existen regulaciones generales como el DL N° 1095. Sin embargo, existen tres posibles formas de regular este vacío legal. El primero proviene del Ejército Nacional de Colombia, que define el respaldo como directo o indirecto, empleando personal especializado y medios logísticos, respectivamente. El segundo corresponde al Ejército de Chile, que establece el soporte a través de recursos logísticos, de transporte y de tecnología. Finalmente, las FF. AA. del Perú cuentan con los lineamientos del CCFFAA, aprobados por el MINDEF, que establecen que el apoyo se realiza mediante personal para la protección de los ACN y medios logísticos. En este contexto, para mejorar la coordinación y uniformidad en el apoyo que las FF. AA. brindan a la PNP, es crucial que los lineamientos establecidos por el CCFFAA y aprobados por el MINDEF sean claros y precisos. Esto evitaría ambigüedades en la interpretación de los procedimientos durante las acciones militares. Además, se debe precisar que cuando las FF. AA. asumen el control del orden interno, la PNP se subordina, sin embargo, en ningún momento deja de cumplir sus funciones policiales, ya que el control del orden interno permanece a su cargo. Por otro lado, existe una distinción clara entre ACN y recursos clave. Después de evaluar su criticidad, los recursos que no son ACN, pero mantienen su importancia pueden clasificarse como recursos clave. Sin embargo, esta distinción puede ser confusa, debido a factores geográficos y administrativos que afectan a

las instalaciones estratégicas y a los SSPPEE. Además, las instalaciones estratégicas, también consideradas infraestructuras, son ACN porque son fundamentales para los servicios públicos que impulsan el desarrollo del país. Por otro lado, los SSPPEE, que garantizan la subsistencia del ciudadano, pueden ser ACN o recursos clave, dependiendo del nivel de gobierno. En este contexto, en el ámbito del orden interno, las FF. AA. tienen la misión de proteger los ACN que se encuentran dentro del territorio nacional y bajo la responsabilidad de una Gran Unidad de Combate (GUC). Por lo tanto, en situaciones de emergencia, en lugar de comprometer a toda una GUC, se debe asignar un elemento específico para esta tarea. Asimismo, las compañías de Policía Militar deberían especializarse en el orden interno, con un enfoque en la protección de ACN y recursos clave. Finalmente, no se definen explícitamente los criterios que deben ocurrir para que la PNP se encuentre sobrepasada en su actuación de control del orden interno. En este sentido, el CCFFAA, en coordinación con el MINDEF, ha establecido tres pautas denominadas como “triada” para abordar esta situación. Asimismo, existen estudios comparados en México y Colombia donde los indicadores fueron escaladas de violencia y asesinatos; en ese sentido, el Perú no fue ajeno a esa realidad en la década de los 80. En efecto, las declaratorias de Estado de Emergencia no deberían involucrar solo la participación de las FF. AA.. Es de conocimiento que el Estado dispone de dos elementos clave para legitimar su poder: las FF. AA y la PNP. Por consiguiente, se podría normar la participación de la PNP durante el Estado de Emergencia con la única finalidad de fortalecer su institucionalidad y concienciar que las FF. AA. son una excepcionalidad. Adicionalmente, es importante difundir que la solución a los múltiples problemas en el ámbito del orden interno es multisectorial, no solo militar.

Sobre el autor

Dedwin Galindo Gonzales

Es Mayor del Ejército del Perú, maestro en Educación con mención en Gestión Educativa y maestro en Ciencias Militares con mención en Gestión Pública. Posee licenciaturas en Ciencias Militares y en Administración, así como un diplomado

en Planeamiento Operacional Conjunto. Es miembro de honor de la Academia Latinoamericana de Historia Militar y miembro de número de la Academia Peruana de Historia Militar. Ha colaborado con diversas publicaciones académicas, entre ellas la revista Pensamiento Conjunto (2018, 2024), la revista literaria ERGO (2021) y la revista Expresión Militar (2023). Actualmente, se desempeña como docente en la Escuela Superior de Guerra del Ejército (ESGE); además, es maestrando en Historia en la Universidad Católica San Pablo (UCSP) y doctorando en Desarrollo y Seguridad Estratégica en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN).



ISSN: 2955-8018 (Printed)

ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, January - April, 2025, pp. 115-130

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.75>

ARTICLE

The Armed Forces in the control of internal order and in support of the Peruvian National Police for its reestablishment

Dedwin Galindo Gonzales

 <https://orcid.org/0009-0007-2804-9040>

 dgalindog@esge.edu.pe

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2025. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

The Armed Forces in the control of internal order and in support of the Peruvian National Police for its reestablishment

Dedwin Galindo Gonzales

Summary

The increase of social conflict in Peru has prompted political decisions on the possible participation of the Armed Forces (Armed Forces), particularly the Peruvian Army (EP), in complex scenarios. It should be noted that there is a legal framework, Legislative Decree N° 1095, which regulates such intervention through the declaration of a State of Emergency. However, regulatory gaps are identified related to the nature of the support to the National Police of Peru (PNP) and the specific tasks performed during the Emergency Regime contemplated in Article 137 of the Political Constitution of Peru (CPP). In this context, a theoretical review of the intervention of the Armed Forces in the control and reestablishment of internal order is carried out, based on a legal and conceptual analysis of current regulations. Likewise, key differences are established between Critical National Assets (CNA), strategic facilities, essential resources and Essential Public Services (SSPPEE), with the aim of proposing alternatives for a more effective participation in scenarios that could be recurrent. The proposal seeks to guarantee inter-institutional coordination between the Armed Forces, the PNP and other entities, optimizing military capabilities such as logistics, protection and technical support to face exceptional situations.

Keywords: *Internal order, PNP support, ACN protection, key resources, strategic installations, PNP overstretched, participation of the Armed Forces.*

Introduction

During the last decade, social phenomena related to internal order in Peru have experienced a notable increase. DL 1095 defines these events, which include Illicit Drug Trafficking (TID), terrorism, the affectation of SSPPEE and strategic installations. Faced with these scenarios, characterized by recurrent threats and concerns, it has been decided to use the Armed Forces to collaborate with the PNP in the restoration of internal order or, alternatively, to take control of it, after declaring a State of Emergency. However, questions arise that are

not foreseen in the normative framework and need to be clarified based on lessons learned or by adopting models from other countries in the region. In this context, the first conceptual gap concerns the assistance provided by the Armed Forces to the PNP. For this reason, the term support has been conceptualized in order to establish categories and indicate precisely the elements that constitute it. In addition, the regulations are conceptually and structurally imprecise, which makes it difficult to clearly identify the agencies or institutions responsible for defining and clarifying which resources and infrastructure are classified as ACN, key resources, strategic facilities and SSPPEE. Finally, it is necessary to establish concretely in what way the PNP has been overstretched and what indicators demonstrate this.

Conceptualization of the Support of the Armed Forces to the PNP

Support, as a command function and authority in the military field, is established between a superior commander and his subordinates to assist, protect, complement or sustain another force.¹ In this sense, such action is primarily associated with the concept of aid. It is understood, therefore, that any activity that involves the provision of means or tangible elements, in order to collaborate with a specific entity or purpose, constitutes an act of support.

Within military terminology, this function acquires special relevance during operations and actions, since the available means are assigned to decisive initiatives or major efforts.² In this context, the Colombian National Army defines support as the establishment or creation of essential conditions for the optimal functioning of the instruments of national power.³ Excluding the strategic character inherent in the definition, it follows that the action of supporting is directly linked to the creation of conditions conducive to success in the execution of a given mission, which requires the integral provision of the necessary resources to achieve it.

1 Army of Peru, Planning of Land Operations ME 1-134 (Lima: Army Education and Doctrine Command, 2015), A5-1.

2 Ibid., 2-23.

3 National Army of Colombia, Operations MFRE 3 - 0 (Bogota: Colombian National Army Doctrine Center, 2017).

The EP uses precise terminology when coining the direct characteristic, defining it as the support that one force confers to another in a specific manner,⁴ which clarifies the action in question in a timely manner. In this sense, the PNP determines the support it receives from its own institution, calling it operational support, which is materialized through specialized rescue units, the progressive use of weapons, police teams with trained dogs for crowd control and cavalry units with tactical training for the management of concentrations.⁵ The same reference does not detail the procedures or resources that the Armed Forces should employ to support the PNP. However, it underlines the importance of close inter-institutional coordination in exceptional situations such as internal disturbances, riots, sporadic acts and other events that disrupt internal order.⁶ Given this normative vacuum, it is pertinent to classify exceptional situations into three types of organized non-state actors.

Table 1. Types of non-state actors

Type of actor	Features
Formally organized groups	Rebels and militias that have a proclaimed name and are organized for combat.
Informally organized supportgroups	Sympathizers and affiliates of organized political parties that rarely engage in combat.
Informally organized groups that share a common identity	Groups defined along religious, ethnic and national lines; they include conflicts considered communal, where incompatibilities are based on community identity.

Source: Adapted from Peace Research Institute Oslo (PRIO) classification.⁷

4 Army of Peru, Planning of Land Operations ME 1-134 (Lima: Army Education and Doctrine Command, 2015).

5 National Police of Peru, Manual of Operations for the Maintenance and Restoration of Public Order (Lima: Dirección General, 2016).

6 Presidency of the Republic, "D.S. N° 003-2020-DE", Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095. Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (Legislative Decree that establishes rules for the employment and use of force by the Armed Forces in the national territory) (El Peruano, March 15, 2020).

7 Peace Research Institute Oslo (PRIO), Conflict Trends 2019 - Non-State Conflicts (Oslo: PRIO, 2019).

As shown in Table 1, the non-state actors present in the Peruvian reality correspond mainly to informally organized groups with a common identity. This phenomenon is manifested through the emergence of radical collectives that emerge from political-ideological currents, whose community identity is built on the basis of social inequality, marginality and state neglect. Such conditions foster the absence of national identity and the configuration of regional ethnic identities.⁸ In this context, inter-institutional coordination is essential, particularly between the Armed Forces, the PNP and intelligence agencies. This type of cooperation is fundamental to guarantee the effective participation of the Forces and the required support through their military capabilities, such as telematics, psychological operations, protection and integrated logistical support.⁹

The Regulation of DL N° 1095 establishes that, during the intervention of the Armed Forces in support of the PNP -when so ordered by the President of the Republic-, the designated military commander must coordinate with the PNP all the aspects concerning such support.¹⁰ In this sense, coordination is an essential element to define the type of assistance that the PNP will need during the development of military operations.

In order to adequately suggest this type of support, it is necessary to differentiate the scope of military operations and actions, considering the situations foreseen in DL N° 1095. Likewise, it is necessary to evaluate the decisive action, which combines offensive, defensive and stability operations and actions to support the defense of the civil authority, always according to the assigned mission and the identified threat.¹¹

8 Gonzales Miguel, Calle Oscar, Campos Rolando, and Eduardo Manolo, "Radicalización Ideológica, Crimen Organizado y Seguridad Nacional: La Intervención de las Fuerzas Armadas," *Seguridad y Poder Terrestre* 3, no. 4 (2024): 213, <https://doi.org/10.56221/spt.v3i4-74>.

9 Cam Emilio, "Internal Order: Defining the Support of the Armed Forces to the National Police," *Security and Land Power* 3, no. 4 (2024): 112, <https://doi.org/10.56221/spt.v3i4-71>.

10 Presidency of the Republic, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095. Legislative Decree that establishes rules for the employment and use of force by the Armed Forces in the national territory, Article 28.1^o

11 Army of Peru, Operations and unified land actions MF 3-1 (Lima: Jefatura de Doctrina del Ejército, 2019b).

Figure 1. Range of military operations and actions

Range	Situation DL 1095	Decisive action
Operations	Against a hostile group	Offensive
		Defensive
		Stability
Military actions	Support to the PNP to restore internal order (OSV)	Defense support to civil authority

Note: Adapted from the manual of conception of military operations and actions.

To confront a hostile group, as suggested in Figure 1, offensive, defensive and stability operations must be carried out. In contrast, in contexts classified as Other Situations of Violence (OSV), operations to support the defense of the civil authority must be executed.¹² The term support can be interpreted as a synonym for support, as in Colombia, where this concept is used to refer to four primary tasks. Of these, only one corresponds to support to the PNP, which, adapted to the Peruvian reality, translates into providing support to civilian law enforcement institutions, especially when events or situations exceed the PNP’s capabilities to maintain public order.¹³

Similarly to what is established in the Peruvian regulations, the National Army of Colombia provides military assistance to the PNP through direct and indirect support, employing troops with specialized training or providing logistical material and means of communication to reestablish public order.¹⁴ In the same vein, the Chilean Army establishes that its collaboration with the forces of public order and security is carried out

¹² Army of Peru, *Concepción de las operaciones y acciones militares MD 3-o* (Lima: Jefatura de Doctrina del Ejército, 2019a).

¹³ National Army of Colombia, *Defense Support to Civil Authority MFE 3-28* (Bogotá: Centro de Doctrina del Ejército Nacional de Colombia, 2017a).

¹⁴ *Ibid.*

through logistics, transportation and technology,¹⁵ which represents a predominantly indirect support.

In summary, it can be inferred that the two types of support described in the Colombian regulations –direct and indirect– should be coordinated and provided to the PNP, prior declaration of a State of Emergency. This type of assistance has a legal basis in the Third Complementary Provision of the Regulations of DL N° 1095, which specifies that the Armed Institutions (IIAA) must provide trained personnel and formulate requirements for non-lethal equipment and adequate firearms to carry out military actions in support of the PNP.¹⁶ Despite this, the Joint Command of the Armed Forces (CCFFAA) has established precise guidelines on the type of support to be provided to the PNP, mainly in logistical means and protection of ACN and key resources when assuming or reestablishing control of internal order.¹⁷

National Critical Asset

Before defining NCAs, it is necessary to understand that their conceptualization derives from the country's capabilities, defined as the inherent aptitude of a nation to effectively utilize its resources and satisfy its vital needs in accordance with its national objectives.¹⁸ Therefore, it can be inferred that national capabilities are intrinsically related to overall well-being through the country's development. These capabilities are underpinned by NCAs and key resources. According to the Presidency of the Council of Ministers (PCM), the ACN are “those resources, infrastructures and systems that are essential and indispensable to maintain and develop

15 Library of the National Congress of Chile, Decreto N° 265 Autoriza colaboración y delega en el Ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica (Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, July 9, 2019).

16 Presidency of the Republic, “D.S. N° 003-2020-DE”, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (Legislative Decree that establishes rules for the employment and use of force by the Armed Forces in the national territory) (El Peruano, March 15, 2020).

17 Ministry of Defense, “Resolución Ministerial N° 0231-2022-DE/CCFFAA”, Directiva N° 009-2022 JCCFFAA/D-3/DAI (Lima: Ministerio de Defensa, 2022).

18 Dirección Nacional de Inteligencia, Doctrina de Inteligencia (Lima: Sistema de Inteligencia Nacional, 2021).

national capabilities or that are intended to fulfill that purpose. The affectation, disruption or destruction of such assets does not allow for immediate alternative solutions, generating serious damage to the Nation”.¹⁹

The ACN identification and evaluation process begins with the estimation made by the responsible operator, belonging to the private or public sector. This actor is responsible for implementing all the necessary security measures to ensure the proper functioning of the ACN.²⁰ This assessment is then validated by the competent sector, which applies specific criteria to determine its importance. The parameters considered include, firstly, the relationship of the asset with some national capacity; secondly, its essential relevance for the State; and finally, the inexistence of immediate alternatives that could replace it in the event of possible damage or direct affectation. Subsequently, the responsible sector performs a detailed analysis of the level of criticality, considering fundamental aspects such as: the degree of contribution to the fulfillment of the national capacity; the economic impact, calculated from the possible losses derived from the ACN's affectation; and the repercussion on the population, linked to public confidence and the alteration of daily life, considering areas of influence, severity and intensity of the event, as well as the consequences derived over time. Once this procedure is completed, the corresponding sector submits the ACN identification proposal to the National Intelligence Directorate (DINI), which is in charge of approving or rejecting the request. If approved, DINI prepares the National Inventory of Critical National Assets (INACN), which is sent to the National Security and Defense Council (COSEDENA) for review, updating and authentication.²¹

Key Resources

The PCM establishes a clear distinction between key resources and ACN, defining the former as tangible and intangible elements that a nation

¹⁹ Presidency of the Council of Ministers, “D.S. No. 106 - 2017 - PCM”, Supreme Decree approving the Regulation for the identification, evaluation and risk management of National Critical Assets (ACN) (El Peruano, November 10, 2017), 6.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

may possess and that could be classified as ACN.²² While recognizing the existence of infrastructures that drive the country's development, it is necessary to specify that the concept of key resources includes those assets, infrastructures and systems that do not meet the criteria to be considered ACN. The destruction or damage of these elements generates a relevant impact at the regional or local level that, individually, does not compromise national capacities; however, their deterioration as a whole can have significant effects. This category includes historical heritage, cultural heritage, renewable and non-renewable natural resources, protected natural areas, and other elements of a regional or local nature.²³

The identification of key resources is not expressly stated in the standard; however, equivalent procedures have been established to draw up their inventory. In this scenario, it is essential to apply the criteria defined by the operator to classify the ACN, limiting the evaluation of the impact to the regional or local level. Once this stage is completed, those elements that do not meet the requirements to be considered ACN are referred to the competent sector, which facilitates the assessment of their level of criticality in the territory. At this point, the flowchart is affected, since instead of sending the proposal of such elements to DINI, it is referred to the Ministry of Defense (MINDEF), which is in charge of supervising the inventory.²⁴ This situation should be corrected, since it would be DINI's responsibility to determine and inventory these assets by region, assessing their territorial impact in the event of a possible affectation. On the other hand, MINDEF has the power to propose to DINI the reclassification of those assets that have experienced variations in their level of criticality, in the short or long term, so that they are designated as ACN.²⁵ Although MINDEF administers this inventory, it is up to each sector to determine, independently and based on the variation in criticality, whether an item can be considered ACN. To do so, the protocol described above should be

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Ibid.

25 Ibid.

applied and the new proposal should be submitted to DINI or, failing that, this responsibility should be delegated exclusively to DINI.

Strategic Facilities

Strategic facilities are defined as public or private infrastructures that enable the country to function and provide public services.²⁶ Two relevant characteristics are determined: firstly, the facilities may belong to the public or private sphere, but they always provide public services; secondly, their importance lies in the fact that, if they were violated, the normal functioning of the country would be affected. Similar to Spanish legislation, it should be noted that the disruption or destruction of these strategic infrastructures would have a serious impact on the provision of essential services.²⁷

It is necessary to point out that there is a conceptual difference between strategic facilities and critical facilities in relation to the effect that may occur if they are violated. For Moreira, both notions are associated with sustainability, since an infrastructure is strategic if it can reestablish the functioning of the essential service when it is violated or disturbed; however, it is critical when it has no alternatives and cannot restore the service in the event of a disturbance or destruction.²⁸ It can be inferred that strategic and critical facilities have a connotation of catastrophic impact if they are affected; furthermore, it can be specified that most human activities depend on the supply of electricity, water, telecommunications and transportation.²⁹ In this sense, the author provides a conceptual scope to distinguish what these critical facilities are and what service they provide.

26 Presidency of the Council of Ministers, "D.S. No. 106 - 2017 - PCM", Supreme Decree approving the Regulation for the identification, evaluation and risk management of National Critical Assets (ACN) (El Peruano, November 10, 2017), 6.

27 Galindo Francisco, *Critical infrastructure protection: a comparative law analysis* (Málaga: Universidad de Málaga, 2016).

28 Horzella Bárbara, "Protección de infraestructura crítica y Fuerzas Armadas conceptualización y experiencia comparada", (Santiago: Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019), 3.

29 Galindo Francisco, *Critical infrastructure protection: a comparative law analysis* (Málaga: Universidad de Málaga, 2016).

Critical facilities should be correlated with national capabilities because, to a large extent, they are under the charge of a responsible sector.³⁰ In addition, it can be inferred that a critical facility or infrastructure can be an ACN depending on the levels of criticality and according to the definition of infrastructure as a set of structures, facilities or works that make up an ACN and that are essential for the normal development of a country.³¹ In relation to which entity determines whether or not it is an ACN, the candidate facility follows the same procedure as an ACN, with the difference that these infrastructures preferably provide a public service to the population.

Public Services

SSPPEEs have their roots in Roman law, where regulations arose to address everyday needs related to public health and safety. These are related to the physical survival of people³² and apply in areas such as health, cleanliness and sanitation; electricity, water, sewage, gas and fuel supply; funeral services; correctional facilities; telecommunications; transportation; national security and defense; and administration of justice.³³

In essence, the SSPPEE encompass activities performed by public or private entities, established by the Constitution or by law, for the purpose of meeting general needs on a continuous and regular basis. These functions may be performed directly or through concessionaires, under a public or private legal regime. Likewise, they are considered to be of public interest and must be offered without discrimination, in exchange for a fee.

³⁰ Ibid.

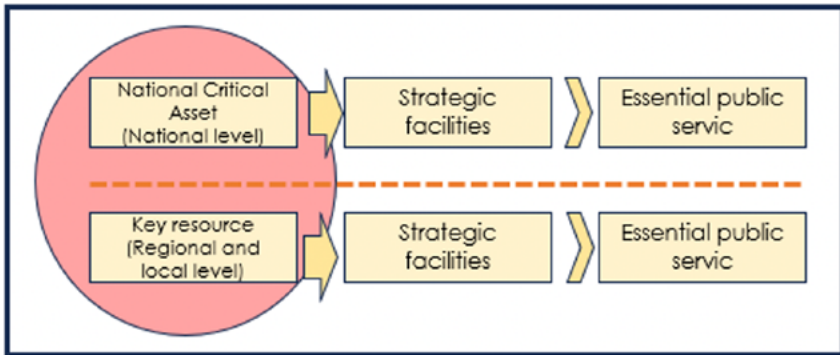
³¹ Presidency of the Republic, “D.S. N° 005 - 2021 - IN”, Supreme Decree that approves the National Directive of Internal Order for the protection of National Critical Assets - ACN (El Peruano, June 27, 2021).

³² Presidency of the Republic, “D.S. N° 003-2020-DE”, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (Legislative Decree that establishes rules for the employment and use of force by the Armed Forces in the national territory) (El Peruano, March 15, 2020), 16.

³³ Ibid.

Ultimately, a SSPPEE is determined by the critical facility that provides the service, influenced by factors characteristic of a globalized and technological society, which generates a constant demand from citizens. It should be noted that access must be equitable and guarantee universality, involving both public administration agencies and private companies that participate through concession mechanisms. Both with the imperative of adequately satisfying general needs and promoting the harmonious development of society.³⁴

Figure 2. Relationship between ACN and Key Resources



Note: ACN and key resources are conceptually similar; however, the difference lies in their territorial scope: the former has national jurisdiction, while the latter is delimited at the regional and local level.

When has the PNP been Overrun

It is important to provide a contemporary context to the problem posed by the intervention of the Armed Forces in the fight against organized crime. This phenomenon is related to the end of the Cold War, a period in which external threats diminished and internal threats intensified. Its characteristics, such as the number of victims and the violence generated, vary according to the social context of each country, with a particular

³⁴ Molero, M. & Pacheco, M., "Essential public services in Spain". Revista luso - brasileira de direito do consumo, 5(15) (2014), Biblioteca digital jurídica do Superior Tribunal do Justicia.

emphasis on Latin America.³⁵ In this regard, the lack of understanding of the problem by the police, as well as their ineffective action in the face of these threats, has raised questions about their performance, leading to their functions being taken over by the Armed Forces.³⁶

Against this backdrop, three key indicators have been identified that justify the intervention of the armed forces in the fight against organized crime, known as the 'triad'. These elements are present when the police are overwhelmed, when their organizational structure collapses due to insufficient personnel and resources, and when their national strategy to guarantee public order fails to materialize successfully.

Accordingly, Hurtado and Doria describe and exemplify the factors that make up the organized crime triad. They also point out that in 2014 the Organization of American States (OAS) recognized the sovereignty of each nation to identify its security threats and, consequently, to define its security policy.³⁷ This principle of sovereignty allows each State to determine whether or not to resort to the Armed Forces to confront emerging challenges.

Chile offers an example of collaboration between the Armed Forces, civilian and police authorities in the fight against migrant smuggling, drug trafficking and Transnational Organized Crime (TOC).³⁸ The cases of Mexico and Colombia, described by Hurtado and Doria, show the inability of the police forces to contain the drug cartels, which has led to a situation of risk of becoming failed states, as they are unable to guarantee their own functioning or provide basic services to the population. There was also evidence of close economic ties between the police, the government and the cartels, which even facilitated criminal activities by these social actors.

35 Hurtado Carlos and Doria Adán, "Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad. Experiences from Mexico, Colombia and Peru," *Revista Científica General José María Córdova*, 18 (30) (2020): 381, <https://doi.org/10.21830/19006586.548>.

36 *Ibid.*, 392.

37 *Ibid.*, 383.

38 Library of the National Congress of Chile, Decreto N° 265 Autoriza colaboración y delega en el Ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica (Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, July 9, 2019).

Peru has not been immune to this problem. In the 1980s, the PNP was overwhelmed by the increase in violence, manifested in the assassination of local authorities, attacks on police stations and massacres of peasants. This situation was due to a lack of preparation and increased corruption in the PNP.³⁹ As a consequence, the government of Víctor Andrés Belaúnde decided that the Armed Forces would assume control of internal order.

Currently, the intervention of the Armed Forces in the control of internal order requires the approval of the local political or police authority, who must request the intervention from the Minister of the Interior, who formalizes the request to the President of the Republic. This procedure is applied in situations such as the criminal acts in the district of Putumayo and the criminality in the cities of the northern coast of the country, where circumstances similar to those registered in Mexico, Colombia and in the 1980s in Peru, such as kidnappings, threats and hired killings, are evident.

Conclusions

National regulations do not clearly specify the type of support that the Armed Forces should provide to the PNP during the reestablishment of internal order, although there are general regulations such as DL N° 1095. However, there are three possible ways to regulate this legal vacuum. The first comes from the Colombian National Army, which defines support as direct or indirect, using specialized personnel and logistical means, respectively. The second corresponds to the Chilean Army, which establishes support through logistical, transport and technological resources. Finally, the Peruvian Armed Forces have the CCFFAA guidelines, approved by MINDEF, which establish that support is provided through personnel for the protection of ACN and logistical resources. In this context, in order to improve coordination and uniformity in the

39 Hurtado Carlos and Doria Adán, "Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad. Experiences from Mexico, Colombia and Peru," *Revista Científica General José María Córdova*, 18 (30) (2020): 381, <https://doi.org/10.21830/19006586.548>.

support provided by the Armed Forces to the PNP, it is crucial that the guidelines established by the CCFFAA and approved by MINDEF are clear and precise. This would avoid ambiguities in the interpretation of procedures during military actions. In addition, it should be specified that when the Armed Forces assume control of internal order, the PNP is subordinated, however, at no time does it cease to fulfill its police functions, since the control of internal order remains its responsibility. On the other hand, there is a clear distinction between ACN and key resources. After assessing their criticality, resources that are not ACN but retain their importance can be classified as key resources. However, this distinction can be blurred, due to geographical and administrative factors affecting strategic facilities and SSPPEEs. In addition, strategic facilities, also considered infrastructure, are ACNs because they are critical to the public services that drive the country's development. On the other hand, SSPPEEs, which ensure the livelihood of the citizen, can be ACNs or key resources, depending on the level of government. In this context, in the field of internal order, the Armed Forces have the mission to protect the ACNs that are within the national territory and under the responsibility of a Large Combat Unit (GUC). Therefore, in emergency situations, instead of committing an entire GUC, a specific element should be assigned to this task. Also, Military Police companies should specialize in internal order, with a focus on the protection of ACN and key resources. Finally, there is no explicit definition of the criteria that must occur for the PNP to be overstepped in its internal order control performance. In this regard, the CCFFAA, in coordination with MINDEF, has established three guidelines known as the "triad" to address this situation. Likewise, there are comparative studies in Mexico and Colombia where the indicators were escalations of violence and assassinations; in this sense, Peru was no stranger to this reality in the 1980s. In fact, declarations of State of Emergency should not only involve the participation of the Armed Forces. It is well known that the State has two key elements to legitimize its power: the Armed Forces and the PNP. Therefore, the participation of the PNP during the State of Emergency could be regulated with the sole purpose

of strengthening its institutionality and raising awareness that the Armed Forces are an exception. Additionally, it is important to disseminate that the solution to the multiple problems in the area of internal order is multisectoral, not only military.

About the author

Dedwin Galindo Gonzales

He is a Major in the Peruvian Army, Master in Education with mention in Educational Management and Master in Military Sciences with mention in Public Management. He holds degrees in Military Sciences and in Administration, as well as a diploma in Joint Operational Planning. He is an honorary member of the Latin American Academy of Military History and a full member of the Peruvian Academy of Military History. He has collaborated with several academic publications, including the journal *Pensamiento Conjunto* (2018, 2024), the literary journal *ERGO* (2021) and the journal *Expresión Militar* (2023). Currently, he teaches at the Escuela Superior de Guerra del Ejército (ESGE); he is also a master's student in History at the Universidad Católica San Pablo (UCSP) and a doctoral candidate in Development and Strategic Security at the Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN).



LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH LINE

ANTICIPACIÓN ESTRATÉGICA

STRATEGIC ANTICIPATION

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025, pp. 133-146

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.77>

ARTÍCULO

Perspectivas Geopolíticas en Siria Posterior a la Caída de Bashar al- Assad

Mariano López de Miguel

 <https://orcid.org/0000-0003-2377-8782>

 lopezdemiguel@gmail.com

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2025. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

Perspectivas Geopolíticas en Siria Posterior a la Caída de Bashar al-Assad

Mariano López de Miguel

Resumen

El colapso del régimen de Bashar al-Assad en diciembre de 2024 marcó un punto de inflexión en el panorama geopolítico de Siria. La caída del gobierno baazista generó un vacío de poder que condujo a una reconfiguración estratégica del país, con actores nacionales e internacionales en disputa por influencia. Este artículo analiza las dinámicas militares y políticas posteriores a la salida de Assad, con énfasis en la fragmentación territorial, la actividad de grupos insurgentes como Hay'at Tahrir al-Sham y las Fuerzas Tigre, así como el papel de potencias como Rusia, Estados Unidos (EE. UU.), Irán y Turquía. Además, examina los desafíos políticos, militares y económicos del gobierno transicional, el impacto del exilio de Assad en Moscú y la posibilidad de que Siria quede dividida en zonas de control bajo distintas esferas de influencia. A partir de este contexto, se evalúan los posibles escenarios futuros y sus implicaciones para la estabilidad regional y global.

Palabras clave: Siria, Bashar al-Assad, geopolítica, transición política, insurgencia, actores internacionales, reconstrucción postconflicto

Introducción

Contra todo pronóstico, tras trece años y medio de prolongado conflicto, el régimen del Partido Árabe Socialista (en adelante, Partido Baaz), personificado en la dictadura de Hafez Al Assad (1970-2000) y su hijo Bashar Al Assad (2000-2024), colapsó ante una ofensiva relámpago iniciado a fines de octubre del año pasado. Este acontecimiento marcó el fin de una de las autocracias más longevas de Medio Oriente y provocó una reconfiguración del equilibrio geopolítico en la región. El presente análisis examina las implicaciones militares de este suceso y las perspectivas estratégicas que definirán el futuro de Siria.

El régimen de la familia Al Assad en Siria ha sido un tema ampliamente debatido en la política mundial contemporánea. Durante más de medio siglo,

esta dinastía, vinculada a la minoría alauita dentro del chiismo, consolidó un control absoluto sobre el país, instaurando un sistema autoritario que generó conflictos internos, represión y episodios de violencia con impacto a nivel regional e internacional. Entre los acontecimientos más significativos destacan la masacre de Hama en 1982 y la insurrección islamista iniciada en 1976 por la organización de los Hermanos Musulmanes, reflejo de la inestabilidad estructural del país bajo el dominio del Partido Baaz.

Bajo el mandato de Hafez Al Assad, toda oposición política fue eliminada, los derechos civiles severamente restringidos y la libertad de expresión suprimida. Estas políticas represivas continuaron con la llegada al poder de su hijo, Bashar Al Assad, quien mantuvo la misma línea autoritaria que caracterizó a su padre, pese a que, en un principio, su ascenso generó ciertas expectativas de cambio debido a su juventud. Asumió la presidencia en junio de 2000, a los 34 años, tras el fallecimiento de su progenitor.¹

La caída de Bashar Al Assad en diciembre de 2024 marcó un hito crucial en la historia de Siria, un país devastado por la guerra. Analizar el panorama posterior a su salida no será una tarea sencilla, especialmente al considerar sus implicaciones tanto a corto como a largo plazo dentro del territorio sirio y en las naciones vecinas, desde Líbano hasta Israel, donde persiste el temor a una expansión del conflicto en las zonas fronterizas.

El colapso del régimen dejó un vacío de poder que requerirá un proceso de reconstrucción política y social sin precedentes. La transición hacia un gobierno democrático y estable representa un desafío monumental, condicionado por el legado de violencia y corrupción que caracterizó su mandato. A ello se suma la desconfianza de actores internacionales, como la Unión Europea (UE) y EE. UU. bajo un nuevo gobierno de Donald Trump, así como la incertidumbre respecto a la situación de minorías como la kurda y la drusa frente a una administración transicional de orientación islamista.²

1 A. Haidar, *Las relaciones entre Siria y Estados Unidos durante la presidencia de Hafez Al-Asad (1970-2000)*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2009.

2 Jusaima Moaid-Azm Peregrina, *Resolución del Conflicto Sirio: Una Aproximación Multi-track a la Mediación de la ONU para Siria (2012-2023)*. Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2024.

Perspectiva Militar en Siria Post-Assad

Para comprender la situación actual en Siria, resulta fundamental analizar las raíces históricas del conflicto. La Primavera Árabe, iniciada en 2011, desencadenó protestas en todo el país con demandas de reformas políticas y el fin del régimen autoritario de Assad. Estas movilizaciones respondían, en esencia, al deseo de la población de poner fin a un gobierno cleptocrático que, durante casi 41 años, había reprimido sistemáticamente cualquier forma de disidencia. Dicho control se sustentaba en la ley de emergencia promulgada por Hafez Al Assad poco después de asumir el poder mediante un golpe palaciego conocido como la “Revolución Correctiva”, que en 1970 derrocó al régimen de Salah Jadid, en el poder desde 1966.³ La violenta represión de las protestas pacíficas por parte del gobierno sirio incrementó la resistencia de la población, derivando en un conflicto prolongado y devastador que ha dejado profundas cicatrices en la sociedad siria. Particularmente severa fue la represión ejercida por la 25.^a División de la Guardia Republicana Siria, bajo el mando de Maher Al Assad, hermano del presidente, en ciudades como Homs, Dera'a y Alepo.⁴

Varias facciones y actores se vieron involucrados en el conflicto, incluido el Gobierno de la República Árabe Siria, grupos de oposición secular (entre ellos, el autodenominado Ejército Libre Sirio), fuerzas kurdas (YPJ - YPG) y grupos extremistas como el Estado Islámico de Irak y el Levante (EIL, por sus siglas en español; ISIS, por sus siglas en inglés: Islamic State of Iraq and Syria) o el Frente al-Nusra (rebautizado en 2016 como Jabhat Fatah al-Sham y, desde enero de 2017, integrado en Hayat Tahrir al-Sham tras romper lazos con la organización terrorista Al Qaeda). La comunidad internacional también se ha visto profundamente involucrada en el conflicto, con países como Rusia, Irán, Turquía y EE. UU. apoyando a diferentes facciones por sus propios intereses estratégicos. La guerra ha tenido implicaciones de largo alcance para la estabilidad regional, con países vecinos como Líbano—desde donde Hezbollah envió combatientes

3 H. Albasoos, An Overview of the Conflict in Syria, *International Journal of Research in Business and Social Science* 6, no. 1 (2017): 47-54.

4 C. Wieland, *Syria: A Decade of Lost Chances* (Seattle, WA: Cune Press, 2012).

en apoyo del régimen baazista—, Jordania e Irak siendo directamente afectados por el impacto transfronterizo del conflicto.⁵

Además, el auge del yihadismo global debe considerarse como una de las consecuencias más significativas de la guerra. Grupos extremistas aprovecharon el caos en Siria para reclutar combatientes y expandir su ideología. Europa se vio particularmente sorprendida por el flujo constante de jóvenes radicalizados que viajaban con la intención de derrocar el régimen de Bashar Al Assad. Esta situación representó una amenaza de seguridad no solo para la región, sino a nivel internacional, especialmente después de la proclamación del Califato Mundial por el autodenominado “Califa Ibrahim” (Abu Bakr al Baghdadi, fallecido en octubre de 2019) en la mezquita Al Nuri de Mosul, Irak.⁶

El conflicto, que se ha extendido por casi 14 años, atrajo la atención de diversos actores regionales e internacionales con intereses en su desenlace. Rusia e Irán se consolidaron como los principales aliados del régimen de Assad, brindándole asistencia militar fundamental para su permanencia en el poder. En el lado opuesto, EE. UU. apoyó a los rebeldes a través del programa Timber Sycamore de suministro de armas, mientras que Turquía, preocupada por la situación en la región disputada de Hatay y el fortalecimiento de los milicianos kurdos, también intervino activamente. Arabia Saudí, por su parte, rechazó la permanencia del régimen de Bashar Al Assad, debido a su carácter laico y a su alineación con Irán, lo que la llevó a participar en el conflicto con resultados dispares.⁷

Dinámicas Militares en un Conflicto de Múltiples Frentes

La guerra en Siria se ha caracterizado por su complejidad y la participación de múltiples actores con intereses y agendas divergentes. Desde los

5 M. Levitt, *Hezbollah: The Global Footprint of Lebanon's Party of God* (Georgetown University Press, 2024).

6 A. Tucker-Jones, *Daesh: Islamic State's Holy War* (Casemate Publishers, 2018).

7 K. Al-Kassimi, 'The Legal Principles of Bethlehem & Operation Timber Sycamore: The 'Islamist Winter' Pre-emptively Targets 'Arab Life' by Hiring 'Arab Barbarians', *Laws* 10, no. 3 (2021): 69.

enfrentamientos entre fuerzas gubernamentales y grupos rebeldes hasta la lucha contra organizaciones extremistas como ISIS, el conflicto adquirió dimensiones regionales que traspasaron fronteras y desafiaron las estructuras tradicionales de la guerra. La presencia de diversos grupos armados con objetivos opuestos generó un entorno caótico en el que la población civil quedó atrapada entre múltiples frentes de batalla, sufriendo las devastadoras consecuencias de una guerra total. Entre las prácticas más violentas destacaron el uso de civiles como escudos humanos por parte de la insurgencia y los bombardeos de saturación ejecutados por la fuerza aérea siria.⁸

Desde la caída del régimen, a partir del 8 de diciembre de 2011, la situación militar en Siria presenta una serie de desafíos tanto a nivel nacional como internacional. La reconstrucción del país y la estabilización de las zonas devastadas por el conflicto requerirán esfuerzos coordinados en los ámbitos militar y humanitario, lo que resultó inviable durante las fases más críticas de la guerra debido al bloqueo impuesto por el régimen en zonas controladas por la oposición y a la lucha interna entre facciones islamistas como el Frente Nusra y el Estado Islámico.⁹ La permanencia de múltiples grupos extremistas y la fragmentación del poder complicarán la búsqueda de una solución sostenible. La militarización del conflicto durante la fase posterior a las protestas civiles —hasta diciembre de 2011— exacerbó las tensiones y provocó una crisis humanitaria sin precedentes en la región, con 6,6 millones de refugiados externos y más de 5 millones de desplazados internos, cifra solo superada por la invasión rusa de Ucrania en 2022. En este contexto, la cooperación internacional y la diplomacia serán fundamentales para abordar los desafíos en Siria y avanzar hacia una resolución pacífica y sostenible de la pugna.¹⁰

8 Itamar Rabinovich and Carmit Valensi, *Syrian Requiem: The Civil War and Its Aftermath* (Princeton University Press, 2021).

9 E. Moore, FPI Bulletin: The Danger of Ignoring Al-Qaeda in Syria, *Foreign Policy Initiative*, 2022.

10 B. Berti, The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications, *Strategic Assessment* 17, no. 4 (2015): 41-53.

Desde el inicio de la guerra civil en 2011, diversos grupos islamistas han desempeñado un papel determinante en el desarrollo del conflicto. Estas organizaciones presentan diferencias en ideología, tácticas y objetivos, lo que ha contribuido a la complejidad del panorama político y militar del país. Uno de los grupos más influyentes fue Jabhat al-Nusra, filial de Al Qaeda en Siria, que logró consolidar su presencia en diversas regiones y se convirtió en una de las principales fuerzas de oposición al gobierno sirio. Paralelamente, ISIS expandió su control en el país, imponiendo su estricta interpretación de la ley islámica (Sharia) y documentando sus atrocidades a través de su publicación web Dabiq.¹¹

A medida que la guerra se prolongaba, las tensiones entre grupos islamistas se intensificaron. La rivalidad entre Jabhat al-Nusra e ISIS generó enfrentamientos violentos entre ambas facciones, mientras que la fragmentación de la oposición armada dio lugar a la aparición de nuevas organizaciones con agendas diversas. Entre estas destacan Ajnad al-Kavkaz,¹² conformado por combatientes del Cáucaso, principalmente chechenos, y Jaysh al-Islam, un grupo opositor liderado por Zahran Alloush hasta su eliminación por Rusia en diciembre de 2015. La competencia por recursos, territorio y respaldo internacional exacerbó aún más las divisiones dentro del movimiento islamista en Siria.

En medio de este panorama fragmentado, en 2017 surgió Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), una alianza de varios grupos islamistas encabezada por Jabhat al-Nusra. Esta organización rompió sus lazos con la red de Al Qaeda, fundada por Osama Bin Laden, e intentó proyectarse como un movimiento con un enfoque más nacionalista y contrario al régimen Baazista de Assad. HTS buscaba consolidar el poder de los islamistas en el norte de Siria y competir con otras facciones rebeldes y terroristas por el control territorial. Su aparición representó un intento de unificación de diversas facciones

11 M. Á. B. Martín, La Estrategia del Daesh a Través de su Revista Dabiq, *Boletín IEEE* 7 (2017): 338-353. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA51-2017_Estrategia_Daesh_Revista_Dabiq_MABM.pdf

12 J. Beslin and M. Ignjatijevic, Balkan Foreign Fighters: From Syria to Ukraine, *European Union Institute for Security Studies* (EUISS), 2022.

rebeldes y yihadistas en el noroeste del país, particularmente en la región de Idlib, donde estableció su principal bastión. A través de esta fusión, HTS pretendía afianzar su dominio y organizar un frente unificado contra las fuerzas del gobierno sirio, estructurado bajo el renombrado Al-Fatah al-Mubin o Comando de Operaciones Militares.¹³

Ahmed Al Sharaa (1982), identificado por su kunya o nombre de guerra Abu Mohammad al-Julani, se convirtió en el líder principal de HTS y ha desempeñado un papel crucial en su organización y estrategia militar. Con experiencia previa en Al Qaeda en Irak, durante la ocupación estadounidense (2003-2011), al-Julani ha liderado a HTS en su intento por consolidar el control sobre las áreas bajo su influencia. Otros comandantes destacados incluyen a Hashim al-Shaykh (1968), conocido como Abu Jaber Shaykh, quien ha participado en la planificación de operaciones militares, y Abu Malek al-Talli, responsable de la coordinación con otras facciones rebeldes en Siria.¹⁴

Por otro lado, el surgimiento de ISIS marcó un hito significativo en la historia contemporánea de Oriente Medio. Desde sus inicios, esta organización tuvo un impacto profundo en la región, especialmente en Siria, donde llevó a cabo una campaña de terror y violencia. ISIS se fortaleció en el caos de la guerra civil a partir de 2011, aprovechando la debilidad del gobierno de Bashar al-Assad y el descontento de la población suní. Con el tiempo, logró establecer un califato en amplias zonas de Irak y Siria, extendiendo el conflicto a Occidente, imponiendo su interpretación radical del Islam y cometiendo atrocidades a gran escala.

En Siria, ISIS se convirtió en un actor clave del conflicto, enfrentándose tanto a las fuerzas gubernamentales como a otros grupos rebeldes. Su capacidad para reclutar combatientes extranjeros y financiarse mediante la venta de petróleo le otorgó una ventaja estratégica en el campo de batalla. Sin embargo,

13 J. Drevon and P. Haenni, How Global Jihad Relocalises and Where it Leads: The Case of HTS, the Former AQ Franchise in Syria, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper* no. RSCAS, 8 (enero 2021).

14 C. Anzalone, *The Multiple Faces of Jabhat al-Nusra/Jabhat Fath al-Sham in Syria's Civil War*, *Insight Turkey* 18, no. 2 (2016): 41-50.

a medida que la coalición internacional liderada por EE. UU. intensificó sus ataques aéreos, la organización comenzó a perder territorio y poder. Para 2025, se prevé que ISIS haya perdido gran parte de su control en Siria, aunque es probable que continúe operando como una amenaza insurgente. A pesar de los reveses sufridos, su ideología extremista sigue atrayendo seguidores y simpatizantes tanto en la región como a nivel global. La reconstrucción y estabilización de las áreas previamente controladas por los fundamentalistas, liderados inicialmente por Abu Bakr al-Baghdadi, representan un desafío significativo para el gobierno transicional sirio y la comunidad internacional.¹⁵

La presencia continua de grupos yihadistas en Siria y sus países vecinos plantea desafíos de seguridad tanto a nivel nacional como internacional. La radicalización de individuos a través de la propaganda en línea y la influencia de antiguos miembros de ISIS son amenazas que requieren un enfoque integral. La mitigación de su influencia dependerá de abordar las raíces del extremismo, reconstruir las áreas afectadas y promover la estabilidad a largo plazo, elementos clave para garantizar un futuro más seguro en Siria y en toda la región.

Las Nuevas Fuerzas Armadas Sirias Tras la Caída de Bashar al-Assad

La creación de un Ministerio de Defensa centralizado, encabezado por Marhaf Abu Qasra, simboliza el esfuerzo por unificar y profesionalizar las fuerzas armadas después del colapso de un régimen que se mantuvo en el poder por más de medio siglo. Uno de los primeros pasos en este proceso ha sido el establecimiento de “centros de reconciliación”, donde los combatientes entregan sus armas y se comprometen a formar parte del nuevo ejército. No obstante, este esfuerzo enfrenta múltiples desafíos. Las tensiones entre diversas facciones, con lealtades divergentes y visiones políticas opuestas, dificultan el proceso de cohesión.¹⁶

¹⁵ M. Sethuraman, ISIS Post Baghdadi: Will There Be Another Caliphate in 2020? *NIAS Quarterly on Contemporary World Affairs* 2, no. 1 (2020): 1-8.

¹⁶ Oxford Analytica, Syria's De Facto Leader Will Priorise Pragmatism, *Emerald Expert Briefings* (oxan-db), 2025.

El principal reto para las nuevas fuerzas armadas sirias radica en equilibrar los intereses de los distintos grupos dentro de sus filas. Por ejemplo, las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF por sus siglas en inglés), respaldadas por EE. UU. y compuestas predominantemente por combatientes kurdos, han propuesto mantener una estructura militar separada dentro del ejército nacional. Sin embargo, el gobierno de transición ha rechazado estas iniciativas, insistiendo en una jerarquía consolidada bajo el Ministerio de Defensa. Esta postura busca evitar la fragmentación del país en “mini-ejércitos”, un fenómeno conocido como “libanización”, a pesar de correr el riesgo de alienar a actores clave en el conflicto.¹⁷

Además, la corrupción y la desconfianza entre los antiguos combatientes representan obstáculos significativos. Muchos ciudadanos temen que las nuevas fuerzas armadas repliquen las prácticas represivas del régimen anterior. Para contrarrestar estos temores, el gobierno ha enfatizado la necesidad de una formación ética y profesional que garantice el respeto por los derechos humanos.

Una de las principales preocupaciones de la sociedad radica en la ideología islamista del grupo mayoritario que asumió el poder: HTS, liderado por Abu Mohammad al-Julani (Ahmed Al Sharaa). La posibilidad de que se instaure una policía de estricta orientación islámica, similar a la de Arabia Saudita o incluso a la Policía de la Moral del régimen talibán en Afganistán, ha generado inquietud sobre su impacto en las comunidades seculares y en las minorías religiosas, como drusos, alauíes y kurdos. Asimismo, la posible implementación de la sharía plantea interrogantes sobre su compatibilidad con los esfuerzos de democratización y pluralismo. Aunque el gobierno transicional ha reconocido que la transición hacia elecciones libres y democráticas, la redacción de una nueva constitución y la consolidación de un Estado operativo tomará al menos cinco años, persisten dudas sobre cómo se conciliarán estos procesos con la creciente influencia de grupos islamistas.

17 G. Nick, Six Scenarios for Pro-Regime Militias in ‘Post-War’ Syria, 2019.

El éxito de las nuevas fuerzas armadas sirias dependerá de su capacidad para consolidarse como una institución verdaderamente nacional, capaz de trascender las divisiones sectarias y políticas. La participación de la comunidad internacional, a través de apoyo financiero, programas de capacitación y mediación diplomática, será fundamental para garantizar la estabilidad a largo plazo.¹⁸

Suhail Al Hassan y las Fuerzas Tigre Ante el Gobierno Transicional: Desafíos en Enero de 2025

En enero de 2025, el conflicto en Siria continúa siendo un escenario complejo, donde los remanentes de las antiguas Fuerzas Armadas Árabes Sirias (FAAS), lideradas por figuras como Suhail Al Hassan, siguen desempeñando un papel clave en la dinámica política y militar. Conocido como “El Tigre”, Al Hassan comandó las Fuerzas Tigre, una unidad de élite que resultó fundamental en las victorias militares del régimen de Bashar al-Assad durante la guerra civil. Esta unidad, reconocida por su disciplina y eficacia en el campo de batalla, se especializó en operaciones ofensivas, participando en la recuperación de ciudades estratégicas como Aleppo, Homs e Idlib.

Luego de la caída del régimen, las Fuerzas Tigre se reestructuraron y pasaron a la clandestinidad, en una situación similar a la experimentada por la Guardia Republicana Iraquí tras la derrota de Saddam Hussein en abril de 2003. En esta nueva etapa, no solo continuaron combatiendo contra grupos opositores, sino que llevaron a cabo acciones para desestabilizar a las nuevas fuerzas armadas después de diciembre de 2024.

Bajo el mando de Al Hassan, estas fuerzas desarrollaron una alta capacidad de coordinación con aliados internacionales, en particular Rusia, que les proporcionó apoyo logístico, aéreo y técnico, fortaleciendo su posición en el terreno.¹⁹ Esta colaboración permitió a las Fuerzas

¹⁸ D. Mirzaei and E. Woertz, Ten Things to Watch in the Middle East and North Africa in 2025, *GIGA Focus: Nahost* 2 (January 2025).

¹⁹ A. Bank, The ‘Victor’s Peace’ in Syria and the Limits of Multilateral Policies, 2019.

Tigre mantener su ventaja táctica frente a sus adversarios, incluidas las fuerzas alineadas con el Gobierno Transicional.

Por su parte, el Gobierno Transicional sirio, respaldado por actores internacionales como EE. UU. y algunos países europeos, busca establecer un marco político inclusivo que trascienda las divisiones generadas por la guerra.²⁰ Sin embargo, las Fuerzas Tigre y otras facciones leales al extinto régimen baazista constituyen un serio desafío para este proceso. Desde enero de 2025, las tensiones entre estas fuerzas y las milicias vinculadas al Gobierno Transicional se han intensificado, especialmente en regiones como Daraa y el noreste del país. Uno de los golpes más importantes contra la insurgencia baazista en Siria fue la captura del exgeneral Mohammed Kanjo Hassan en la provincia costera de Tartus, antiguo bastión de Al Assad y sede de la única base naval rusa en el Mediterráneo, la cual fue evacuada tras la caída del régimen.

El Exilio de Bashar al-Assad en Moscú: Un Hito en la Historia de Siria

El 8 de diciembre de 2024 marcó un punto de inflexión en la historia contemporánea de Siria. Ese día, Bashar al-Assad, quien había gobernado el país desde el año 2000, abandonó Damasco y se exilió en Moscú tras la entrada de fuerzas rebeldes en la capital siria. La incapacidad del ejército sirio para defender la ciudad, sumada a la pérdida de apoyo popular y la creciente presión internacional, obligaron a Assad a buscar refugio en Rusia, su principal aliado durante la guerra civil.²¹

El traslado de Bashar al-Assad a Moscú fue facilitado por el gobierno ruso, que justificó su decisión como una medida para prevenir un derramamiento de sangre mayor y proteger al presidente sirio de posibles represalias. Aunque algunos informes indican que Assad inicialmente se resistió a dejar el país, la inminente caída de Damasco y la presión de sus aliados lo llevaron

20 K. Al Khateeb, *Perspectives on Transitional Justice in Syria: Voices from Academia, Civil Society, and the Arts* (Editor, 2025).

21 W. Briggs, The On-Going Pain of Syria, *Guardian* (Sydney), 2129 (2025): 15.

a aceptar el exilio. La incapacidad del ejército sirio para defender la capital, junto con la pérdida de apoyo popular y la presión internacional, obligaron a Bashar al-Assad a buscar refugio en Rusia, su principal aliado durante la guerra civil. Su traslado a Moscú fue facilitado por el gobierno ruso, que argumentó la necesidad de evitar un derramamiento de sangre mayor y garantizar su seguridad ante posibles represalias.

Si bien algunos informes indican que Bashar al-Assad inicialmente se resistió a abandonar el país, la inminente caída de Damasco y la presión de sus aliados lo obligaron a aceptar el exilio. Desde su llegada a Moscú, ha mantenido un perfil bajo, alejado del ojo público. Se le ha concedido asilo en una residencia segura en las afueras de la capital rusa, bajo la vigilancia de las fuerzas de seguridad del Kremlin.

Aunque el gobierno ruso ha sido discreto sobre su situación, se sabe que el exmandatario ha sostenido reuniones privadas con altos funcionarios, posiblemente para discutir el futuro político de Siria y su propio rol en el exilio. En cuanto a su familia, se ha informado que su esposa, Asma al-Assad, y sus hijos también residen en Moscú, adaptándose a una nueva realidad lejos del poder y el lujo que disfrutaban en Damasco. La comunidad siria en Rusia, pese a ser reducida, ha mostrado reacciones divididas ante su llegada: mientras algunos lo consideran un líder traicionado, otros lo ven como el principal responsable de los años de conflicto y sufrimiento en su país.

Conclusiones

El contexto geopolítico en Siria, luego del derrocamiento de Bashar al-Assad, plantea desafíos significativos que requieren una respuesta integral y coordinada en los ámbitos militar, político y humanitario. La reconstrucción del país, la estabilización de las zonas afectadas y la búsqueda de una solución política incluyente son factores clave para avanzar hacia la paz y la seguridad regional. Es imperativo que la comunidad internacional colabore de manera conjunta para abordar los problemas complejos que enfrenta Siria, evitando así que la crisis se prolongue indefinidamente. Por otro

lado, uno de los posibles escenarios luego del fin de la guerra podría ser la fragmentación del país en varias zonas de control, similar a lo ocurrido en los peores momentos de la primera guerra civil iraquí (2006-2009). En este contexto, se vislumbra la formación de un enclave alauita en la costa, específicamente en Latakia y Tartús, respaldado por Rusia; una región kurda en el noreste con apoyo occidental; zonas bajo influencia turca en el norte; y áreas suníes en el centro y sur, con respaldo de los países del Golfo.

Sobre el autor

Mariano López de Miguel

Historiador y doctor en Historia Contemporánea por la Universidad de Murcia (España), es especialista en Asia Central, el Cáucaso y los Balcanes. Realizó su tesis doctoral titulada “Los Talibán: Un estudio del movimiento durante el primer emirato (1996-2001)” y obtuvo una maestría en Historia con el trabajo “El Fundamentalismo Islámico de 1979 al 11S”. Su trayectoria académica y profesional se centra en el análisis de procesos históricos y sus repercusiones en la seguridad internacional, consolidándose como una autoridad en temas de estrategia y poder terrestre.



ISSN: 2955-8018 (Printed)

ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, January - April, 2025, pp. 147-160

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.77>

ARTICLE

Geopolitical Prospects in Syria After the Fall of Bashar al-Assad

Mariano López de Miguel

 <https://orcid.org/0000-0003-2377-8782>

 lopezdemiguel@gmail.com

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2025. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

Geopolitical Prospects in Syria After the Fall of Bashar al-Assad

Mariano López de Miguel

Summary

The collapse of the Bashar al-Assad regime in December 2024 marked a turning point in Syria's geopolitical landscape. The fall of the Baathist government generated a power vacuum that led to a strategic reconfiguration of the country, with national and international actors vying for influence. This article analyzes the military and political dynamics following Assad's departure, with an emphasis on territorial fragmentation, the activity of insurgent groups such as Hay'at Tahrir al-Sham and the Tiger Forces, as well as the role of powers such as Russia, the United States (US), Iran and Turkey. In addition, it examines the political, military and economic challenges of the transitional government, the impact of Assad's exile in Moscow and the possibility of Syria being divided into zones of control under different spheres of influence. From this context, possible future scenarios and their implications for regional and global stability are assessed.

Keywords: Syria, Bashar al-Assad, geopolitics, political transition, insurgency, international actors, post-conflict reconstruction.

Introduction

Against all odds, after thirteen and a half years of protracted conflict, the Arab Socialist Party (hereafter Ba'ath Party) regime, personified by the dictatorship of Hafez Al Assad (1970-2000) and his son Bashar Al Assad (2000-2024), collapsed in the face of a lightning offensive launched in late October last year. This event marked the end of one of the longest-ruling autocracies in the Middle East and triggered a reconfiguration of the geopolitical balance in the region. This analysis examines the military implications of this event and the strategic perspectives that will define Syria's future.

The regime of the Al Assad family in Syria has been a widely debated topic in contemporary world politics. For more than half a century, this dynasty, linked to the Alawite minority within Shiism, consolidated absolute control

over the country, establishing an authoritarian system that generated internal conflicts, repression and episodes of violence with regional and international impact. Among the most significant events were the Hama massacre in 1982 and the Islamist insurrection initiated in 1976 by the Muslim Brotherhood organization, a reflection of the structural instability of the country under the rule of the Baath Party.

Under Hafez Al Assad, all political opposition was eliminated, civil rights severely restricted and freedom of expression suppressed. These repressive policies continued with the coming to power of his son, Bashar Al Assad, who maintained the same authoritarian line that characterized his father, despite the fact that, at first, his rise generated certain expectations of change due to his youth. He assumed the presidency in June 2000, at the age of 34, after the death of his father.¹

The fall of Bashar Al Assad in December 2024 marked a crucial milestone in the history of war-torn Syria. Analyzing the post-departure landscape will not be a simple task, especially when considering its short- and long-term implications both within Syrian territory and in neighboring nations, from Lebanon to Israel, where fears persist of an expansion of the conflict in border areas.

The collapse of the regime left a power vacuum that will require an unprecedented political and social reconstruction process. The transition to a democratic and stable government represents a monumental challenge, conditioned by the legacy of violence and corruption that characterized his mandate. Added to this is the distrust of international actors, such as the European Union (EU) and the US under a new Donald Trump administration, as well as the uncertainty regarding the situation of minorities such as the Kurds and the Druze in the face of an Islamist-oriented transitional administration.²

¹ A. Haidar, Syria-US relations during the presidency of Hafez Al-Asad (1970-2000). Doctoral dissertation, Universidad Autónoma de Madrid, 2009.

² Jusaima Moaid-Azm Peregrina, Syrian Conflict Resolution: A Multi-track Approach to UN Mediation for Syria (2012-2023). Doctoral dissertation, University of Granada, 2024.

Military Perspective in Post-Assad Syria

To understand the current situation in Syria, it is essential to analyze the historical roots of the conflict. The Arab Spring, which began in 2011, triggered protests across the country with demands for political reforms and an end to the authoritarian Assad regime. These mobilizations responded, in essence, to the population's desire to put an end to a kleptocratic government that, for almost 41 years, had systematically repressed any form of dissent. This control was based on the emergency law promulgated by Hafez Al Assad shortly after he took power in a palace coup known as the "Corrective Revolution", which in 1970 overthrew the regime of Salah Jadid, in power since 1966.³ The violent repression of peaceful protests by the Syrian government increased the resistance of the population, leading to a protracted and devastating conflict that has left deep scars on Syrian society. Particularly severe was the repression exercised by the 25th Division of the Syrian Republican Guard, under the command of Maher Al Assad, brother of the president, in cities such as Homs, Dera'a and Aleppo.⁴

Several factions and actors were involved in the conflict, including the Government of the Syrian Arab Republic, secular opposition groups (including the self-styled Free Syrian Army), Kurdish forces (YPJ - YPG) and extremist groups such as the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL, for its acronym in English; ISIS, for its acronym in English: Islamic State of Iraq and Syria) or the al-Nusra Front (renamed in 2016 as Jabhat Fatah al-Sham and, since January 2017, integrated into Hayat Tahrir al-Sham after breaking ties with the Al Qaeda terrorist organization). The international community has also been deeply involved in the conflict, with countries such as Russia, Iran, Turkey and the US supporting different factions for their own strategic interests. The war has had far-reaching implications for regional stability, with neighboring countries such as Lebanon - from

3 H. Albasoos, An Overview of the Conflict in Syria, *International Journal of Research in Business and Social Science* 6, no. 1 (2017): 47-54.

4 C. Wieland, *Syria: A Decade of Lost Chances* (Seattle, WA: Cune Press, 2012).

where Hezbollah sent fighters in support of the Baathist regime – Jordan and Iraq being directly affected by the cross-border impact of the conflict.⁵

In addition, the rise of global jihadism must be considered one of the most significant consequences of the war. Extremist groups took advantage of the chaos in Syria to recruit fighters and expand their ideology. Europe was particularly surprised by the steady flow of radicalized young people traveling with the intention of overthrowing the regime of Bashar Al Assad. This situation posed a security threat not only to the region, but internationally, especially after the proclamation of the Global Caliphate by the self-styled “Caliph Ibrahim” (Abu Bakr al Baghdadi, who died in October 2019) at the Al Nuri Mosque in Mosul, Iraq.⁶

The conflict, which has been going on for almost 14 years, attracted the attention of several regional and international actors with an interest in its outcome. Russia and Iran consolidated themselves as the main allies of the Assad regime, providing it with military assistance essential to its permanence in power. On the opposite side, the US supported the rebels through the Timber Sycamore arms supply program, while Turkey, concerned about the situation in the disputed Hatay region and the strengthening of Kurdish militiamen, also intervened actively. Saudi Arabia, for its part, rejected the permanence of Bashar Al Assad’s regime, due to its secular character and its alignment with Iran, which led it to participate in the conflict with mixed results.⁷

Military Dynamics in a Multi-front Conflict

The war in Syria has been characterized by its complexity and the involvement of multiple actors with divergent interests and agendas. From clashes between government forces and rebel groups to the fight

5 M. Levitt, *Hezbollah: The Global Footprint of Lebanon’s Party of God* (Georgetown University Press, 2024).

6 A. Tucker-Jones, *Daesh: Islamic State’s Holy War* (Casemate Publishers, 2018).

7 K. Al-Kassimi, *The Legal Principles of Bethlehem & Operation Timber Sycamore: The ‘Islamist Winter’ Pre-emptively Targets ‘Arab Life’ by Hiring ‘Arab Barbarians*, *Laws* 10, no. 3 (2021): 69.

against extremist organizations such as ISIS, the conflict took on regional dimensions that crossed borders and challenged the traditional structures of warfare. The presence of various armed groups with opposing objectives generated a chaotic environment in which the civilian population was caught between multiple battle fronts, suffering the devastating consequences of a total war. Among the most violent practices were the use of civilians as human shields by the insurgency and the saturation bombing executed by the Syrian air force.⁸

Since the fall of the regime, as of December 8, 2024, the military situation in Syria presents a number of challenges both domestically and internationally. Rebuilding the country and stabilizing areas devastated by the conflict will require coordinated military and humanitarian efforts, which proved unfeasible during the most critical phases of the war due to the regime-imposed blockade of opposition-controlled areas and internal fighting between Islamist factions such as the Nusra Front and the Islamic State.⁹ The permanence of multiple extremist groups and the fragmentation of power will complicate the search for a sustainable solution. The militarization of the conflict during the post civil unrest phase - until December 2011 - exacerbated tensions and led to an unprecedented humanitarian crisis in the region, with 6.6 million external refugees and more than 5 million internally displaced persons, a figure only surpassed by the Russian invasion of Ukraine in 2022. In this context, international cooperation and diplomacy will be critical to address the challenges in Syria and move towards a peaceful and sustainable resolution of the strife.¹⁰

Since the beginning of the civil war in 2011, various Islamist groups have played a determining role in the development of the conflict. These organizations

8 Itamar Rabinovich and Carmit Valensi, *Syrian Requiem: The Civil War and Its Aftermath* (Princeton University Press, 2021).

9 E. Moore, *FPI Bulletin: The Danger of Ignoring Al-Qaeda in Syria*, Foreign Policy Initiative, 2022.

10 B. Berti, *The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications*, Strategic Assessment 17, no. 4 (2015): 41-53.

differ in ideology, tactics and objectives, which has contributed to the complexity of the political and military landscape in the country. One of the most influential groups was Jabhat al-Nusra, an Al Qaeda affiliate in Syria, which managed to consolidate its presence in several regions and became one of the main opposition forces to the Syrian government. In parallel, ISIS expanded its control in the country, imposing its strict interpretation of Islamic law (Sharia) and documenting its atrocities through its web publication Dabiq.¹¹

As the war dragged on, tensions between Islamist groups intensified. Rivalry between Jabhat al-Nusra and ISIS led to violent clashes between the two factions, while the fragmentation of the armed opposition led to the emergence of new organizations with diverse agendas. These include Ajnad al-Kavkaz,¹² made up of fighters from the Caucasus, mainly Chechens, and Jaysh al-Islam, an opposition group led by Zahran Alloush until his elimination by Russia in December 2015. Competition for resources, territory and international backing further exacerbated divisions within the Islamist movement in Syria.

In the midst of this fragmented panorama, 2017 saw the emergence of Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), an alliance of several Islamist groups led by Jabhat al-Nusra. This organization broke its ties with the Al Qaeda network, founded by Osama Bin Laden, and attempted to project itself as a movement with a more nationalist approach and contrary to the Baathist Assad regime. HTS sought to consolidate the power of Islamists in northern Syria and compete with other rebel and terrorist factions for territorial control. Its emergence represented an attempt to unify various rebel and jihadist factions in the northwest of the country, particularly in the Idlib region, where it established its main stronghold. Through this merger, HTS sought to entrench its dominance and organize a unified

11 M. Á. B. Martín, *La Estrategia del Daesh a Través de su Revista Dabiq*, IEEE Bulletin 7 (2017): 338-353. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA51-2017_Estrategia_Daesh_Revista_Dabiq_MABM.pdf

12 J. Beslin and M. Ignjatijevic, *Balkan Foreign Fighters: From Syria to Ukraine*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2022.

front against Syrian government forces, structured under the renamed Al-Fatah al-Mubin or Military Operations Command.¹³

Ahmed Al Sharaa (1982), identified by his kunya or nom de guerre Abu Mohammad al-Julani, became the senior leader of HTS and has played a crucial role in its organization and military strategy. With previous experience in al-Qaeda in Iraq during the U.S. occupation (2003-2011), al-Julani has led HTS in its attempt to consolidate control over areas under its influence. Other prominent commanders include Hashim al-Shaykh (1968), known as Abu Jaber Shaykh, who has been involved in planning military operations, and Abu Malek al-Talli, responsible for coordination with other rebel factions in Syria.¹⁴

On the other hand, the emergence of ISIS marked a significant milestone in the contemporary history of the Middle East. From its inception, this organization had a profound impact on the region, especially in Syria, where it waged a campaign of terror and violence. ISIS grew stronger in the chaos of the civil war starting in 2011, taking advantage of the weakness of Bashar al-Assad's government and the discontent of the Sunni population. Eventually, it succeeded in establishing a caliphate in large parts of Iraq and Syria, spreading the conflict to the West, imposing its radical interpretation of Islam and committing atrocities on a large scale.

In Syria, ISIS became a key player in the conflict, taking on both government forces and other rebel groups. Its ability to recruit foreign fighters and finance itself through oil sales gave it a strategic advantage on the battlefield. However, as the U.S.-led international coalition intensified its airstrikes, the organization began to lose territory and power. By 2025, ISIS is expected to have lost much of its control in Syria, although it will likely continue to operate as an insurgent threat. Despite the setbacks suffered, its extremist

13 J. Drevon and P. Haenni, *How Global Jihad Relocalises and Where it Leads: The Case of HTS, the Former AQ Franchise in Syria*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper no. RSCAS, 8 (January 2021).

14 C. Anzalone, *The Multiple Faces of Jabhat al-Nusra/Jabhat Fath al-Sham in Syria's Civil War*, *Insight Turkey* 18, no. 2 (2016): 41-50.

ideology continues to attract followers and sympathizers both in the region and globally. The reconstruction and stabilization of areas previously controlled by the fundamentalists, initially led by Abu Bakr al-Baghdadi, represent a significant challenge for the transitional Syrian government and the international community.¹⁵

The continued presence of jihadist groups in Syria and its neighboring countries poses security challenges both domestically and internationally. The radicalization of individuals through online propaganda and the influence of former ISIS members are threats that require a comprehensive approach. Mitigating their influence will depend on addressing the roots of extremism, rebuilding affected areas, and promoting long-term stability, key elements to ensure a more secure future in Syria and across the region.

The New Syrian Armed Forces After the Fall of Bashar al-Assad

The creation of a centralized Ministry of Defense, headed by Marhaf Abu Qasra, symbolizes the effort to unify and professionalize the armed forces after the collapse of a regime that held power for more than half a century. One of the first steps in this process has been the establishment of “reconciliation centers,” where fighters surrender their weapons and pledge to become part of the new army. However, this effort faces multiple challenges. Tensions between various factions, with divergent loyalties and opposing political visions, hinder the cohesion process.¹⁶

The main challenge for the new Syrian armed forces lies in balancing the interests of the different groups within their ranks. For example, the U.S.-backed Syrian Democratic Forces (SDF), which is predominantly composed of Kurdish fighters, has proposed maintaining a separate military structure within the national army. However, the transitional government has rejected

¹⁵ M. Sethuraman, *ISIS Post Baghdadi: Will There Be Another Caliphate in 2020?*, *NIAS Quarterly on Contemporary World Affairs* 2, no. 1 (2020): 1–8.

¹⁶ Oxford Analytica, *Syria’s De Facto Leader Will Prioritize Pragmatism*, *Emerald Expert Briefings* (oxan-db), 2025.

these initiatives, insisting on a consolidated hierarchy under the Ministry of Defense. This position seeks to avoid fragmentation of the country into “mini-armies,” a phenomenon known as “Lebanonization,” despite the risk of alienating key players in the conflict.¹⁷

In addition, corruption and distrust among former combatants represent significant obstacles. Many citizens fear that the new armed forces will replicate the repressive practices of the previous regime. To counter these fears, the government has emphasized the need for ethical and professional training to ensure respect for human rights.

One of the main concerns of the society lies in the Islamist ideology of the majority group that took power: HTS, led by Abu Mohammad al-Julani (Ahmed Al Sharaa). The possibility of the establishment of a strictly Islamic-oriented police force, similar to that of Saudi Arabia or even the Morality Police of the Taliban regime in Afghanistan, has raised concerns about its impact on secular communities and religious minorities, such as the Druze, Alawites and Kurds. Furthermore, the possible implementation of Sharia raises questions about its compatibility with democratization and pluralism efforts. Although the transitional government has acknowledged that the transition to free and democratic elections, the drafting of a new constitution and the consolidation of a functioning state will take at least five years, doubts remain as to how these processes will be reconciled with the growing influence of Islamist groups.

The success of the new Syrian armed forces will depend on their ability to consolidate themselves as a truly national institution, capable of transcending sectarian and political divisions. The involvement of the international community, through financial support, training programs and diplomatic mediation, will be critical to ensure long-term stability.¹⁸

¹⁷ G. Nick, *Six Scenarios for Pro-Regime Militias in 'Post-War' Syria*, 2019.

¹⁸ D. Mirzaei and E. Woertz, *Ten Things to Watch in the Middle East and North Africa in 2025*, GIGA Focus: Nahost 2 (January 2025).

Suhail Al Hassan and the Tiger Forces in the Face of Transitional Governance: Challenges in January 2025

In January 2025, the conflict in Syria remains a complex scenario, where remnants of the former Syrian Arab Armed Forces (SAF), led by figures such as Suhail Al Hassan, continue to play a key role in the political and military dynamics. Known as “The Tiger,” Al Hassan commanded the Tiger Forces, an elite unit that was instrumental in the military victories of the Bashar al-Assad regime during the civil war. This unit, renowned for its discipline and effectiveness on the battlefield, specialized in offensive operations, participating in the recovery of strategic cities such as Aleppo, Homs and Idlib.

After the fall of the regime, the Tiger Forces restructured and went underground, in a situation similar to that experienced by the Iraqi Republican Guard after the defeat of Saddam Hussein in April 2003. In this new phase, they not only continued to fight against opposition groups, but also carried out actions to destabilize the new armed forces after December 2024.

Under Al Hassan’s command, these forces developed a high capacity for coordination with international allies, particularly Russia, which provided them with logistical, air and technical support, strengthening their position on the ground.¹⁹ This collaboration allowed the Tiger Forces to maintain their tactical advantage over their adversaries, including forces aligned with the Transitional Government.

For its part, the Syrian Transitional Government, supported by international actors such as the US and some European countries, seeks to establish an inclusive political framework that transcends the divisions generated by the war.²⁰ However, the Tiger Forces and other factions loyal to the defunct Baathist regime pose a serious challenge to this process. Since January 2025,

19 A. Bank, *The ‘Victor’s Peace’ in Syria and the Limits of Multilateral Policies*, 2019.

20 K. Al Khateeb, *Perspectives on Transitional Justice in Syria: Voices from Academia, Civil Society, and the Arts* (Editor, 2025).

tensions between these forces and the militias linked to the Transitional Government have intensified, especially in regions such as Daraa and the northeast of the country. One of the most important blows against the Baathist insurgency in Syria was the capture of former General Mohammed Kanjo Hassan in the coastal province of Tartus, a former stronghold of Al Assad and home to the only Russian naval base in the Mediterranean, which was evacuated after the fall of the regime.

Bashar al-Assad's Exile in Moscow: A Milestone in Syrian History

December 8, 2024 marked a turning point in Syria's contemporary history. On that day, Bashar al-Assad, who had ruled the country since 2000, left Damascus and went into exile in Moscow after rebel forces entered the Syrian capital. The Syrian army's inability to defend the city, coupled with the loss of popular support and growing international pressure, forced Assad to seek refuge in Russia, his main ally during the civil war.²¹

Bashar al-Assad's move to Moscow was facilitated by the Russian government, which justified its decision as a measure to prevent further bloodshed and protect the Syrian president from possible reprisals. Although some reports indicate that Assad initially resisted leaving the country, the imminent fall of Damascus and pressure from his allies led him to accept exile. The Syrian army's inability to defend the capital, coupled with the loss of popular support and international pressure, forced Bashar al-Assad to seek refuge in Russia, his main ally during the civil war. His move to Moscow was facilitated by the Russian government, which argued the need to avoid further bloodshed and to ensure his safety from possible reprisals.

While some reports indicate that Bashar al-Assad initially resisted leaving the country, the imminent fall of Damascus and pressure from his allies forced him to accept exile. Since his arrival in Moscow, he has kept a low

21 W. Briggs, *The On-Going Pain of Syria*, Guardian (Sydney), 2129 (2025): 15.

profile, away from the public eye. He has been granted asylum in a secure residence on the outskirts of the Russian capital, under the surveillance of Kremlin security forces.

Although the Russian government has been discreet about his situation, the former leader is known to have held private meetings with senior officials, possibly to discuss Syria's political future and his own role in exile. As for his family, his wife, Asma al-Assad, and children are also reported to be residing in Moscow, adjusting to a new reality far from the power and luxury they enjoyed in Damascus. The Syrian community in Russia, although small, has shown divided reactions to his arrival: while some consider him a betrayed leader, others see him as the main responsible for the years of conflict and suffering in their country.

Conclusions

The geopolitical context in Syria, following the overthrow of Bashar al-Assad, poses significant challenges that require a comprehensive and coordinated military, political and humanitarian response. The reconstruction of the country, the stabilization of the affected areas and the search for an inclusive political solution are key factors in moving towards regional peace and security. It is imperative that the international community work together to address the complex issues facing Syria, thus preventing the crisis from dragging on indefinitely. On the other hand, one of the possible scenarios after the end of the war could be the fragmentation of the country into several zones of control, similar to what happened during the worst moments of the first Iraqi civil war (2006-2009). In this context, the formation of an Alawite enclave on the coast, specifically in Latakia and Tartous, backed by Russia; a Kurdish region in the northeast with Western support; zones under Turkish influence in the north; and Sunni areas in the center and south, with the support of the Gulf countries.

About the author

Mariano López de Miguel

Historian and PhD in Contemporary History from the University of Murcia (Spain), he is a specialist in Central Asia, the Caucasus and the Balkans. He completed his doctoral thesis entitled “The Taliban: A study of the movement during the first emirate (1996- 2001)” and obtained a master’s degree in History with the work “Islamic Fundamentalism from 1979 to 9/11”. His academic and professional career focuses on the analysis of historical processes and their impact on international security, establishing himself as an authority on issues of strategy and land power.



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025, pp. 161-176

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.78>

ARTÍCULO

Inteligencia Artificial Generativa: Un Análisis Prospectivo de sus Implicaciones para la Seguridad y Defensa

Boris Saavedra

 <https://orcid.org/0009-0000-1334-2833>

 saavedrab@ndu.edu

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2025. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

Inteligencia Artificial Generativa: Un Análisis Prospectivo de sus Implicaciones para la Seguridad y Defensa

Boris Saavedra

Resumen

Actualmente, la humanidad experimenta la denominada Cuarta Revolución Industrial (4RI), la cual representa una ruptura profunda con el pasado. Mientras las revoluciones anteriores se manifestaron en ámbitos intelectuales, económicos, tecnológicos y, en algunos casos, políticos y sociales, esta nueva etapa se distingue por el despliegue acelerado, exponencial y convergente de tecnologías disruptivas. Durante los primeros 25 años del siglo XXI se vive lo que Fareed Zakaria denomina "la era de las revoluciones", caracterizada por transformaciones profundas en la política, la cultura, la identidad y la geopolítica, impulsadas por un entorno digital que ha duplicado los avances de los últimos 250 años. Es imprescindible comprender los efectos físicos y psicológicos de estos cambios, los cuales generan consecuencias tanto positivas como negativas para la sociedad. Entre las innovaciones más relevantes destacan la inteligencia artificial generativa (IAG) y la computación cuántica, que constituyen, por un lado, un reto existencial y, por otro, una oportunidad para el avance en diversos campos del conocimiento. En particular, la IAG se erige como un elemento clave en el ámbito militar y estratégico, ya que transforma la formulación de decisiones y la administración de conflictos, al tiempo que introduce riesgos inéditos en materia de ciberseguridad, desinformación y carrera armamentista. La falta de equilibrio entre el progreso tecnológico y la supervisión humana podría afectar gravemente la estabilidad global. Finalmente, este artículo analiza la IAG desde una perspectiva prospectiva, evaluando las amenazas, desafíos y oportunidades que plantea en el ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el presente como en el futuro próximo.

Palabras clave: Inteligencia artificial generativa (IAG), seguridad y defensa, ciberseguridad, Cuarta Revolución Industrial (4RI), amenazas y oportunidades

Introducción

Hace unos años, la inteligencia artificial (IA), en particular la Inteligencia Artificial Generativa (IAG), ocupaba un espacio marginal en el debate público. Sin embargo, en noviembre de 2022, la empresa tecnológica OpenAI presentó un programa informático capaz de simular una conversación con

un usuario: el chatbot conversacional ChatGPT, denominado así por sus siglas en inglés de Generative Pre-trained Transformer o Transformador Preentrenado Generativo.¹ En la actualidad, después de los avances registrados en los últimos dos años, la IA se ha convertido en un tema central en los medios de comunicación a nivel global, generando preocupación entre líderes de la ciencia, los negocios, el periodismo, el servicio público, la educación, la seguridad, la defensa y la política internacional.

En su obra *Superagency*, Reid Hoffman y Greg Beato destacan la singularidad de ChatGPT en comparación con otras tecnologías, subrayando su capacidad para interactuar de manera fluida y accesible con el público. Este sistema, versátil y convincente, permite explicar con claridad conceptos complejos como la mecánica cuántica o la composición de índices de precios al consumidor. No obstante, el fenómeno de las “alucinaciones” —errores en la generación de información— suscita tanto asombro como preocupación.²

Dentro del contexto de la transformación digital acelerada, la IAG se erige como una tecnología fundamental en el ámbito militar y estratégico. Su capacidad para generar conocimiento, analizar grandes volúmenes de datos y crear simulaciones avanzadas la convierte en una herramienta esencial para la toma de decisiones tácticas y estratégicas. Sin embargo, su empleo implica riesgos significativos, tales como la propagación de información errónea, la vulnerabilidad ante ciberataques y el aceleramiento de la carrera armamentista basada en IA. La competencia global por el liderazgo en esta tecnología podría generar tensiones geopolíticas, redefiniendo las dinámicas de poder y transformando la seguridad y la defensa en un entorno altamente automatizado e impredecible.

Si la humanidad no logra establecer un equilibrio entre el avance tecnológico y el control humano, se corre el riesgo de que su propia creación represente

1 Ajay Agrawal, Joshua Gans, y Avi Goldfarb, “ChatGPT and How AI Disrupts Industries”, *Harvard Business Review*, 2022, visitado el 27 de febrero de 2025, <https://hbr.org/2022/12/chatgpt-and-how-ai-disrupts-industries>.

2 Carl von Clausewitz, *On War*, editado y traducido por Michael Howard y Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989), 75.

una amenaza. La falta de paridad entre el desarrollo de la IAG y la capacidad humana para supervisarla puede derivar en escenarios en los que la tecnología tome decisiones sin la intervención de la razón y la ética. Este riesgo es particularmente crítico en el ámbito de la seguridad y la defensa, donde la automatización sin supervisión podría comprometer la estabilidad global. En este sentido, la IAG no solo constituye una oportunidad para mejorar la eficiencia operativa, sino un desafío urgente en términos de gobernanza, regulación y control estratégico.

El público en general, al igual que numerosos especialistas en el tema, continúa ignorando aspectos significativos de esta nueva era de la IAG. Las innovadoras capacidades y las reacciones humanas ante ellas tienen el potencial de cambiar la relación entre las personas, la realidad y la verdad. La indagación del conocimiento, junto con la evolución física de la humanidad, la dinámica de la diplomacia, el sistema internacional, así como la seguridad y defensa, constituyen temas fundamentales para las próximas décadas que deberían ser prioritarios para los líderes en todos los sectores en la actualidad.

Las capacidades de la IAG, por más impresionantes que sean, pueden parecer insuficientes debido a su acelerado crecimiento. Poderes que aún no se han imaginado y cuyo alcance no se comprende están destinados a impactar la vida cotidiana. Los sistemas futuros facilitarán avances significativos y mayormente beneficiosos que redundarán en la mejora de la salud y en la generación de riqueza. No obstante, estas capacidades conllevan riesgos técnicos y humanos, tanto conocidos como desconocidos. La IAG y otras tecnologías convergen y operan de manera que sus creadores no previeron y, en algunos casos, ni comprenden, siendo probable que este patrón continúe.

Muchos de los desafíos actuales en esta tecnología persisten, como en el caso de los agentes conversacionales similares a ChatGPT. Estos se basan en grandes modelos de lenguaje, conocidas como Large Language Models (LLM, por sus siglas en inglés). Este tipo específico de construcción

de aprendizaje automático, un programa de IA, está diseñado para el procesamiento lingüístico, ya que puede reconocer y producir texto. Estas estructuras procesan y generan lenguaje utilizando una arquitectura de red neuronal, en la que múltiples nodos (neuronas conectadas) realizan una serie compleja de cálculos interconectados.

La IAG parece comprimir las escalas temporales humanas. Los objetivos propuestos para el futuro se presentan más próximos de lo que se podría pensar. Por ejemplo, las máquinas capaces de definir sus propios objetivos se encuentran más próximas de lo previsto. Si se desea estar a la altura de los riesgos que ello implica, es necesario reaccionar y actuar en el plazo más breve posible. A medida que la relación entre humanos y máquinas se vuelve omnipresente, la sociedad deberá determinar la naturaleza adecuada de dicha relación.

A pesar de los obstáculos, resulta indispensable regular la IAG. Los estudios y propuestas legislativas en los países democráticos requieren una mayor voluntad política. Se han registrado comentarios de líderes políticos, entre ellos, el presidente de Colombia, Gustavo Petro, quien, en una intervención con los medios de comunicación, manifestó que las potencias mundiales, las más adineradas, disponen de espacios digitales denominados “nubes”, los cuales controlan de forma discrecional y por cuyos servicios cobran. Ante dicho panorama distópico, Petro propuso que “las nubes sean de propiedad común, a fin de garantizar que las personas accedan al conocimiento desarrollado por la humanidad sin que se cobre por ello”. Estas declaraciones evidencian la falta de comprensión de la magnitud del reto que enfrenta la humanidad, debido al desconocimiento del potencial de la tecnología digital emergente, acelerada, exponencial y convergente, en particular de la IAG, tal como se describe en este artículo.³

La legislación más ambiciosa hasta la fecha es la adoptada por la Unión Europea (UE) en 2024, tras un extenso proceso de deliberación. La

3 Hoffman, Reid y Beato, Greg. 2025. Superagency: What Could Possibly go Right with Our AI Future. Authors Equity.

investigación y el despliegue de la IAG se clasifican según una escala basada en niveles de riesgo. Se considera inaceptable cualquier uso que cause daño directo, vulnere derechos humanos fundamentales o comprometa sistemas e infraestructuras críticas, así como el transporte público, la salud o el bienestar. Asimismo, las aplicaciones de alto riesgo quedan sujetas a estrictos mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. En este contexto, la IAG de alto riesgo debe ser transparente, segura, estar sometida al control humano y contar con la documentación adecuada.

Las regulaciones para el uso de la IAG en el ámbito de la seguridad y la defensa no se limitan a la promulgación de nuevas normativas. También abarcan la implementación de estructuras de gobernanza, códigos de conducta, procedimientos de arbitraje, mecanismos de cumplimiento contractual y sistemas de supervisión. La integración de estos elementos requiere la participación activa de la ciudadanía, con el fin de garantizar un uso apropiado de esta tecnología en un área de alta sensibilidad.⁴

Las respuestas a estas interrogantes pueden abordarse desde la perspectiva de la seguridad y la eficiencia a lo largo de la historia o bien desde un enfoque filosófico. Tanto los individuos como las sociedades, naciones, culturas y religiones deberán establecer los límites, si los hubiere, de la autoridad de la IAG en el ámbito de la seguridad. De la misma manera, será necesario decidir si se permitirá que esta tecnología actúe como intermediaria entre los seres humanos y la realidad.

En un futuro próximo, la humanidad se verá obligada a decidir entre preservar la función tradicional del emprendimiento —lo que podría implicar transferir la primacía en la generación de nuevos saberes a la IAG— o, en contraposición, renunciar a las limitaciones del intelecto biológico en favor de una alianza renovada con la IAG en el ámbito del pensamiento avanzado. Por lo tanto, la sociedad deberá optar entre definir sus objetivos y utilizar la IAG para alcanzarlos o permitir que esta

4 Peter Hoskins y Imran Rahman-Jones, "Nvidia shares sink as Chinese AI app Spooks Markets", BBC, visitado el 26 de febrero de 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/coqw7z2v1pgo>.

tecnología colabore en la determinación de dichos fines. Lo más urgente es que la humanidad otorgue a la dignidad humana una definición moderna y sostenible, capaz de proporcionar una guía filosófica para las decisiones futuras en esta materia.

En consecuencia, la sociedad se encontrará en la disyuntiva de establecer sus metas y utilizar la IAG como instrumento para alcanzarlas o, en su defecto, delegar en esta tecnología la formulación de dichos objetivos. Resulta imperativo redefinir el concepto de dignidad humana de manera contemporánea y sostenible, estableciendo un marco filosófico que oriente las decisiones futuras en esta materia.

En el marco del avance de la IAG y sus capacidades presentes y futuras, Henry Kissinger, estudioso de la geopolítica y el conflicto global, sostiene que es necesario replantear estratégicamente los enfoques en defensa, seguridad y diplomacia. La IAG se perfila como un factor determinante en las relaciones internacionales, caracterizado por su inmunidad al miedo y la parcialidad. Esta tecnología introduce una nueva posibilidad de objetividad en la toma de decisiones estratégicas, lo que puede beneficiar tanto a actores beligerantes como pacifistas. No obstante, resulta fundamental preservar la subjetividad inherente a la sabiduría humana para garantizar un uso responsable de la fuerza en situaciones de conflicto. En cualquier escenario, la IAG revelará tanto las mejores como las peores expresiones de la humanidad.⁵

La Era de la IAG y la Ciberseguridad

La IAG es una tecnología concebida para ejecutar tareas que tradicionalmente demandan inteligencia humana, consolidándose rápidamente como una realidad. El aprendizaje automático, proceso mediante el cual esta tecnología adquiere conocimientos y desarrolla habilidades en períodos

⁵ Pedro Huichalaf, "Irrupción de modelos de IA chinos: Guerra fría Tecnológica", Huichalaf.cl, visitado el 26 de febrero de 2025, <https://www.huichalaf.cl/irrupcion-de-modelos-de-ia-chinos-guerra-fria-tecnologica/>.

considerablemente más breves que los del aprendizaje humano, se ha extendido de forma sostenida en múltiples aplicaciones, destacándose en áreas como la seguridad y la defensa.

En la actualidad, el aprendizaje automático que utiliza redes neuronales profundas ha producido conocimientos e innovaciones que durante mucho tiempo han eludido a los pensadores humanos, generando texto, imágenes y videos que parecen haber sido creados por seres humanos. La IAG, impulsada por nuevos algoritmos y una potencia informática cada vez más abundante y asequible, se está volviendo omnipresente. Un ejemplo de la competencia tecnológica entre China y EE. UU. es el revuelo entre las empresas tecnológicas chinas, que han desarrollado sus propios chatbots impulsados por IA. Los dos modelos chinos de IAG, DeepSeek-V3 y DeepSeek-R1, han lanzado una campaña publicitaria basada en elogios de sus capacidades tecnológicas, comparándolas con las estadounidenses, como OpenAI y Meta (Hoskins y Rahman-Jones 2025). Sin embargo, actualmente se ha denunciado y abierto una investigación por la supuesta sustracción de tecnología de empresas estadounidenses por parte de DeepSeek.⁶

La humanidad, en colaboración con la IAG, ha desarrollado un mecanismo innovador y sumamente poderoso para explorar y organizar la realidad. Este resulta, en muchos aspectos, inescrutable para la comprensión humana. La IAG accede a la realidad de un modo distinto al de los seres humanos. Si las hazañas realizadas por esta tecnología se convierten en referencia, podrá acceder a aspectos de la realidad de forma única. Su funcionamiento presagia un avance hacia la esencia de las cosas, un progreso que filósofos, teólogos y científicos han perseguido con éxitos parciales durante siglos. No obstante, como ocurre con toda tecnología, la IAG se vincula tanto a sus capacidades y promesas como a su efectividad práctica.

El advenimiento es de gran relevancia tanto histórica como filosóficamente. Los intentos de detener los avances de esta tecnología, si se materializan,

6 Henry A. Kissinger, Craig Mundie, y Eric Schmidt, *Genesis: Artificial Intelligence, Hope, and The Human Spirit* (New York: Little, Brown and Company, 2024).

permitirán a futuras generaciones, capacitadas para ello, enfrentar las implicancias de su propia inventiva y mantenerla bajo control. Se han creado formas no humanas de lógica, con alcance y agudeza que superan a los humanos. Sin embargo, hasta la fecha, la IAG es compleja e inconsistente. Los esfuerzos exitosos por limitar el progreso de esta tecnología permitirán a las generaciones venideras, capacitadas para ello, gestionar las implicaciones de sus propias creaciones y mantenerlas bajo control. En consecuencia, esto asegurará un futuro más equilibrado entre innovación y responsabilidad.

El avance de la IAG puede ser inevitable, pero su destino no está sellado. Su advenimiento resulta significativo tanto desde el punto de vista histórico como filosófico. Los intentos de detener el desarrollo de esta tecnología, en caso de materializarse, permitirán que futuras generaciones, debidamente capacitadas, enfrenten las implicancias de su propia inventiva y mantengan la tecnología bajo control. Se han desarrollado formas de lógica no humana, dotadas de un alcance y una agudeza que superan las capacidades humanas. Pese a ello, hasta el momento, la IAG se muestra compleja e inconsistente. En algunos casos alcanza niveles de desempeño sobrehumanos, mientras que en otros incurre en errores básicos, con resultados totalmente absurdos. Ante la posibilidad de que un software intangible asuma funciones sociales tradicionalmente reservadas a los humanos, se plantea la interrogante de cómo influirá la evolución de la IAG en la percepción, la cognición y la interacción humanas.

Conforme la humanidad se aproxima a los límites de su capacidad cognitiva, se ha optado por utilizar computadoras para potenciar el pensamiento y superar dichas restricciones. Estas herramientas han configurado un entorno digital distinto del ámbito físico en el que tradicionalmente se desarrollaba la actividad humana. A medida que crece la dependencia de la tecnología digital, se inaugura una nueva era en la que la mente racional ya no es la única responsable de descubrir, comprender y catalogar los elementos que conforman el mundo y su realidad.

La digitalización ha transformado todos los niveles de la organización y del conocimiento humano. Los dispositivos electrónicos, como computadoras y teléfonos, brindan un acceso sin precedentes a la información. Las empresas se han convertido en recolectoras de datos en el entorno digital, aprovechando motores de búsqueda y la información generada por los usuarios. Esta situación otorga a las corporaciones un poder e influencia superiores a los de numerosos estados soberanos. Temerosos de transferir poder al sector privado, los gobiernos han comenzado a aprovechar este ámbito, aplicando menos normas y restricciones. Además, han designado el ciberespacio como un dominio estratégico en el que deben innovar para superar a sus competidores, lo que constituye uno de los grandes desafíos para la asociación público-privada, fundamental para el uso adecuado y seguro del ciberespacio.

La sociedad, en general, ha comprendido poco lo ocurrido y lo que ocurre en el ciberespacio. Esto se explica, en parte, por la velocidad de los sucesos y la abundancia de información. A pesar de los logros alcanzados, el proceso de digitalización ha propiciado a una menor contextualización y conceptualización. Las nuevas generaciones digitales, al menos por ahora, no consideran necesaria la formulación de conceptos que, a lo largo de la historia, han compensado las limitaciones de la memoria colectiva. Dichos motores de búsqueda emplean IAG para contestar las consultas. En este proceso, los seres humanos delegan aspectos relevantes de su pensamiento a la tecnología; sin embargo, la información obtenida no se explica por sí sola, pues depende del contexto. Para resultar útil o, al menos, significativa, debe interpretarse a través de los lentes de la cultura y la historia.

La ventaja de contextualizar la información reside en que inicia un proceso que transforma la información en comprensión. A su vez, esta facilita la formación de convicciones que se traducen en sabiduría. Sin embargo, internet proporciona información proveniente de millones de fuentes y usuarios, lo que priva a los individuos de la soledad y del tiempo necesario para una reflexión sostenida, elemento que históricamente ha sido crucial para el desarrollo de convicciones. A medida que disminuyen la soledad y el

tiempo, se debilitan tanto la fortaleza de las convicciones como la fidelidad a ellas. Estos elementos, combinados con la sabiduría, facilitan el acceso a nuevos horizontes y su exploración.

El mundo digital y, en particular la IAG, demuestra escasa paciencia hacia la sabiduría. Sus valores se configuran en función de la aprobación y no de la introspección. Esta realidad contradice la idea ilustrada de que la razón constituye el componente primordial de la consciencia. Asimismo, las restricciones históricas impuestas por la distancia, el tiempo y el lenguaje han quedado obsoletas, puesto que el ámbito digital ofrece una conectividad inherente de notable relevancia.

Con la expansión de la información, se ha recurrido a programas informáticos destinados a clasificar, refinar y evaluar datos mediante patrones, orientando la respuesta a las consultas dirigidas a la IAG (la cual completa las frases enviadas por mensaje de texto, identifica el libro o establecimiento buscado e incorpora sugerencias de artículos y entretenimiento según los patrones de comportamiento observados). Con el creciente uso de la IAG en la vida cotidiana, se transforma el rol tradicional de la mente humana en la configuración, organización y valoración de las decisiones y acciones.

Seguridad, Defensa y Tecnología en el Nuevo Orden Mundial

A lo largo de la historia, la seguridad y la defensa han sido pilares fundamentales para la supervivencia de cualquier sociedad organizada. Mientras la cultura ha evolucionado en sus valores y la política en sus intereses y aspiraciones, la necesidad de autodefensa, sea de manera autónoma o mediante alianzas, ha permanecido inalterable.

En cada época, los avances tecnológicos han fortalecido la seguridad al mejorar la vigilancia de las amenazas, aumentar las capacidades y proyectar influencia más allá de las fronteras. En tiempos de guerra, estos progresos han sido decisivos para lograr un máximo alistamiento operativo. Un ejemplo claro fue el inicio de la era moderna, cuando la introducción de armas de fuego, cañones navales y navegación por instrumentos cambió la

forma de los conflictos. En este contexto, Carl von Clausewitz destacó que la fuerza se equipa con las invenciones del arte y la ciencia para contrarrestar a la fuerza opuesta.

Durante el siglo XX, las capacidades, propósitos y estrategias de las naciones se establecieron, al menos en teoría, en un equilibrio de poder. A pesar de ello, la calibración de los medios y fines estratégicos se descontroló. Las tecnologías utilizadas para garantizar la seguridad y la defensa se multiplicaron y adquirieron un mayor potencial destructivo. Paralelamente, los métodos empleados para alcanzar los objetivos definidos se tornaron más esquivos.

En la actualidad, la irrupción de las capacidades cibernéticas y la IAG ha añadido niveles extraordinarios de complejidad a estos cálculos. La utilidad de los sistemas cibernéticos radica, en gran medida, en su opacidad y capacidad de negación de servicio, operando en ocasiones en las ambiguas fronteras del ciberespacio: desinformación, recopilación de inteligencia, sabotaje y conflicto tradicional sin una doctrina reconocida. Sin embargo, cada avance ha traído consigo nuevas vulnerabilidades.

El empleo de la IAG conlleva el riesgo de complejizar aún más los enigmas de la estrategia moderna, superando la intencionalidad y comprensión humana. La convergencia de las armas nucleares con la IAG representa un peligro significativo, pues amplifica las capacidades convencionales, atómicas y digitales, dificultando la predicción y mantenimiento de las relaciones de seguridad entre rivales, así como la contención de conflictos. Además, las funciones defensivas deben operar a diversos niveles, lo que hace indispensable su implementación.

La solución a esta complejidad no consiste en eliminar o desarmar las capacidades tecnológicas existentes. En el presente, las tecnologías nucleares, cibernéticas y de IAG desempeñan un papel ineludible en la estrategia global. Si ciertos países optan por frenar el avance de estas herramientas y rechazan las implicancias de sus capacidades, el resultado no será un mundo más pacífico, sino uno aún más desequilibrado, en el cual el desarrollo y la aplicación de las capacidades estratégicas más formidables

se realizan con menor respeto por los principios de responsabilidad, democracia y equilibrio internacional. En este contexto, tanto el interés nacional como el imperativo moral recomiendan que los EE. UU. no cedan ni un ápice en estos ámbitos —nuclear, cibernético e IAG—, sino que se esfuercen por consolidarlos y continuar liderando a nivel mundial.

En este momento, previo a la convergencia de la IAG y la computación cuántica, se enfrenta un dilema de seguridad de naturaleza existencial. Si se observa una competencia cerrada entre China y EE. UU. para liderar y dominar una IAG única, perfecta e indiscutiblemente dominante, ¿cuáles serían las consecuencias? Según el Dr. Henry Kissinger, Craig Mundie y Eric Schmidt, autores del libro *Genesis. Artificial Intelligence, Hope, and The Human Spirit*,⁷ se plantean varios escenarios posibles:

1. La humanidad perderá el control en una carrera existencial entre múltiples actores inmersos en un dilema de seguridad.
2. La humanidad sufrirá el «ejercicio de una hegemonía suprema por parte de un vencedor que no se encuentre sometido a los controles y equilibrios tradicionalmente requeridos para garantizar un mínimo de seguridad a los demás.
3. No existirá una única instancia suprema de IAG, sino diversas manifestaciones de IAG superiores a nivel mundial.
4. Las empresas que desarrollan y proveen IAG podrán acumular un poder social, económico, militar y político de carácter totalitario.
5. Las corporaciones privadas podrían emplear su influencia en asuntos de defensa en combinación con sus intereses comerciales, lo que derivaría en un conflicto de intereses con las instituciones gubernamentales.
6. La IAG podría alcanzar su mayor relevancia y expresarse de forma más extendida y duradera en estructuras no nacionales, tales como las religiosas.

7 José David Rodríguez, “Petro aseguró que hay ‘feudalismo’ cibernético con las nubes digitales”, Infobae, visitado el 26 de febrero de 2025, www.infobae.com/colombia/2025/01/30/petro-aseguro-que-hay-feudalismo-cibernetico-con-las-nubes-digitales/.

7. El acceso descontrolado y el uso de código abierto de la IAG podrían potenciar las capacidades de los delincuentes para perpetrar delitos tanto en el ciberespacio como en el mundo físico.

Conclusiones

A menudo se mide el progreso de la IAG comparándola con la capacidad de un ser humano para realizar tareas específicas, y las investigaciones se centran en su rendimiento sobrehumano en actividades como la traducción de idiomas o la conducción de vehículos. No obstante, estas evaluaciones pasan por alto que la fuerza más poderosa reside en la coordinación de grupos de individuos para alcanzar objetivos compartidos. En este sentido, organizaciones como empresas, Fuerzas Armadas (FF. AA.) y burocracias deben unir esfuerzos mediante el uso de IAG y el procesamiento de grandes volúmenes de datos en torno a metas específicas, siendo fundamental comprender esta tecnología para moldearla, dado que su evolución transforma el mundo de manera constante. La IAG ha de emplearse para potenciar lo mejor de la humanidad, abrir nuevos caminos para la creatividad y la cooperación, y fortalecer los aspectos más valiosos de la vida y las relaciones humanas, constituyendo el complemento definitivo del esfuerzo humano y de un estilo de vida óptimo, siempre bajo parámetros definidos democráticamente y sujetos a debate público. Aunque la regulación por sí sola no resulta suficiente, representa un primer paso esencial, por lo que se requieren medidas audaces y una comprensión profunda de lo que está en juego en los próximos años en un mundo donde la contención parece inalcanzable, marcando el inicio de un futuro en el que la supervivencia y el bienestar puedan coexistir con los beneficios de la IAG. La falta de control no obliga a abandonar la razón ni a renunciar al compromiso con la acción en el mundo real, ya que la dignidad humana permite reconocer la sinergia entre seres humanos e IAG y aceptar la necesidad de una postura de fe para enfrentar los desafíos venideros,⁸ a medida que la ciencia avanza y revela misterios cada vez mayores. En este contexto, Stuart Russell, experto en

8 Stuart Russell, *Human Compatible: AI and the Problem of Control* (Allen Lane, 2019).

IAG, en su obra *Human Compatible*,⁹ señala que es necesario desarrollar una nueva relación entre humanos y máquinas que permita gestionar con éxito las transformaciones de las próximas décadas.¹⁰

Sobre el autor

Boris Saavedra

Oficial retirado de la Fuerza Aérea de Venezuela, con más de 30 años de experiencia en ámbitos militares y académicos, desempeñó todas las posiciones operativas de esa institución y dedicó su vida profesional a actividades académicas en Venezuela y en los Estados Unidos, actuando como instructor de vuelo y profesor. Asimismo, ejerció como director de la Escuela Básica de las Fuerzas Armadas, además de ser comandante del Comando de Defensa Aérea de Venezuela. Se graduó de la Academia de la Fuerza Aérea de Venezuela, donde obtuvo el título de bachiller en Ciencias y Artes Militares, con énfasis en aeronáutica, y concluyó con éxito todos los cursos y especializaciones en operaciones aéreas como piloto de combate. Realizó el Curso Superior de Estudios Militares en la Escuela Superior de Guerra Interarmadas de Francia (1983–1986) y el Curso Superior de Defensa Nacional en el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional de Venezuela (1988–1989); igualmente, obtuvo el doctorado en el Instituto Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (2014) y la maestría en Política y Práctica Internacional en la Universidad George Washington de Estados Unidos (2003). En el campo de la paz y seguridad internacional, coescribió varios libros y artículos en revistas de España, Inglaterra, Colombia, Chile, EE. UU. y Venezuela, abordando temas como las relaciones cívico-militares en América Latina, la seguridad pública y privada, el crimen transnacional, el terrorismo, la ciberseguridad, así como la planificación estratégica y las capacidades militares. Actualmente, imparte clases como profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Centro William J. Perry para Estudios Hemisféricos de Defensa, ubicado en la Universidad Nacional de Defensa en Washington, DC, y dirige el programa de tecnología digital emergente y ciberseguridad; previamente, ocupó el cargo de jefe académico en el Colegio Interamericano de Defensa en Washington, DC (1996–1998) y, en Venezuela, dirigió la Secretaría del Ministerio de Defensa Nacional (1994–95).

9 Mustafa Suleyman y Michael Bhaskar, *The Coming Wave: Technology, Power, and The Twenty-First Century's Greatest Dilemma* (Crown, 2023).

10 Fareed Zakaria, *Age of Revolutions: Progress Backlash from 1600 to the Present* (New York: W.W. Norton & Company, 2024).



ISSN: 2955-8018 (Printed)

ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, January - April, 2025, pp. 177-190

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.78>

ARTICLE

Generative Artificial Intelligence: A Prospective Analysis of its Implications for Security and Defense

Boris Saavedra

 <https://orcid.org/0009-0000-1334-2833>

 saavedrab@ndu.edu

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2025. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

Generative Artificial Intelligence: A Prospective Analysis of its Implications for Security and Defense

Boris Saavedra

Summary

Humanity is currently experiencing the so-called Fourth Industrial Revolution (4IR), which represents a profound break with the past. While previous revolutions were manifested in intellectual, economic, technological and, in some cases, political and social fields, this new stage is distinguished by the accelerated, exponential and convergent deployment of disruptive technologies. The first 25 years of the 21st century have seen what Fareed Zakaria calls "the age of revolutions," characterized by profound transformations in politics, culture, identity and geopolitics, driven by a digital environment that has duplicated the advances of the past 250 years. It is essential to understand the physical and psychological effects of these changes, which generate both positive and negative consequences for society. Among the most relevant innovations are generative artificial intelligence (GAI) and quantum computing, which constitute, on the one hand, an existential challenge and, on the other, an opportunity for progress in various fields of knowledge. In particular, AGI stands as a key element in the military and strategic domain, transforming decision making and conflict management, while introducing unprecedented risks in terms of cybersecurity, disinformation and the arms race. The lack of balance between technological progress and human oversight could seriously affect global stability. Finally, this article analyzes AGI from a prospective perspective, assessing the threats, challenges and opportunities it poses in the field of security and defense, both in the present and in the near future.

Keywords: *Generative artificial intelligence (GAI), security and defense, cybersecurity, Fourth Industrial Revolution (4RI), threats and opportunities.*

Introduction

A few years ago, artificial intelligence (AI), in particular Generative Artificial Intelligence (GAI), occupied a marginal space in the public debate. However, in November 2022, the technology company OpenAI presented a computer program capable of simulating a conversation with a user: the

conversational chatbot ChatGPT, named after its acronym for Generative Pre-trained Transformer.¹ Today, after the advances recorded in the last two years, AI has become a central topic in the global media, generating concern among leaders in science, business, journalism, public service, education, security, defense and international politics.

In their book *Superagency*, Reid Hoffman and Greg Beato highlight the uniqueness of ChatGPT compared to other technologies, emphasizing its ability to interact in a fluid and accessible way with the public. This versatile and compelling system allows complex concepts such as quantum mechanics or the composition of consumer price indexes to be clearly explained. Nevertheless, the phenomenon of “hallucinations” - errors in the generation of information - raises both astonishment and concern.²

Within the context of accelerated digital transformation, AGI stands as a fundamental technology in the military and strategic sphere. Its ability to generate knowledge, analyze large volumes of data and create advanced simulations makes it an essential tool for tactical and strategic decision-making. However, its use entails significant risks, such as the spread of misinformation, vulnerability to cyber-attacks and the acceleration of the AI-based arms race. Global competition for leadership in this technology could generate geopolitical tensions, redefining power dynamics and transforming security and defense into a highly automated and unpredictable environment.

If humanity fails to strike a balance between technological advancement and human control, there is a risk that its own creation will pose a threat. The lack of parity between the development of AGI and the human capacity to oversee it can lead to scenarios in which technology makes decisions without the intervention of reason and ethics. This risk is particularly critical

1 Ajay Agrawal, Joshua Gans, and Avi Goldfarb, “ChatGPT and How AI Disrupts Industries”, *Harvard Business Review*, 2022, accessed February 27, 2025, <https://hbr.org/2022/12/chatgpt-and-how-ai-disrupts-industries>.

2 Carl von Clausewitz, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989), 75.

in the security and defense domain, where unsupervised automation could compromise global stability. In this sense, AGI is not only an opportunity to improve operational efficiency, but also an urgent challenge in terms of governance, regulation and strategic control.

The general public, as well as many specialists in the field, continues to ignore significant aspects of this new era of AGI. Innovative capabilities and human reactions to them have the potential to change the relationship between people, reality and truth. Knowledge inquiry, along with the physical evolution of humanity, the dynamics of diplomacy, the international system, as well as security and defense, are fundamental issues for the coming decades that should be a priority for leaders in all sectors today.

The IAG's capabilities, as impressive as they are, may seem insufficient due to its accelerated growth. Powers not yet imagined and whose scope is not yet understood are destined to impact everyday life. Future systems will facilitate significant and mostly beneficial advances that will result in improved health and wealth generation. However, these capabilities come with technical and human risks, both known and unknown. AGI and other technologies converge and operate in ways that their creators did not foresee and, in some cases, do not understand, and this pattern is likely to continue.

Many of the current challenges in this technology persist, as in the case of conversational agents similar to ChatGPT. These are based on large language models, known as Large Language Models (LLM). This specific type of machine learning construct, an AI program, is designed for language processing, as it can recognize and produce text. These structures process and generate language using a neural network architecture, in which multiple nodes (connected neurons) perform a complex series of interconnected computations.

The IAG seems to compress human time scales. Proposed goals for the future appear closer than one might think. For example, machines capable of defining their own objectives are closer than expected. If we are to live up

to the risks involved, we need to react and act in the shortest possible time. As the relationship between humans and machines becomes ubiquitous, society will need to determine the appropriate nature of that relationship.

Despite the obstacles, it is essential to regulate AGI. Studies and legislative proposals in democratic countries require greater political will. There have been comments from political leaders, including the president of Colombia, Gustavo Petro, who, in an intervention with the media, stated that the world powers, the wealthiest ones, have digital spaces called “clouds”, which they control in a discretionary manner and for whose services they charge. Faced with this dystopian scenario, Petro proposed that “the clouds should be common property, in order to ensure that people have access to the knowledge developed by humanity without being charged for it”. These statements evidence a lack of understanding of the magnitude of the challenge facing humanity, due to a lack of knowledge of the potential of emerging, accelerating, exponential and convergent digital technology, in particular of AGI, as described in this article.³

The most ambitious legislation to date is the one adopted by the European Union (EU) in 2024, after an extensive deliberation process. Research and deployment of AGI is classified according to a scale based on risk levels. Any use that causes direct harm, violates fundamental human rights or compromises critical systems and infrastructure, as well as public transport, health or welfare, is considered unacceptable. High-risk applications are also subject to strict oversight and accountability mechanisms. In this context, high-risk AGI must be transparent, secure, subject to human control and adequately documented.

Regulations for the use of IAG in the security and defense domain are not limited to the enactment of new regulations. They also encompass the implementation of governance structures, codes of conduct, arbitration procedures, contractual compliance mechanisms and oversight systems.

³ Hoffman, Reid and Beato, Greg. 2025. *Superagency: What Could Possibly go Right with Our AI Future*. Authors Equity.

The integration of these elements requires the active participation of the citizenry in order to ensure appropriate use of this technology in a highly sensitive area.⁴

The answers to these questions can be approached from the perspective of safety and efficiency throughout history or from a philosophical approach. Individuals, societies, nations, cultures and religions will need to establish the limits, if any, to the authority of GSI in the security domain. Likewise, it will be necessary to decide whether this technology will be allowed to act as an intermediary between humans and reality.

In the near future, humanity will be forced to decide between preserving the traditional role of entrepreneurship - which could imply transferring primacy in the generation of new knowledge to AGI - or, in contrast, renouncing the limitations of the biological intellect in favor of a renewed alliance with AGI in the realm of advanced thinking. Society will therefore have to choose between defining its goals and using AGI to achieve them, or allowing this technology to assist in determining those goals. What is most urgent is for humanity to give human dignity a modern and sustainable definition, capable of providing philosophical guidance for future decisions in this area.

Consequently, society will be faced with the dilemma of establishing its goals and using AGI as an instrument to achieve them or, alternatively, delegating the formulation of these objectives to this technology. It is imperative to redefine the concept of human dignity in a contemporary and sustainable manner, establishing a philosophical framework to guide future decisions in this area.

In the context of the advancement of AGI and its present and future capabilities, Henry Kissinger, a scholar of geopolitics and global conflict, argues that it is necessary to strategically rethink approaches to defense,

4 Peter Hoskins and Imran Rahman-Jones, "Nvidia shares sink as Chinese AI app Spooks Markets," BBC, accessed February 26, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/coqw7z2v1pgo>.

security and diplomacy. AGI is emerging as a determining factor in international relations, characterized by its immunity to fear and bias. This technology introduces a new possibility of objectivity in strategic decision making, which can benefit both belligerent and pacifist actors. However, preserving the subjectivity inherent in human wisdom is essential to ensure responsible use of force in conflict situations. In any scenario, AGI will reveal both the best and worst expressions of humanity.⁵

The Era of IAG and Cybersecurity

AGI is a technology designed to perform tasks that traditionally require human intelligence, and it is rapidly becoming a reality. Machine learning, a process by which this technology acquires knowledge and develops skills in periods considerably shorter than those of human learning, has been steadily expanding in multiple applications, standing out in areas such as security and defense.

Today, machine learning using deep neural networks has produced insights and innovations that have long eluded human thinkers, generating text, images and videos that appear to have been created by humans. IAG, driven by new algorithms and increasingly abundant and affordable computing power, is becoming ubiquitous. One example of the technological competition between China and the U.S. is the uproar among Chinese tech companies, which have developed their own AI-powered chatbots. IAG's two Chinese models, DeepSeek-V3 and DeepSeek-R1, have launched an advertising campaign based on praise of their technological capabilities, comparing them to US ones such as OpenAI and Meta (Hoskins and Rahman-Jones 2025). However, an investigation has now been denounced and opened for the alleged theft of technology from US companies by DeepSeek.⁶

5 Pedro Huichalaf, "Irruption of Chinese AI models: Technological Cold War", Huichalaf.cl, accessed February 26, 2025, <https://www.huichalaf.cl/irrupcion-de-modelos-de-ia-chinos-guerra-fria-tecnologica>

6 Henry A. Kissinger, Craig Mundie, and Eric Schmidt, *Genesis: Artificial Intelligence, Hope, and The Human Spirit* (New York: Little, Brown and Company, 2024).

Humanity, in collaboration with the IAG, has developed an innovative and extremely powerful mechanism for exploring and organizing reality. This is, in many respects, inscrutable to human understanding. AGI accesses reality in a different way than humans do. If the feats performed by this technology become benchmarks, it will be able to access aspects of reality in a unique way. Its operation portends a breakthrough toward the essence of things, a progress that philosophers, theologians and scientists have pursued with partial success for centuries. However, as with all technology, AGI is as much about its capabilities and promise as it is about its practical effectiveness.

The advent is of great relevance both historically and philosophically. Attempts to halt the advances of this technology, if they materialize, will enable future generations, trained to do so, to face the implications of their own inventiveness and keep it under control. Non-human forms of logic have been created, with scope and acuity that surpasses humans. To date, however, AGI is complex and inconsistent. Successful efforts to limit the progress of this technology will enable empowered generations to come to manage the implications of their own creations and keep them under control. Consequently, this will ensure a more balanced future between innovation and responsibility.

The advance of AGI may be inevitable, but its fate is not sealed. Its advent is both historically and philosophically significant. Attempts to halt the development of this technology, should they materialize, will allow future generations, properly trained, to deal with the implications of their own inventiveness and keep the technology under control. Non-human forms of logic have been developed, endowed with a scope and acuity beyond human capabilities. Despite this, so far, AGI is proving complex and inconsistent. In some cases it achieves superhuman levels of performance, while in others it commits basic errors, with totally absurd results. With the possibility of intangible software taking on social functions traditionally reserved for humans, the question arises as to how the evolution of AGI will influence human perception, cognition and interaction.

As humankind approaches the limits of its cognitive capacity, it has turned to the use of computers to enhance thinking and overcome these restrictions. These tools have shaped a digital environment distinct from the physical realm in which human activity traditionally took place. As dependence on digital technology grows, a new era is dawning in which the rational mind is no longer solely responsible for discovering, understanding and cataloging the elements that make up the world and its reality.

Digitalization has transformed all levels of organization and human knowledge. Electronic devices, such as computers and telephones, provide unprecedented access to information. Companies have become data collectors in the digital environment, leveraging search engines and user-generated information. This situation gives corporations power and influence beyond that of many sovereign states. Fearful of transferring power to the private sector, governments have begun to take advantage of this area, applying fewer regulations and restrictions. They have also designated cyberspace as a strategic domain in which they must innovate to outperform their competitors, which is one of the great challenges for public-private partnerships, essential for the proper and secure use of cyberspace.

Society, in general, has little understanding of what has happened and what is happening in cyberspace. This is explained, in part, by the speed of events and the abundance of information. Despite the achievements made, the digitalization process has led to less contextualization and conceptualization. The new digital generations, at least for now, do not consider necessary the formulation of concepts that, throughout history, have compensated for the limitations of collective memory. Such search engines employ AGI to answer queries. In this process, humans delegate relevant aspects of their thinking to technology; however, the information obtained is not self-explanatory, as it depends on the context. To be useful, or at least meaningful, it must be interpreted through the lens of culture and history.

The advantage of contextualizing information is that it initiates a process that transforms information into understanding. In turn, this facilitates the

formation of convictions that translate into wisdom. However, the Internet provides information from millions of sources and users, which deprives individuals of the solitude and time needed for sustained reflection, an element that historically has been crucial for the development of convictions. As solitude and time diminish, both the strength of convictions and fidelity to them weaken. These elements, combined with wisdom, facilitate access to and exploration of new horizons.

The digital world, and in particular the IAG, shows little patience for wisdom. Its values are shaped by approval rather than introspection. This reality contradicts the enlightened idea that reason is the primary component of consciousness. Furthermore, the historical constraints imposed by distance, time and language have become obsolete, as the digital realm offers an inherent connectivity of remarkable relevance.

With the expansion of information, computer programs have been used to classify, refine and evaluate data through patterns, guiding the response to queries directed to the IAG (which completes sentences sent by text message, identifies the book or establishment sought, and incorporates suggestions for articles and entertainment according to observed behavioral patterns). With the increasing use of AGI in everyday life, the traditional role of the human mind in shaping, organizing and evaluating decisions and actions is transformed.

Security, Defense and Technology in the New World Order

Throughout history, security and defense have been fundamental pillars for the survival of any organized society. While culture has evolved in its values and politics in its interests and aspirations, the need for self-defense, whether autonomously or through alliances, has remained unchanged.

In every era, technological advances have strengthened security by improving threat surveillance, enhancing capabilities and projecting influence across borders. In times of war, these advances have been instrumental in achieving maximum operational readiness. A prime example was the

beginning of the modern era, when the introduction of firearms, naval guns and instrument navigation changed the shape of conflict. In this context, Carl von Clausewitz emphasized that force is equipped with the inventions of art and science to counter the opposing force.

During the 20th century, the capabilities, purposes and strategies of nations were established, at least in theory, in a balance of power. Despite this, the calibration of strategic means and purposes spiraled out of control. The technologies used to ensure security and defense multiplied and acquired greater destructive potential. At the same time, the methods used to achieve the defined objectives became more elusive.

Today, the irruption of cyber capabilities and AGI has added extraordinary levels of complexity to these calculations. The utility of cyber systems lies largely in their opacity and denial-of-service capabilities, operating at times on the ambiguous frontiers of cyberspace: disinformation, intelligence gathering, sabotage and traditional conflict without a recognized doctrine. However, each advance has brought with it new vulnerabilities.

The use of AGI carries the risk of further complexifying the conundrums of modern strategy, going beyond human intentionality and understanding. The convergence of nuclear weapons with AGI represents a significant danger, as it amplifies conventional, atomic and digital capabilities, making it difficult to predict and maintain security relationships between rivals, as well as to contain conflicts. In addition, defensive functions must operate at various levels, which makes their implementation indispensable.

The solution to this complexity does not lie in eliminating or disarming existing technological capabilities. At present, nuclear, cyber and AGI technologies play an inescapable role in global strategy. If certain countries choose to slow down the advance of these tools and reject the implications of their capabilities, the result will not be a more peaceful world, but an even more unbalanced one, in which the development and application of the most formidable strategic capabilities are carried out with less respect for the principles of responsibility, democracy and international balance.

In this context, both the national interest and the moral imperative recommend that the US not give an inch in these areas - nuclear, cyber and AGI - but strive to consolidate them and continue to lead globally.

At this point in time, prior to the convergence of AGI and quantum computing, a security dilemma of an existential nature is faced. If we see a tight competition between China and the U.S. to lead and dominate a single, perfect and unquestionably dominant IAG, what would be the consequences? According to Dr. Henry Kissinger, Craig Mundie and Eric Schmidt, authors of the book *Genesis. Artificial Intelligence, Hope, and The Human Spirit*,⁷ several possible scenarios emerge:

1. Humanity will lose control in an existential race between multiple actors immersed in a security dilemma.
2. Humanity will suffer from the exercise of supreme hegemony by a victor who is not subject to the checks and balances traditionally required to guarantee a minimum of security to others.
3. There will not be a single supreme IAG body, but various manifestations of superior IAG at the global level.
4. The companies that develop and supply IAG will be able to accumulate social, economic, military and political power of a totalitarian nature.
5. Private corporations could use their influence in defense matters in combination with their commercial interests, resulting in a conflict of interest with government institutions.
6. The IAG could reach its greatest relevance and express itself in a more widespread and lasting way in non-national structures, such as religious ones.
7. Uncontrolled access and open source use of GSI could enhance the capabilities of criminals to perpetrate crimes both in cyberspace and in the physical world.

7 José David Rodríguez, "Petro aseguró que hay 'feudalismo' cibernético con las nubes digitales", Infobae, accessed February 26, 2025, <https://www.infobae.com/colombia/2025/01/30/petro-aseguro-que-hay-feudalismo-cibernetico-con-las-nubes-digitales/>

Conclusions

The progress of GSI is often measured by comparing it to a human being's ability to perform specific tasks, with research focusing on superhuman performance in activities such as language translation or driving. However, these assessments overlook that the most powerful force lies in the coordination of groups of individuals to achieve shared goals. In this sense, organizations such as companies, the Armed Forces (Armed Forces) and bureaucracies must join forces through the use of AGI and the processing of large volumes of data around specific goals, and it is essential to understand this technology in order to shape it, given that its evolution is constantly transforming the world. AGI must be used to bring out the best in humanity, open new avenues for creativity and cooperation, and strengthen the most valuable aspects of human life and relationships as the ultimate complement to human endeavor and an optimal lifestyle, always under democratically defined parameters subject to public debate. Although regulation alone is not enough, it represents an essential first step, requiring bold measures and a deep understanding of what is at stake in the coming years in a world where containment seems unattainable, ushering in a future where survival and well-being can coexist with the benefits of AGI. Lack of control does not oblige us to abandon reason or give up commitment to action in the real world, as human dignity allows us to recognize the synergy between human beings and AGI and to accept the need for a posture of faith to face the challenges ahead, as science advances and reveals ever greater mysteries. In this context, Stuart Russell, an expert in IAG, in his work *Human Compatible*,⁸ points out that it is necessary to develop a new relationship between humans and machines⁹ that will make it possible to successfully manage the transformations of the coming decades.¹⁰

8 Stuart Russell, *Human Compatible: AI and the Problem of Control* (Allen Lane, 2019).

9 Mustafa Suleyman and Michael Bhaskar, *The Coming Wave: Technology, Power, and The Twenty-First Century's Greatest Dilemma* (Crown, 2023).

10 Fareed Zakaria, *Age of Revolutions: Progress Backlash from 1600 to the Present* (New York: W.W. Norton & Company, 2024).

About the author

Boris Saavedra

Retired officer of the Venezuelan Air Force, with more than 30 years of experience in military and academic fields, he held all operational positions in that institution and dedicated his professional life to academic activities in Venezuela and the United States, acting as flight instructor and professor. He also served as director of the Basic School of the Armed Forces, in addition to being commander of the Venezuelan Air Defense Command. He graduated from the Venezuelan Air Force Academy, where he obtained a bachelor's degree in Military Sciences and Arts, with emphasis in aeronautics, and successfully completed all courses and specializations in air operations as a fighter pilot. He completed the Higher Course of Military Studies at the Ecole Supérieure de Guerre Interarmées in France (1983-1986) and the Higher Course of National Defense at the Institute of Higher National Defense Studies of Venezuela (1988- 1989); likewise, he obtained a doctorate at the Gutiérrez Mellado Institute of the National University of Distance Education of Spain (2014) and a master's degree in International Policy and Practice at the George Washington University in the United States (2003). In the field of international peace and security, he co-wrote several books and articles in journals in Spain, England, Colombia, Chile, USA and Venezuela, addressing topics such as civil-military relations in Latin America, public and private security, transnational crime, terrorism, cybersecurity, as well as strategic planning and military capabilities. He currently teaches as Professor of National Security Affairs at the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, located at the National Defense University in Washington, DC, and directs the Emerging Digital Technology and Cybersecurity Program; previously, he held the position of Chief Academic Officer at the Inter-American Defense College in Washington, DC (1996-1998) and, in Venezuela, he directed the Secretariat of the Ministry of National Defense (1994-95).

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH LINE

**ARTE
ESTRATÉGICO
Y PODER
TERRESTRE**

*STRATEGIC ART
AND LAND POWER*

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025, pp. 193-220

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.79>

ARTÍCULO

Hacia la Conquista del Espacio: Retos y Perspectivas de la Política Aeroespacial Argentina

María Ana Leal

 <https://orcid.org/0000-0002-8236-7599>

 marianaleal82@hotmail.com

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2025. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

Hacia la Conquista del Espacio: Retos y Perspectivas de la Política Aeroespacial Argentina

María Ana Leal

Resumen

El artículo analiza la política aeroespacial argentina, examinando su evolución y desafíos en el contexto de la creciente relevancia del espacio ultraterrestre. Se revisa el marco regulatorio internacional, destacando el Tratado del Espacio de 1967, y se exploran las implicaciones de la competencia entre potencias espaciales como Estados Unidos (EE. UU.) y China. El estudio realiza un recorrido histórico por las políticas aeroespaciales argentinas, desde la asignación de posiciones orbitales hasta la creación de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT), subrayando la importancia de la autonomía tecnológica y la cooperación internacional para el desarrollo del sector. Se argumenta que la actividad aeroespacial representa un instrumento crucial para fortalecer la defensa, la seguridad nacional y la proyección de poder del país.

Palabras clave: Política aeroespacial argentina, espacio ultraterrestre, soberanía, ARSAT, CONAE.

Introducción

Los avances científicos y tecnológicos, aunados a la necesidad de expansión y liderazgo de los estados centrales y de las empresas privadas, han conferido al espacio un protagonismo creciente en la agenda gubernamental de diversos actores. Estos no solo buscan aprovechar los beneficios que ofrece este nuevo ámbito, sino obtener una ventaja competitiva frente a otros actores internacionales. En este contexto, Argentina, a pesar de ser un país de economía media y posición periférica, ha logrado desarrollar una política aeroespacial incipiente pero sólida durante las últimas dos décadas. Gracias a esta política, el país ha accedido a los beneficios de la economía espacial y ha avanzado en su autonomía tecnológica, proceso que requiere consolidación y fortalecimiento.

En el marco de la política aeroespacial argentina, el país ha firmado acuerdos de cooperación con fines civiles y pacíficos tanto con EE. UU. como con

China, dos potencias inmersas en una competencia por la supremacía científica y tecnológica que se ha extendido al espacio y a sus relaciones bilaterales con Argentina. Esto plantea la necesidad de examinar la evolución de la política aeroespacial argentina, sus avances, retos internos y el impacto de sus relaciones internacionales en el desarrollo del sector.

Espacio Ultraterrestre: Regulaciones, Relevancia y Aspiraciones de Dominio

En 1967, se estableció el Tratado del Espacio, considerado el pilar fundamental de los acuerdos que regulan las actividades en el espacio ultraterrestre. Este estipula que ningún elemento en dicho entorno puede ser objeto de apropiación nacional mediante reivindicación de soberanía, uso u ocupación. No obstante, permite la exploración y explotación con fines exclusivamente pacíficos. Hasta la fecha, 133 países se han adherido a este acuerdo.

En el ámbito militar, el artículo IV del tratado establece que los Estados firmantes se comprometen a no colocar en órbita terrestre objetos portadores de armas nucleares o de destrucción masiva ni emplazar dichos armamentos en cuerpos celestes o en el espacio ultraterrestre bajo ninguna modalidad. Sin embargo, la normativa no prohíbe la instalación de armas convencionales ni el uso de satélites con fines militares.

Desde mediados del siglo XX, China, Rusia y EE. UU. han competido por la conquista del espacio. Inicialmente, los satélites tenían propósitos científicos, pero con el tiempo algunos Estados identificaron su potencial en los ámbitos de telecomunicaciones e inteligencia militar. En este contexto, la obra *“El poder militar terrestre, naval, aéreo y en el espacio”* de los especialistas en defensa Josep Baqués y José Luis Calvo analiza diversas aplicaciones de los sistemas satelitales:¹

¹ Josep Baqués y José Luis Calvo, *“El poder militar terrestre, naval, aéreo y en el espacio”*, en Manual de Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional, coordinado por Javier Jesús Jordán (Madrid: Plaza y Valdés Editores, 2013).

- Actúan como repetidores de señales electromagnéticas, ampliando su alcance.
- Permiten la observación de cualquier superficie mediante la captura de imágenes o emisiones electromagnéticas, ya que la soberanía aérea se limita a la atmósfera.
- Configuran nuevas estrategias espaciales en un entorno de libre acceso, sujeto a limitaciones internacionales para usos militares.
- Exigen inversiones significativas y conocimientos avanzados para su lanzamiento, seguimiento y monitoreo.
- Son cruciales para operaciones militares en comunicaciones, inteligencia y posicionamiento.
- Existen desarrollos armamentísticos específicos diseñados para la destrucción de satélites.

Durante el siglo XXI, las grandes potencias espaciales y las emergentes han demostrado un interés creciente en el espacio, incrementando progresivamente las inversiones y actividades espaciales dentro de sus planificaciones estratégicas económicas, de defensa y seguridad nacional. Esto se ha logrado mediante la cooperación con actores privados. Por ejemplo, actualmente hay una gran cantidad de satélites en órbita: EE. UU. cuenta con 1.308; China con 356; empresas multinacionales, 177; Rusia, 167; Gran Bretaña, 130; Japón, 78; India, 58; y Canadá posee 39. Respecto al uso de los mismos, se distribuyen en: comerciales, 1.440; gubernamentales, 436; militar, 139; usos mixtos, 318; y civil, 133.²

Los satélites tienen una amplia gama de aplicaciones, incluyendo el catastro territorial, la gestión de usos del suelo, la hidrología, la agricultura, las explotaciones forestales, el urbanismo, el monitoreo de incendios forestales e inundaciones, la calidad de las aguas, el seguimiento de vertidos de petróleo, las subsidencias, los seguros y el análisis de riesgos, el monitoreo

2 Fátima Molina Domínguez, "Geopolítica espacial y búsqueda de recursos". Documento de Opinión IEEE 18/2021, 2021, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE018_2021_FATMOL_Geopolitica.

de cambios ambientales, la oceanografía, la meteorología, y las aplicaciones militares. Estas últimas son especialmente relevantes, ya que las futuras guerras podrían comenzar en la superficie terrestre y extenderse al espacio, dado que gran parte de la tecnología militar moderna depende de los satélites en órbita. Además, los satélites permiten la simulación de escenarios reales en 3D, la investigación vulcanológica y sísmica, y los estudios medioambientales.

Al examinar esta creciente relevancia, la académica Molina Domínguez sostiene que la competencia por el poder, impulsada por la creciente necesidad de recursos, se está desplazando nuevamente hacia el espacio. Si en el pasado el objetivo era enviar al hombre a la luna, hoy en día, poseer una flota espacial robusta significa tener dominio en el quinto escenario bélico posible—tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio exterior—, especialmente si este último se considera una nueva frontera prometidora.

En este sentido, Molina Domínguez explica: “Actualmente, esta carrera por el poder, unida a la creciente necesidad de recursos, se traslada de nuevo a la órbita espacial. Si en los años sesenta el objetivo fue el lanzamiento del hombre a la luna, en la actualidad, contar con una buena flota espacial supone contar con la hegemonía en el quinto escenario bélico posible (tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio exterior) y más si este puede ser la nueva tierra prometida”. Complementando este pensamiento, enfatiza: “Los países industrializados dependen cada vez más de su red de satélites, drones y avances en materia espacial. Por ello, la carrera espacial está llamada a ocupar un lugar prioritario en la agenda de todo aquel que aspire a garantizar su seguridad y a ser tenido en cuenta en el escenario internacional”.

En este sentido, Molina Domínguez argumenta que la carrera por el poder, impulsada por la necesidad creciente de recursos, se está trasladando nuevamente al espacio. En el pasado, el objetivo era enviar al hombre a la luna, pero hoy en día, contar con una flota espacial sólida significa tener hegemonía en el quinto escenario bélico posible, lo cual es especialmente

relevante si se considera que este espacio puede ser una nueva frontera prometedora. Complementando esta idea, Molina Domínguez destaca que los países industrializados dependen cada vez más de sus redes de satélites, drones y avances espaciales. Por lo tanto, la carrera espacial está llamada a ocupar un lugar prioritario en la agenda de aquellos que buscan garantizar su seguridad y ser relevantes en el escenario internacional”.³

Simultáneamente, EE. UU., China, Rusia, la Unión Europea (UE) y, en menor medida, Japón y la India, se encuentran inmersos en ambiciosos programas espaciales con un doble fin: asegurarse una posición influyente en el escenario internacional y desarrollar planes alternativos que permitan mantener una supremacía científica, tecnológica y económica, resguardar sus intereses y objetivos nacionales, alcanzar objetivos asociados a fortalecer sus capacidades y disminuir sus vulnerabilidades y dependencia respecto a otros países más desarrollados.

En síntesis, las actividades espaciales constituyen un instrumento crucial tanto para fortalecer la defensa y seguridad nacional como para proyectar y construir poder, ya sea por razones económicas, tecnológicas o militares. Gracias a estas actividades, los Estados pueden alcanzar objetivos políticos, económicos y sociales. Sin embargo, no todos tienen igual acceso al espacio cósmico, pues requieren importantes recursos económicos, científicos y tecnológicos avanzados, así como profesionales altamente calificados. La posesión de estos recursos y capacidades permite a los Estados posicionarse dentro de las estructuras jerárquicas internacionales, donde pueden influir en la definición de las reglas del orden mundial.

Regulaciones y Competencia en la Exploración del Espacio Ultraterrestre: El Caso Argentino en el Contexto Internacional

La geografía aeroespacial se entiende como el análisis del impacto global de las condiciones geográficas sobre el Estado y otros actores internacionales.

3 Ibid.

inde interés nacional.⁴ Se deduce que tanto la política interna como la externa de un Estado involucra diversos factores de poder en su empleo, los cuales han sido previstos dentro una planificación estratégica gubernamental.

Es importante destacar que el ámbito aéreo abarca las superficies terrestres y marítimas de las fronteras de un Estado, reconocidas por el Derecho Internacional. Por otro lado, el espacio exterior carece de soberanía estatal, aunque se puede determinar la capacidad aeroespacial de un país que busca satisfacer objetivos nacionales mediante políticas específicas que puedan usarse en escenarios futuros y que contribuyen al desarrollo de la industria e infraestructura aeronáutica y espacial, el desarrollo científico y tecnológico nacional e institucional, la aviación general (comercial, deportiva, civil, entre otros), la política aeroespacial, la infraestructura educacional y una conciencia aeroespacial nacional desde los más altos niveles de la conducción nacional”⁵

En el caso de Argentina, siguiendo lo establecido por el Derecho Internacional, el país sancionó un conjunto normativo, el cual determinó que la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) es responsable de ejercer la autoridad de aplicación en el espacio aéreo jurisdiccional como organismo idóneo del gobierno.⁶

Además, la Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales (CONAE) administra los intereses nacionales y tiene entre sus funciones proponer las políticas para la promoción y ejecución de las actividades en el área espacial con fines pacíficos en el ámbito productivo, científico, educativo y para la creación de tecnologías nacionales innovadoras en todo el territorio argentino”⁷ La Fuerza Armada Argentina es la encargada de defender el

4 Guadalupe Rey Sumay, “La soberanía espacial argentina: desafíos y oportunidades para América Latina”, Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital, 2 de agosto de 2021, <https://revistalatam.digital/article/210212>.

5 Ibid.

6 Argentina.gob.ar, “Información general”, Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), n.d., <https://www.argentina.gob.ar/anac/aviacion-general/informacion-general-av-grl>.

7 Argentina.gob.ar, “Comisión Nacional de Actividades Espaciales”, <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae>.

espacio aéreo jurisdiccional, contribuyendo a la defensa de la soberanía e independencia, la integridad territorial y la autodeterminación previstas dentro del Proyecto de Defensa Nacional. En consecuencia, la ANAC, la CONAE y la Fuerza Aérea constituyen el núcleo central de la actividad aeroespacial del país.

En el contexto específico de las políticas aeroespaciales nacionales, los antecedentes datan de 1985 cuando la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) asignó a Argentina la posición orbital 72° Oeste.⁸ En aquel momento, el país debía diseñar un plan satelital que garantizara el uso y resguardo de dicha posición, ya que no ocupar el espacio y la frecuencia adquiridos dentro del tiempo establecido por la UIT podía llevar a la pérdida de la posición orbital permitiendo su uso por parte de otros actores. Como respuesta, se optó por financiamiento privado para esta tarea, y la posición fue ocupada por Nahuelsat, un consorcio compuesto mayormente por capital extranjero, que puso en órbita el satélite Nahuel 1A, fabricado fuera del país.⁹

En 1998, el expresidente Carlos Menem firmó con los EE. UU. un acuerdo de reciprocidad que proponía ceder la posición Orbital 81° O a la Argentina, a cambio de permitir la penetración de los servicios de la empresa DIRECTV en el país, según lo establecido por la Resolución 2593/1998.¹⁰ Como contrapartida, la empresa estadounidense accedería a un mayor mercado de usuarios argentinos para sus servicios satelitales. Esta posición orbital era estratégica, ya que permitía cubrir todo el continente americano, desde EE. UU. hasta Argentina, lo que representaba un valor económico significativo.

Para garantizar el servicio y ocupar la posición orbital, la empresa Nahuelsat se ofreció a construir el segundo satélite geoestacionario, Nahuel 1B. Sin

8 Secretaría de Comunicaciones de la República Argentina, Resolución 2593/98, 1998, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2593-1998-54656/texto>.

9 Guadalupe Rey Sumay, "La soberanía espacial argentina: desafíos y oportunidades para América Latina", *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, 2 de agosto de 2021, <https://revistalatam.digital/article/210212>.

10 Secretaría de Comunicaciones de la República Argentina, Resolución 2593/98, 1998, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2593-1998-54656/texto>.

embargo, no garantizaba la ocupación orbital, lo que generó constantes presiones de otros países interesados en esa posición. Frente a esta situación, el gobierno nacional debió gestionar ante la UIT la prórroga de la asignación de la posición orbital 81° O.¹¹ Así, Argentina disponía de tres años de gracia para colocar un satélite en dicha órbita.

En agosto de 2004, mediante la Resolución N° 188, la Secretaría de Comunicaciones revocó la asignación del uso de la posición orbital 81° O a Nahuelsat, citando razones de ilegitimidad, lo que marcó el inicio de la construcción de la soberanía espacial en manos del Estado Nacional argentino. En el año 2006, el expresidente Néstor Kirchner crea la empresa estatal de telecomunicaciones ARSAT, estableciendo una nueva política satelital que contemplaba “a) el diseño, el desarrollo, la construcción en el país, el lanzamiento y/o puesta en servicio de satélites geoestacionarios de telecomunicaciones en posiciones orbitales que resulten o que resultaren de los procedimientos de coordinación internacionales ante la UIT y las bandas de frecuencias asociadas y b) la correspondiente explotación, uso, provisión de facilidades satelitales y/o comercialización de servicios satelitales y/o conexos”.¹² Acorde con el marco legal establecido, se esperaba que ARSAT colaborara en incrementar las capacidades del país en materia de telecomunicaciones y permitiera el desarrollo e impulso de la industria espacial argentina.¹³

El fin de la vida útil del Nahuel 1B llevó a ARSAT a trasladar a los usuarios al satélite AMC-6 de la empresa internacional SES (Rey Sumay 2021, citando a Convergencia Latina 2007)¹⁴ y a ocupar la órbita 81° mediante satélites

11 Diego Hurtado y Loizou, “Desregulación de sectores estratégicos en contexto semi-periférico: las comunicaciones satelitales en Argentina, 1991–2006”, *Revista América Latina, Historia Económica* 26 (2017).

12 Ministerio de Justicia de la República Argentina. n.d. *Ley 26.092: Empresa Argentina de Soluciones Satelitales*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/115886/norma.htm>.

13 La empresa tiene actualmente la Red Federal de Fibra Óptica (que cuenta con una extensión de 31.529 km de fibra iluminada), la gestión del Centro Nacional de Datos y la plataforma de la Televisión Digital Abierta.

14 *Ibid.*

alquilados. Para fortalecer su capacidad satelital, ARSAT firmó un contrato para que la empresa argentina INVAP, especializada en el desarrollo de satélites de observación, fuera la contratista principal para la construcción de la plataforma satelital geostacionaria del país.¹⁵

Como consecuencia de las políticas públicas implementadas, ARSAT destacó que el 16 de octubre de 2014, Argentina posicionó en la órbita 72° O su primer satélite geostacionario nacional ARSAT-1. Un año más tarde, en septiembre de 2015, se posicionó el ARSAT-2 en la órbita 81° O.¹⁶

Además, se suman los satélites Saocom-1A (activo desde el 7 de octubre de 2018) y el Saocom-1B (lanzado desde Florida, EE. UU., en agosto de 2020). Este sistema se compone por una red de estaciones terrenas distribuidas desde el Ártico hasta la Antártida, incluyendo las argentinas Centro Espacial de la CONAE en Córdoba y en Tolhuin, Tierra del Fuego, con equipamiento diseñado y construido en el país. También cuenta con un centro de control de misión y producción de imágenes localizado en el Centro Espacial de Córdoba.

Los especialistas de INVAP explicaron que los satélites cuentan con un innovador radar de microondas capaz de medir diversas características del terreno, como suelos, montañas, cuerpos de agua, hielos, mares y ciudades. Asimismo, señalaron que esta lista no es exhaustiva, ya que el potencial de dicho instrumento aún no está totalmente delimitado.¹⁷

Posteriormente, se implementó el Plan Satelital Geostacionario Argentino 2015-2035, formalizado mediante la Ley N° 27.208 (Argentina.gob.ar; Infoleg 2015). Este tenía como objetivo principal optimizar la relación entre la

15 Maximiliano Márquez, *ARSAT: La iniciativa estatal para el desarrollo de tecnología de avanzada*, 2017, <https://www.austral.edu.ar/escueladegobierno/casoteca/wp-content/uploads/2017/03/5.ARSAT-La-iniciativa-estatal-para-el-desarrollo-de-tecnologia-avanzada.pdf>.

16 ARSAT. n.d. "El ARSAT-1 cumple 7 años en defensa de la soberanía satelital". <https://www.arsat.com.ar/arsat-1-cumple-7-anos-en-defensa-soberania-satelital/>

17 Josefina Peres y Jorge Medina, *Presencia en el cosmos: Saocom 1A, el antes y el después del Plan Espacial* (INVAP, 2018), <http://saocom.invap.com.ar/presencia-en-el-cosmos-saocom-1a-el-antes-y-el-despues-del-plan-espacial/>.

potencia a bordo y el peso del satélite, alineándose con los estándares internacionales mediante sistemas de propulsión eléctricos o híbridos (Redalyc 2018; Marval 2015). Se proyectaba la construcción de seis satélites para reemplazar a los ARSAT-1 y ARSAT-2, incluyendo un cronograma que contemplaba el lanzamiento del ARSAT-3 en 2019 (Argentina.gov.ar). No obstante, estos objetivos no se cumplieron debido al proceso de desinversión durante la administración del presidente Mauricio Macri.

Esta situación se evidencia en el análisis presupuestario realizado por el Dr. Stefani, quien señaló que la inversión pública en ciencia y tecnología creció de manera sostenida entre 2009 y 2013, pasando de 1200 a 2300 millones de USD. Sin embargo, entre 2014 y 2017, presentó fluctuaciones significativas, con un promedio cercano a los 2200 millones de dólares (USD). Para 2018, se proyectó una inversión de 1838 millones de dólares (USD), cifra inferior a la 2012¹⁸; tendencia que fue revertida en la gestión presidencial posterior.

Durante los primeros meses de la presidencia de Alberto Fernández, se anunció el relanzamiento del Plan Satelital Geoestacionario Argentino, priorizando la reactivación de la fabricación y puesta en órbita del tercer satélite de la serie, ahora denominado ARSAT SG-1 (segunda generación). Más adelante, se complementó con el lanzamiento del Plan Conectar, cuyo objetivo principal es potenciar el acceso de la población a los servicios de la Información y la Comunicación (TIC). Este contempla la extensión de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), la modernización del Centro Nacional de Datos de ARSAT y el fortalecimiento de la Televisión Digital Abierta. De acuerdo con lo establecido por la Ley N° 27.208, este proyecto debe revisarse cada tres años para actualizar sus propuestas, responder a las demandas internas y aprovechar oportunidades y desafíos externos.

Con la asunción del presidente Javier Milei, las políticas aeroespaciales y las relacionadas con el desarrollo científico y tecnológico han sido objeto

18 Fernando Stefani, "Evolución del presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), y de la función Ciencia y Técnica del presupuesto nacional" (2017), <https://cibion.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/22/2017/10/Evolucion-de-presupuesto-MINCYT-y-f-CyT.pdf>.

de revisión y, en algunos casos, paralización en comparación con etapas anteriores. Esta situación debería reconsiderarse desde una perspectiva estratégica para el país, con el objetivo de fortalecer la soberanía tecnológica y satelital, y alcanzar mayores niveles de autonomía respecto a empresas multinacionales y países centrales. A largo plazo, esto permitiría consolidar la defensa de la soberanía nacional y potenciar diversas actividades civiles, como la provisión de información para mitigar el impacto de catástrofes naturales, la detección temprana de incendios forestales, la vigilancia de la pesca ilegal y el fortalecimiento de la seguridad, entre otras áreas.

En 2024, bajo la administración del presidente Javier Milei, se implementaron recortes presupuestarios significativos en los organismos científicos y tecnológicos, incluyendo el sector aeroespacial, con una reducción superior al 30 %, situando el financiamiento en niveles comparables a los de 1976 y 2002. (Di Grande 2024).¹⁹ Además, numerosos contratos de profesionales altamente calificados no fueron renovados, generando preocupación sobre la continuidad de diversas actividades a nivel nacional y el cumplimiento de convenios internacionales vigentes.²⁰

A pesar de los desafíos recientes, es crucial destacar las ventajas técnicas que Argentina ha obtenido gracias a políticas aeroespaciales relativamente estables, lo que subraya la importancia de continuar su promoción y desarrollo. Como señala la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su informe Programa Espacial Nacional Argentino: Impacto y Proyección, el país ha logrado avances significativos en el impulso a la investigación científica y la observación de la Tierra, el fortalecimiento de la infraestructura de telecomunicaciones y el desarrollo tecnológico en sectores estratégicos como la aeronáutica y

19 Ludmila Di Grande, “El ajuste de Milei goza de un apoyo con límites: 3 de cada 4 argentinos rechaza los recortes en ciencia y tecnología, educación, salud y cultura,” *Diario Infobae*, 11 de septiembre de 2024, <https://www.infobae.com/economia/2024/09/11/el-ajuste-de-milei-goza-de-un-apoyo-con-limites-3-de-cada-4-argentinos-rechaza-los-recortes-en-ciencia-y-tecnologia-educacion-salud-y-cultura/>.

20 Andy Ferreyra, “Alerta y angustia en CONAE por la no renovación de contratos: ‘No somos casta’,” *Diario Perfil*, 24 de marzo de 2024, <https://www.perfil.com/noticias/amp/cordoba/alerta-y-angustia-en-conae-por-la-no-renovacion-de-contratos.phtml>.

la energía nuclear. Asimismo, se ha generado empleo altamente calificado y se ha expandido la red de proveedores y colaboradores nacionales e internacionales, contribuyendo al fortalecimiento de la capacidad tecnológica nacional y al avance de la autonomía tecnológica.

CONAE y el Acceso al Espacio: Avances en Misiones Satelitales y Perspectivas de Autonomía

La CONAE desarrolla misiones satelitales propias conforme a los requerimientos de datos e información. Entre sus labores principales se destacan el diseño, la construcción, la calibración, integración, ensayos y la puesta en órbita de satélites, a través de terceros o con lanzadores propios. Además, en colaboración con otras agencias espaciales internacionales, la CONAE forma constelaciones de satélites que operan conjuntamente para mejorar la calidad, cantidad y tipo de información, ampliando significativamente las capacidades del conjunto.

En cuanto a la trayectoria de esta institución, en cooperación con INVAP y otras organizaciones públicas y privadas nacionales e internacionales, se ha llevado a cabo la serie de misiones satelitales “SAC”, que incluye instrumentos en el rango óptico. Entre estos proyectos, se encuentran las misiones de cooperación conjunta CONAE-NASA, con la participación de otras agencias espaciales. Los satélites SAC-A (misión tecnológica), SAC-C y SAC-D/Aquarius (observación de la Tierra) cumplieron con sus objetivos, mientras que SAC-B (astrofísica) no logró completar su misión debido a fallas en la separación del satélite tras su lanzamiento. Estos proyectos de cooperación conjunta CONAE-NASA incluyeron aportes de instrumentos a la carga útil de la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA) de los EE. UU., la Agencia Espacial Italiana (ASI), el Centro Nacional de Estudios Espaciales de Francia (CNES), la Agencia Espacial Danesa (DSA) y la Agencia Espacial Canadiense (CSA).²¹

²¹ Argentina.gob.ar, “Misiones satelitales”, Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), n.d., <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales>.

Recientemente, la serie SAOCOM ha captado atención debido a su capacidad para integrar satélites argentinos de observación con radar, los cuales brindan información esencial para la prevención, monitoreo, mitigación y evaluación de catástrofes tanto naturales como antrópicas, así como para la generación de datos sobre la humedad del suelo (Farré 2017).²² Estos satélites aportan beneficios sustanciales a la actividad productiva nacional, entre otros sectores. Además, los satélites SAOCOM operan conjuntamente con cuatro satélites italianos COSMO-SkyMed como parte del Sistema Ítalo-Argentino de Satélites para la Gestión de Emergencias (SIASGE), desarrollado por la CONAE y la ASI, con el fin de apoyar la gestión de emergencias y fomentar el desarrollo económico.

Asimismo, dentro del programa satelital del Plan Nacional Espacial, se encuentra en desarrollo la misión SABIA-Mar, dedicada principalmente al estudio de la productividad marina, costas y estuarios, cuyo satélite contará con instrumentos argentinos en el rango óptico y térmico.²³ A su vez, según el informe presentado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República Argentina en 2023, uno de los principales objetivos establecidos por la CONAE en el marco del Plan Nacional Espacial es el desarrollo de vehículos lanzadores que faciliten la colocación en órbita de satélites de observación de la Tierra desde el territorio argentino, un proyecto en el que se está trabajando activamente.²⁴

En este sentido, la CONAE lleva adelante el Proyecto Inyector Satelital para Cargas Útiles Livianas (ISCUL), cuyo objetivo es el desarrollo de una familia de vehículos lanzadores, los Tronador II y Tronador III, con capacidad para colocar en órbita polar a satélites de entre 500 y 750 kg a una altura de 600 km. Este incluye el desarrollo de la infraestructura necesaria, como las

22 Cecilia Farré, "Argentina lanzará en junio un satélite para prevenir catástrofes", *Diario Perfil*, 17 de septiembre de 2017, <https://www.perfil.com/noticias/ciencia/argentina-lanzara-en-junio-un-satelite-para-prevenir-catastrofes.phtml>.

23 Argentina.gob.ar, "Misiones satelitales," Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), n.d., <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales>.

24 Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República Argentina, Comisión Nacional de Actividades Espaciales, "Acceso al espacio", 2023, <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/acceso-al-espacio>.

instalaciones para ensayos de propulsión, la fabricación e integración de los vehículos lanzadores y las bases de lanzamiento

En resumen, Argentina ha estado desarrollando políticas aeroespaciales específicas en las que empresas e instituciones nacionales han jugado un papel crucial en la adquisición y desarrollo de capacidades. A pesar de que estas políticas son aún incipientes, si continúan recibiendo el apoyo y promoción del Estado, el país podría alcanzar, en un mediano plazo, una relativa autonomía y soberanía en el ámbito aeroespacial, lo que le permitiría obtener grandes ventajas en los sectores civil y económico.

Alianzas Internacionales en el Sector Espacial: Sinergias y Tensiones entre Cooperación y Competencia Estratégica

Entre las grandes ventajas que generan los programas espaciales se encuentran contribuir al desarrollo de infraestructura física y no-física, como la tecnología y los conocimientos desarrollados en el marco de los mismos, desarrollar programas educativos en universidades, incentivar y crear nuevos estándares para la industria, establecer nuevas alianzas o consorcios resultantes de los programas espaciales, infraestructura organizacional y capital humano.²⁵

Para llevar a cabo estas actividades, se requiere una considerable cantidad de recursos y conocimientos que, en el caso de países medianos y periféricos como Argentina, pueden no estar completamente disponibles o, debido al elevado gasto público que implican, las prioridades gubernamentales suelen ser otras. Ante este escenario, especialmente en las etapas iniciales del desarrollo de políticas relacionadas con la economía espacial, una estrategia viable para el Estado es promover acuerdos de cooperación con países y empresas líderes en estos sectores. Esta colaboración permite aprovechar avances en investigación, desarrollo e innovación, facilitar

25 Paulo Pascuani, Roberto Battiston, y Andrés López, *El programa espacial nacional argentino: resultados, impactos, perspectivas: agenda a futuro* (UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean, 2024), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391549.locale=en>.

transferencias tecnológicas y capacitar recursos humanos, entre otros objetivos esenciales, para avanzar hacia una política aeroespacial sólida y capitalizar sus beneficios. En este contexto, naciones centrales como China, Rusia, Estados Unidos, Japón e Italia, así como agencias como la NASA o la Agencia Espacial Europea, mantienen una inversión significativa en sus programas aeroespaciales, posicionándose como líderes en este ámbito.

Es importante destacar que no todos los actores internacionales comparten intereses, valores y objetivos similares. En el actual escenario global, se observa una competencia estratégica entre naciones como EE. UU. y China por el acceso y control de áreas de relevancia mundial, incluyendo el espacio exterior. Ambos países buscan mantener su supremacía científica y tecnológica con fines tanto civiles como militares. China, por ejemplo, ha demostrado su ambición espacial con misiones como la Tianwen-3, cuyo objetivo es recolectar muestras de Marte y traerlas a la Tierra. Además, ha desarrollado armamento de alta tecnología que plantea un riesgo considerable para los recursos estratégicos estadounidenses.

Las particularidades mencionadas deben integrarse en las opciones estratégicas de Argentina, más allá de su tradicional compromiso con el multilateralismo y la cooperación pacífica en las relaciones internacionales. El tipo de decisiones que se tomen sobre con quién asociarse, y las características de esos acuerdos, deben formar parte de una planificación estratégica nacional. Esta no solo debe identificar oportunidades, áreas de mejora y potenciales vulnerabilidades nacionales; también debe ser sostenible a lo largo del tiempo y trascender las distintas administraciones presidenciales, si el objetivo final es alcanzar una verdadera soberanía tecnológica.

Acuerdos Aeroespaciales con EE. UU. y China: Implicancias Estratégicas para Argentina

Trasladada esta opción estratégica a la realidad argentina, el país sudamericano ha celebrado acuerdos diplomáticos de cooperación tanto

con EE. UU. como con China, independientemente de la competencia estratégica entre ambas potencias aeroespaciales en su carrera por alcanzar la supremacía civil y militar en este ámbito. A continuación, se presentan los acuerdos suscritos:

a) Estados Unidos

En el marco del uso pacífico del espacio ultraterrestre, los gobiernos argentino y estadounidense suscribieron un acuerdo marco de cooperación en el ámbito aeroespacial el 25 de octubre de 2011, el cual entró en vigor en Argentina el 30 de julio de 2013.²⁶

El convenio se fundamenta en el Acuerdo de Cooperación en los Usos Civiles del Espacio, suscrito en Buenos Aires el 6 de agosto de 1991 y finalizado en 2006. El acuerdo subsiguiente tiene como finalidad promover la cooperación en vuelos espaciales tripulados, la exploración de la ciencia espacial, el uso del espacio para la investigación en las ciencias de la Tierra y el estudio del cambio global, así como el restablecimiento de un marco legal general.²⁷

La CONAE y la NASA asumieron la responsabilidad de ejecutar las actividades previstas, entre las cuales se incluye: “la investigación, el diseño, el desarrollo, la evaluación, la fabricación, el ensamblaje, la integración, la operación o el uso de vehículos de lanzamiento o de transferencia, cargas, instrumentos y otros servicios, instalaciones y equipos de soporte relacionados; y todas las actividades relacionadas con los equipos de soporte, evaluación, capacitación, simulación u orientación y control terrestre de las instalaciones o servicios relacionados”.²⁸

Asimismo, se definieron las siguientes áreas de interés común: observación, monitoreo y ciencias de la Tierra; ciencias espaciales; y sistemas de exploración y operaciones espaciales. En consecuencia, dichos programas podrán

26 República Argentina, *Ley 26.864*, sancionada el 3 de julio de 2013, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216984/norma.htm>.

27 Ibid.

28 Ibid., 4.

implementarse mediante el uso de aeronaves y plataformas de investigación espacial; instrumentos científicos instalados a bordo de las mismas; misiones de operaciones espaciales; campañas de vuelos de globos científicos y cohetes sonda; campañas y vuelos de aeronaves; comunicaciones espaciales — incluidas antenas terrestres para rastreo, telemetría y adquisición de datos—; instalaciones de investigaciones terrestres; intercambios de personal y de datos científicos; participación en reuniones y talleres conjuntos; aplicaciones terrestres y espaciales; actividades de educación y difusión pública; y otros mecanismos que ambas partes decidan incorporar.²⁹

Del mismo modo, las partes acordaron mutuamente renunciar a cualquier reclamo relacionado con actividades realizadas conforme al Acuerdo de la Estación Espacial Internacional (EEI), entre otros aspectos. Este convenio tiene una vigencia de diez años desde su aprobación. Gracias a este acuerdo, en 2018 se facilitó el lanzamiento del satélite argentino SAOCOM 1A desde la Base de la Fuerza Aérea Vandenberg en California. Posteriormente, en 2020, la NASA apoyó el lanzamiento del satélite SAOCOM 1B desde Cabo Cañaveral, Florida.

Otro antecedente relevante se produjo en diciembre de 2017, cuando la NASA, que se encontraba en el sur de Argentina recopilando datos para la Operación Ice Bridge, coincidió con la desaparición del submarino argentino ARA San Juan. En ese contexto, la institución estadounidense redirigió su avión de investigación P-3B Orion hacia la misión de búsqueda y rescate del submarino. Paralelamente, durante ese mismo año, la NASA se asoció con la CONAE para organizar el primer seminario regional sobre reducción del riesgo de desastres, en el que participaron científicos de observación de la Tierra, socorristas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y representantes gubernamentales, con el propósito de abordar problemas e identificar soluciones.

De igual manera, Argentina fue considerada en ese momento como un socio activo dentro del Programa de Aprendizaje y Observaciones Globales en

29 Ibid., 5.

Beneficio del Medio Ambiente (GLOBE) de la NASA, iniciativa mundial que agrupa a estudiantes, docentes, científicos y ciudadanos para promover la ciencia y el conocimiento sobre el medio ambiente.³⁰

El 15 de febrero de 2013 se suscribió, asimismo, un acuerdo diplomático relativo al uso de datos provenientes de satélites de detección de remoción de tierras de EE. UU., el cual entró en vigor ese mismo día. Las instituciones involucradas fueron el Servicio Geológico del Departamento del Interior de los Estados Unidos (USGS, por sus siglas en inglés) y la CONAE. En el marco de dicho convenio se estableció que el USGS proporcionaría datos satelitales de teledetección terrestre obtenidos de las misiones del satélite Landsat, mientras que la CONAE recibiría, procesaría, archivaría, distribuiría e intercambiaría dichos datos en cooperación con la institución estadounidense. Se estipuló, además, que el USGS conservaría el derecho de propiedad sobre todos los datos de teledetección terrestre sin procesar adquirida por sus satélites.

En síntesis, el acuerdo profundiza el uso civil del ámbito aeroespacial y el aprovechamiento de la información satelital obtenida por EE. UU. del territorio sudamericano, mientras que la CONAE se encarga del procesamiento de dichos datos, pese a que la propiedad intelectual corresponde al USGS. Además, se establece que los programas y datos deben estar disponibles para el socio norteamericano en caso de que su gobierno o sus aliados los requieran. Este convenio plantea numerosos interrogantes que trascienden el fin pacífico acordado, tales como: ¿se vulneran espacios soberanos mediante el uso de nuevas tecnologías para la obtención de información por parte de un organismo estadounidense? ¿Podrían estos datos emplearse en ámbitos de inteligencia y operaciones militares? ¿Representa esta situación una nueva forma de control sobre los espacios geopolíticos tradicionales, como el continental y el marítimo? Tales inquietudes resultan igualmente pertinentes en relación con las actividades chinas que se describen a continuación.

30 Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Estrategia de Seguridad Nacional del gobierno Biden-Harris*, 2022, <https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-estrategia-de-%E2%81%A0seguridad-nacional-del-gobierno-biden-harris/>.

b) La Alianza Sino-Argentina en Materia Aeroespacial

En el ámbito aeroespacial se suscribió un acuerdo de cooperación que respondió tanto a las necesidades actuales y futuras de China como a la referencia a pactos preexistentes que enmarcan nuevas acciones estratégicas en el espacio argentino. Entre dichas disposiciones se destacan:³¹

- El Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre — incluida la Luna y otros cuerpos celestes—, celebrado el 27 de enero de 1967, del que participan Argentina y China.
- El Convenio sobre Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de China y el Gobierno de Argentina, firmado el 7 de junio de 1980.
- El Acuerdo Marco de Cooperación Técnica para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre, celebrado el 16 de noviembre de 2004, entre la CONAE y la Agencia Espacial Nacional de China (CNSA) de la República Popular China (RPC).

Este conjunto de acuerdos culminó en la firma de un convenio de cooperación para la construcción, el establecimiento y la operación de una estación de espacio lejano chino en la provincia de Neuquén, en el marco del programa chino de exploración lunar desarrollado en 2014 y ejecutado efectivamente el año siguiente. En otras palabras, la entonces presidenta Cristina Fernández firmó un acuerdo con el gobierno chino, encabezado por Xi Jinping, mediante el cual se consensuó la instalación de una base espacial en la Patagonia argentina. Dicha base opera en un predio de 200 hectáreas, en la localidad de Bajada del Agrío (Neuquén), constituyéndose en la primera base aeroespacial china en funcionamiento fuera de su territorio soberano.

El acuerdo marco en esta materia, suscrito el 4 de febrero de 2015, establece de manera explícita:

³¹ Cancillería Argentina. 2015. *Acuerdo Marco para la Cooperación en el campo de las actividades espaciales entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China*. Biblioteca Digital de Tratados. Disponible en <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>.

“Teniendo en consideración que las partes destacan la colaboración para llevar a cabo la instalación de una estación terrestre de seguimiento, comando y adquisición de datos en la provincia del Neuquén, Argentina, para las misiones chinas de exploración interplanetaria en el marco del Programa Chino de Exploración de la Luna”.

(Acuerdo Marco para la Cooperación en el campo de las actividades espaciales entre el gobierno de la República Argentina y el de la RPC 2015,1).

El tratado internacional define, en efecto, la función específica de la colaboración, orientada a las misiones chinas de exploración lunar. En su Artículo II se identifican las siguientes áreas estratégicas:

“Cooperación en proyectos de ciencia espacial y exploración del espacio profundo de interés mutuo; desarrollo conjunto de vehículos espaciales y de instrumentos para uso espacial; infraestructura terrestre para la investigación y el desarrollo de vehículos espaciales; construcción y operación de estaciones terrestres para la recepción, seguimiento, telemetría y control de vehículos espaciales; servicios de lanzamiento, seguimiento y control para satélites, así como la gestión y el desarrollo de tareas en órbita; cooperación en aplicaciones de satélites de telecomunicaciones, de navegación y de teleobservación; entre otros”.

(Acuerdo Marco 2015, 2).

El acuerdo tiene una duración de diez años, con renovación automática por una década adicional. Diversos especialistas y políticos, tanto nacionales como internacionales, han expresado críticas frente a la instauración de la base aeroespacial en territorio argentino, argumentando, entre otros aspectos, que el programa espacial de China está dirigido por el Ejército Popular de Liberación (EPL) y que la estación patagónica es administrada por el Control General de Seguimiento y Lanzamiento de Satélites de China (CLTC), organismo dependiente de la Fuerza de Apoyo Estratégico del EPL.³²

En enero de 2022, durante la presidencia de Alberto Fernández, se suscribieron trece acuerdos reservados entre el gobierno argentino y su

³² María Ana Leal, Conflictos políticos, poder y comunicación (Mendoza, Argentina: EdiUC, 2019).

contraparte china, con el compromiso de que el país asiático realizara inversiones por 23 mil millones de dólares.³³ Uno de estos acuerdos se centró en el sistema de geolocalización chino BeiDou. Según el Libro Blanco emitido por China, este sistema ha alcanzado una precisión de tres a cinco metros, destacándose por su constelación híbrida, enlaces intersatélites y estructuras de señal avanzadas. Además, es compatible con otros sistemas de navegación por satélite y ofrece servicios diversificados, como posicionamiento, navegación, sincronización y operaciones de búsqueda y rescate a nivel global.

En materia diplomática se acordó la construcción de una estación de seguimiento para el sistema global de navegación satelital BeiDou, en el Centro Espacial Teófilo Tabanera (CETT), en la provincia de Córdoba. Argentina proporcionará la infraestructura y los servicios necesarios para la operación y mantenimiento de dicha estación, mientras que China facilitará imágenes satelitales de teleobservación.³⁴ Con este convenio, que se suma a los existentes, se estableció que la CONAE y la Administración Nacional Espacial de China (CNSA) serán las responsables, y se espera que se impulsen investigaciones en el ámbito espacial y marítimo, aprovechando la capacidad de recabar y procesar información del nuevo sistema.

Asimismo, el acuerdo contempla un eje orientado a la información geoespacial obtenida mediante el sistema satelital, previendo “la cooperación en diferentes campos, tales como procesamiento de datos de teledetección de alta resolución, calibración conjunta y verificación de productos; generación y actualización de productos de información geoespacial e intercambio de datos satelitales oceánicos”.

33 Infobae, “Inversiones chinas por USD 23.000 millones y el ingreso de Argentina a la Ruta de la Seda: detalles del acuerdo firmado entre Alberto Fernández y Xi Jinping”, *Infobae*, 6 de febrero de 2022, <https://www.infobae.com/politica/2022/02/06/los-5-puntos-claves-de-la-declaracion-conjunta-firmada-por-alberto-fernandez-y-xi-jinping-en-beijing>.

34 Camila Dolabjian, “Inversiones: los detalles de los 13 documentos reservados que el Gobierno firmó con China”, *La Nación*, 7 de febrero de 2022, <https://www.lanacion.com.ar/economia/inversiones-los-detalles-de-los-13-documentos-reservados-que-el-gobierno-firmo-con-china-nid07022022/>.

El análisis de la función del sistema satelital de geolocalización chino revela que la ubicación estratégica de la provincia de Córdoba permite acceder a información que abarca el espectro del Atlántico Sur; además, varios analistas internacionales consideran que este desarrollo científico y tecnológico compete con el tradicional sistema GPS de EE. UU.

Considerando lo expuesto, en 2015 la RPC designó oficialmente el ámbito aeroespacial como un nuevo dominio de la guerra, esperando que desempeñe un papel relevante en futuros conflictos al posibilitar mayor precisión y otorgar ventajas en el uso casi exclusivo del mando, control, sistemas de comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4ISR). Su contraparte norteamericana adoptó una postura similar y, en su política de defensa difundida en 2021, manifestó preocupación por el avance del gigante asiático en este sector, identificando a los países aliados y funcionales a los intereses chinos:

“El Departamento del Sistema Espacial (SSF, por sus siglas en inglés) opera al menos ocho bases, incluidas aquellas cuyo núcleo de las misiones es el lanzamiento, seguimiento, I + D y funcionamiento de los satélites vitales para la arquitectura aérea C4ISR de China. La SSF opera estaciones de seguimiento, telemetría y comando en Namibia, Pakistán y Argentina. Además, opera con las naves de apoyo espacial Yuan Wang, que rastrean barcos con capacidad de lanzamientos de satélites y misiles balísticos intercontinentales”.

(Oficina del Secretario de Defensa de los Estados Unidos 2021, 65–66).³⁵

Perspectiva Estadounidense sobre el Avance Espacial Chino en Argentina: Riesgos de Militarización y Desafíos de Seguridad

Desde el inicio, los críticos del proyecto aeroespacial chino advirtieron sobre las posibles vulnerabilidades que podría generar para la defensa nacional argentina la instalación de la base aeroespacial. Según la exministra de Relaciones Exteriores del expresidente Mauricio Macri, Susana Malcorra, el Estado argentino no ejerce supervisión sobre las operaciones de dicha estación.

³⁵ Oficina de la Secretaría de la Defensa de los Estados Unidos, Título del documento (traducción propia), 2021.

En 2016, la referida funcionaria impulsó la revisión del acuerdo de la estación espacial de China para incorporar una estipulación que estableciera que su finalidad se limitaría al uso civil en el ámbito de la ciencia y la tecnología, y que la información derivada de sus investigaciones no podría utilizarse con fines militares (Art. 2).³⁶ Este nuevo documento pretendía restringir las acciones del país asiático, que intentaría informar sus actividades a su contraparte argentina en la estación, sin establecer mecanismos de verificación que aseguren el cumplimiento estricto de lo pactado.

EE.UU. expresó su preocupación al considerar que la estrategia china equivale a una forma de militarización del espacio. Un funcionario estadounidense señaló que existían razones para dudar de la insistencia de Pekín en que la base se destina exclusivamente a la exploración científica. Asimismo, Tony Beasley, director del Observatorio Nacional de Radioastronomía de Estados Unidos, indicó que la estación podría, en teoría, «escuchar» los satélites de otros gobiernos y recolectar datos confidenciales.³⁷

Por otro lado, algunos expertos en radioastronomía sostuvieron que los chinos cuentan con la capacidad de disimular datos ilícitos en estas transmisiones o de incorporar canales encriptados en las frecuencias pactadas con Argentina, sobre todo considerando que la mayoría del personal que labora y reside en el predio es de nacionalidad china y se encarga de su funcionamiento.³⁸

Diversos funcionarios del gobierno argentino han defendido la base china argumentando que el acuerdo no difiere del firmado con la Agencia Espacial Europea (ESA), la cual construyó una instalación similar en una provincia vecina. En ambos casos se establecieron contratos de arrendamiento

36 Cancillería Argentina. 2020. *Protocolo adicional al "Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China sobre la construcción, el establecimiento y la operación de una estación de espacio lejano de China en la provincia del Neuquén, Argentina, en el marco del programa chino de exploración de la luna"*, suscripto el 23 de abril de 2014. Firmado en Hangzhou, 4 de septiembre de 2016; entró en vigor desde el 15 de noviembre de 2018.

37 Ibid.

38 Ibid.

exentos de impuestos por cincuenta años, y los científicos argentinos disponen del 10 % del tiempo de antena en las dos estaciones, conforme a lo acordado.

Cabe señalar que Argentina convino con China que su base espacial permitiría al organismo nacional “instalar, mantener y operar equipamiento para procesamiento de datos”, a cargo exclusivo del país sudamericano, siempre que ello se realice “sobre una base de no interferencia con las actividades de apoyo del CLTC”. Por su parte, los técnicos militares chinos facilitarán dicho beneficio “mediante solicitud escrita remitida, como mínimo, con tres meses de anticipación”.³⁹ Estas precauciones, de origen oriental, se imponen en un contexto en el que las políticas estatales a largo plazo no constituyen una práctica consolidada.

El diario estadounidense *The New York Times* (2018) citó a varios expertos en defensa que alertaron sobre la posibilidad de que la denominada “Base China” se utilice para recolectar información mediante espionaje tecnológico satelital, disimulada tras una fachada que, lejos de ser ficticia, refleja el avance de la potencia oriental hacia la Luna.

En tiempos recientes, la General Laura Richardson, actual jefa del Comando Sur, reintrodujo este debate en la agenda política de EE. UU. y en la relación bilateral con Argentina, manifestando su preocupación tanto por la base como por el acuerdo suscrito para el establecimiento de una sección del sistema de geolocalización chino denominado BeiDou, el cual puede emplearse tanto para fines civiles como militares.

Conclusiones

A lo largo de este escrito se ha demostrado que el espacio ultraterrestre ha adquirido una relevancia creciente en las planificaciones estratégicas de las potencias centrales, las cuales han adoptado medidas para asegurar

39 Cancillería Argentina, *Acuerdo Marco para la Cooperación en el campo de las actividades espaciales entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China*, 2015, Biblioteca Digital de Tratados, disponible en <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>.

una eventual supremacía científica y tecnológica frente a otros actores estratégicos, tanto estatales como no estatales. El caso argentino, país mediano y periférico, inició a comienzos del siglo XXI la implementación de políticas incipientes en el ámbito aeroespacial, orientadas a promover y desarrollar actividades e instituciones nacionales para la adquisición de habilidades, capacidades y conocimientos específicos. Estas iniciativas han generado importantes ventajas, tales como la consolidación de una infraestructura física robusta, la formación de un recurso humano altamente calificado y el impulso de investigaciones e innovaciones de alto nivel, con efectos positivos de amplio alcance en diversos sectores productivos y sociales. De mantenerse y potenciarse esta línea de acción, es factible que Argentina alcance una consolidada soberanía tecnológica y un mayor nivel de autonomía internacional en materia satelital y de telecomunicaciones a mediano y largo plazo. Asimismo, el país ha suscrito acuerdos de cooperación bilateral con EE. UU. y China, orientados a la transferencia de tecnologías y conocimientos, la compartición de inversiones de alto costo y el fortalecimiento de vínculos con organismos e instituciones nacionales e internacionales, entre otros propósitos destacados. No obstante, la ventaja que representa para China el establecimiento en territorio argentino de una central aeroespacial y un sistema de geolocalización ha generado tensiones con EE. UU. —actualmente gobernado por Donald Trump—, quien ha considerado el accionar chino como una amenaza a la seguridad argentina, latinoamericana y global. En definitiva, Argentina deberá definir con claridad sus intereses y objetivos nacionales para identificar, consolidar y mejorar sus relaciones internacionales, en resguardo de su soberanía, defensa y seguridad, y garantizar el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la economía espacial.

Sobre el autor

María Ana Leal

Reconocida académica y especialista en Comunicación Social y Ciencia Política, con una sólida experiencia en el análisis y formulación de estrategias públicas, defensa y relaciones internacionales. Es egresada de la Universidad Nacional de Córdoba

(UNC), Argentina, donde obtuvo una licenciatura en Comunicación Social. Además, cursó dos maestrías: una en Formulación y Desarrollo de Estrategias Públicas y Privadas por el Centro de Estudios Avanzados de la UNC (CEA-UNC) y otra en Estrategia y Geopolítica por la Escuela Superior de Guerra “Luis María Campos” de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), donde fue distinguida con becas de mérito por su excelencia académica. Su compromiso con la investigación y el desarrollo del conocimiento la llevó a completar su formación doctoral en Ciencia Política en el CEA-UNC. Asimismo, obtuvo el título de doctora en Defensa Nacional otorgado por la Facultad de Defensa Nacional de la UNDEF (CABA, Buenos Aires), reforzando así su especialización en temas vinculados con la seguridad y la estrategia. De manera complementaria, ha desarrollado una destacada carrera docente en prestigiosas universidades, impartiendo asignaturas relacionadas con opinión pública, comunicación estratégica y análisis geopolítico. Este enfoque académico se complementa con una intensa labor investigativa centrada en la intersección entre comunicación, poder y seguridad, evidenciada en la dirección y participación en proyectos académicos, así como en numerosas publicaciones en revistas especializadas y congresos internacionales. Además, su sólida trayectoria profesional se refleja en su colaboración activa con instituciones de renombre como el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP) y el Real Instituto Elcano de España, donde aporta su experiencia y perspectiva analítica a debates sobre defensa y seguridad en un contexto global en constante evolución.



ISSN: 2955-8018 (Printed)

ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, January - April, 2025, pp. 221-246

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.79>

ARTICLE

Towards the conquest of space: Challenges and perspectives of the Argentine Aerospace Police

María Ana Leal

 <https://orcid.org/0000-0002-8236-7599>

 marianaleal82@hotmail.com

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2025. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

Towards the conquest of space: Challenges and perspectives of the Argentine Aerospace Police

María Ana Leal

Summary

The article analyzes Argentine aerospace policy, examining its evolution and challenges in the context of the growing relevance of outer space. It reviews the international regulatory framework, highlighting the 1967 Space Treaty, and explores the implications of competition between space powers such as the United States (US) and China. The study makes a historical review of Argentine aerospace policies, from the allocation of orbital positions to the creation of Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT), highlighting the importance of technological autonomy and international cooperation for the development of the sector. It is argued that aerospace activity represents a crucial instrument to strengthen the country's defense, national security and power projection.

Keywords: *Argentine aerospace policy, outer space, sovereignty, ARSAT, CONAE, Argentine Aerospace Agency (CONAE)*

Introduction

Scientific and technological advances, together with the need for expansion and leadership by central states and private companies, have given space an increasingly prominent place on the governmental agenda of various actors. These not only seek to take advantage of the benefits offered by this new field, but also to gain a competitive advantage over other international players. In this context, Argentina, despite being a country with a medium-sized economy and a peripheral position, has managed to develop an incipient but solid aerospace policy during the last two decades. Thanks to this policy, the country has gained access to the benefits of the space economy and has advanced in its technological autonomy, a process that requires consolidation and strengthening.

Within the framework of Argentina's aerospace policy, the country has signed cooperation agreements for civil and peaceful purposes with both the U.S. and China, two powers engaged in a competition for scientific and

technological supremacy that has extended to space and their bilateral relations with Argentina. This raises the need to examine the evolution of Argentine aerospace policy, its progress, internal challenges and the impact of its international relations on the development of the sector.

Outer Space: Regulations, Relevance and Dominance Aspirations

In 1967, the Space Treaty was established, which is considered the fundamental pillar of agreements regulating outer space activities. It stipulates that no element in this environment may be the object of national appropriation by claim of sovereignty, use or occupation. It does, however, permit exploration and exploitation for exclusively peaceful purposes. To date, 113 countries have adhered to this agreement.

In the military sphere, Article IV of the treaty establishes that the signatory states undertake not to place in Earth orbit objects carrying nuclear weapons or weapons of mass destruction or place such weapons on celestial bodies or in outer space in any form whatsoever. However, the regulation does not prohibit the installation of conventional weapons or the use of satellites for military purposes.

Since the mid-20th century, China, Russia and the US have competed for the conquest of space. Initially, satellites had scientific purposes, but over time some states identified their potential in the fields of telecommunications and military intelligence. In this context, the book “El poder militar terrestre, naval, aéreo y en el espacio” by defense specialists Josep Baqués and José Luis Calvo analyzes various applications of satellite systems:¹

- They act as electromagnetic signal repeaters, extending their range.
- They allow the observation of any surface by capturing images or electromagnetic emissions, since air sovereignty is limited to the atmosphere.

¹ Josep Baqués and José Luis Calvo, “El poder militar terrestre, naval, aéreo y en el espacio,” in *Manual de Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional*, coordinated by Javier Jesús Jordán (Madrid: Plaza y Valdés Editores, 2013).

- They configure new space strategies in an open-access environment, subject to international limitations for military uses.
- They require significant investments and advanced knowledge for their launch, follow-up and monitoring.
- They are crucial for military operations in communications, intelligence and positioning.
- There are specific weapons developments designed for the destruction of satellites.

During the 21st century, major and emerging space powers have shown a growing interest in space, progressively increasing space investments and activities within their strategic economic, defense and national security planning. This has been achieved through cooperation with private actors. For example, there are currently a large number of satellites in orbit: the U.S. has 1,308; China has 356; multinational companies, 177; Russia, 167; Great Britain, 130; Japan, 78; India, 58; and Canada possesses 39. Regarding their use, they are distributed as follows: commercial, 1,440; governmental, 436; military, 139; mixed uses, 318; and civilian, 133.²

Satellites have a wide range of applications, including land cadastre, land use management, hydrology, agriculture, forestry, urban planning, forest fire and flood monitoring, water quality, oil spill tracking, subsidence, insurance and risk analysis, environmental change monitoring, oceanography, meteorology, and military applications. The latter are particularly relevant, as future wars could begin on the Earth's surface and extend into space, since much of modern military technology depends on orbiting satellites. In addition, satellites enable the simulation of real 3D scenarios, volcanological and seismic research, and environmental studies.

In examining this growing relevance, scholar Molina Dominguez argues that the competition for power, driven by the growing need for resources, is shifting again to space. If in the past the goal was to send man to the moon,

2 Fatima Molina Dominguez, "Spatial Geopolitics and Resource Seeking," IEEE Opinion Paper 18/2021, 2021, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO18_2021_FATMOL_Geopolitica.

today, possessing a robust space fleet means having dominance in the fifth possible war scenario—land, sea, air, cyberspace and outer space—especially if the latter is considered a promising new frontier.

In this sense, Molina Domínguez explains: “Currently, this race for power, together with the growing need for resources, is once again being transferred to the space orbit. If in the sixties the objective was the launch of man to the moon, nowadays, having a good space fleet means having hegemony in the fifth possible war scenario (land, sea, air, cyberspace and outer space), especially if this can be the new promised land”. Complementing this thought, he emphasizes: “Industrialized countries are increasingly dependent on their network of satellites, drones and space advances. For this reason, the space race is called to occupy a priority place on the agenda of anyone who aspires to guarantee their security and to be taken into account on the international scene”.

In this sense, Molina Domínguez argues that the race for power, driven by the growing need for resources, is once again shifting to space. In the past, the goal was to send man to the moon, but today, having a solid space fleet means having hegemony in the fifth possible war scenario, which is especially relevant if one considers that this space can be a promising new frontier. Complementing this idea, Molina Domínguez highlights that industrialized countries are increasingly dependent on their networks of satellites, drones and space advances. Therefore, the space race is called to occupy a priority place in the agenda of those who seek to guarantee their security and be relevant in the international scenario”.³

Simultaneously, the US, China, Russia, the European Union (EU) and, to a lesser extent, Japan and India, are immersed in ambitious space programs with a double purpose: to secure an influential position on the international scene and develop alternative plans to maintain scientific, technological and economic supremacy, safeguard their national interes

3 Ibid.

and objectives, achieve objectives associated with strengthening their capabilities and reduce their vulnerabilities and dependence on other more developed countries.

In short, space activities are a crucial instrument both for strengthening national defense and security and for projecting and building power, whether for economic, technological or military reasons. Thanks to these activities, States can achieve political, economic and social objectives. However, not all have equal access to cosmic space, as they require significant economic, scientific and advanced technological resources, as well as highly qualified professionals. The possession of these resources and capabilities enables states to position themselves within international hierarchical structures, where they can influence the definition of the rules of the world order.

Regulations and Competition in the Exploration of Outer Space: The Argentinean Case in the International Context

Aerospace geography is understood as the analysis of the global impact of geographic conditions on the state and other international actors.⁴ It follows that both the internal and external policy of a State involves various factors of power in its employment, which have been foreseen within a governmental strategic planning.

It is important to note that the air domain encompasses the land and maritime surfaces of a State's borders, recognized by international law. On the other hand, outer space lacks state sovereignty, although the aerospace capacity of a country can be determined, which seeks to satisfy national objectives through specific policies that can be used in future scenarios and that contribute to the development of the aeronautical and space industry and infrastructure, national and institutional scientific and technological development, general aviation (commercial, sports, civil,

4 Guadalupe Rey Sumay, "Argentine spatial sovereignty: challenges and opportunities for Latin America," *Latin American Journal of Digital Economy and Society*, August 2, 2021, <https://revistalatom.digital/article/210212>.

among others), aerospace policy, educational infrastructure and a national aerospace awareness from the highest levels of national leadership”.⁵

In the case of Argentina, following the provisions of international law, the country enacted a set of regulations, which determined that the National Civil Aviation Administration (ANAC) is responsible for exercising the enforcement authority in the jurisdictional airspace as the appropriate government agency.⁶

In addition, the National Commission of Aerospace Activities (CONAE) administers national interests and has among its functions to propose policies for the promotion and execution of activities in the space area for peaceful purposes in the productive, scientific and educational fields and for the creation of innovative national technologies throughout the Argentine territory”.⁷ The Argentine Armed Force is in charge of defending the jurisdictional airspace, contributing to the defense of sovereignty and independence, territorial integrity and self-determination foreseen within the National Defense Project. Consequently, ANAC, CONAE and the Air Force constitute the central core of the country’s aerospace activity.

In the specific context of national aerospace policies, the background dates back to 1985 when the International Telecommunication Union (ITU) assigned Argentina the 72° West orbital position.⁸ At that time, the country had to design a satellite plan that would guarantee the use and safeguarding of that position, since not occupying the space and frequency acquired within the time established by the ITU could lead to the loss of the orbital position, allowing its use by other actors. In response, private financing was chosen for this task, and the position

5 Ibid.

6 Argentina.gob.ar, “Información general”, Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), n.d., <https://www.argentina.gob.ar/anac/aviacion-general/informacion-general-av-grl>.

7 Argentina.gob.ar, “Comisión Nacional de Actividades Espaciales”, <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae>.

8 Secretariat of Communications of the Argentine Republic, Resolution 2593/98, 1998, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2593-1998-54656/texto>

was occupied by Nahuelsat, a consortium composed mostly by foreign capital, which put into orbit the Nahuel 1A satellite, manufactured outside the country.⁹

In 1998, former President Carlos Menem signed a reciprocity agreement with the U.S. proposing to cede the 81°W orbital position to Argentina in exchange for allowing the penetration of DIRECTV's services in the country, as established by Resolution 2593/1998.¹⁰ In exchange, the U.S. company would have access to a larger market of Argentine users for its satellite services. This orbital position was strategic, since it allowed coverage of the entire American continent, from the U.S. to Argentina, which represented a significant economic value.

In order to guarantee the service and occupy the orbital position, Nahuelsat offered to build the second geostationary satellite, Nahuel 1B. However, it did not guarantee the orbital occupation, which generated constant pressures from other countries interested in that position. Faced with this situation, the national government had to apply to the ITU for an extension of the assignment of the 81° W orbital position.¹¹ Thus, Argentina had three years of grace to place a satellite in that orbit.

In August 2004, by means of Resolution No. 188, the Secretariat of Communications revoked the assignment of the use of the 81° W orbital position to Nahuelsat, citing reasons of illegitimacy, which marked the beginning of the construction of space sovereignty in the hands of the Argentine National State. In 2006, former President Néstor Kirchner created the state-owned telecommunications company ARSAT, establishing a new satellite policy that contemplated “a) the design, development, construction

9 Guadalupe Rey Sumay, “Argentine spatial sovereignty: challenges and opportunities for Latin America,” *Latin American Journal of Digital Economy and Society*, August 2, 2021, <https://revistalatom.digital/article/210212>.

10 Secretariat of Communications of the Argentine Republic, Resolution 2593/98, 1998, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2593-1998-54656/texto>

11 Diego Hurtado and Loizou, “Deregulation of strategic sectors in semi-peripheral context: satellite communications in Argentina, 1991–2006”, *Revista América Latina, Historia Económica* 26 (2017).

in the country, launching and/or commissioning of geostationary telecommunications satellites in orbital positions resulting or resulting from international coordination procedures before the ITU and the associated frequency bands and b) the corresponding exploitation, use, provision of satellite facilities and/or commercialization of satellite and/or related services".¹² In accordance with the established legal framework, ARSAT was expected to collaborate in increasing the country's telecommunication capabilities and to allow the development and promotion of the Argentine space industry.¹³

The end of Nahuel 1B's useful life led ARSAT to transfer users to the AMC-6 satellite of the international company SES (Rey Sumay 2021, citing *Convergencia Latina* 2007)¹⁴ and to occupy the 81° orbit by means of leased satellites. To strengthen its satellite capacity, ARSAT signed a contract for the Argentine company INVAP, which specializes in the development of observation satellites, to be the main contractor for the construction of the country's geostationary satellite platform.¹⁵

As a consequence of the public policies implemented, ARSAT highlighted that on October 16, 2014, Argentina positioned its first national geostationary satellite ARSAT-1 in the 72° W orbit. A year later, in September 2015, ARSAT-2 was positioned in the 81° W orbit.¹⁶

In addition, the satellites Saocom-1A (active since October 7, 2018) and Saocom-1B (launched from Florida, USA, in August 2020) are added. This system is composed of a network of ground stations distributed from

12 Ministry of Justice of the Argentine Republic. n.d. Law 26.092: Empresa Argentina de Soluciones Satelitales. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/115886/norma.htm>.

13 The company currently has the Federal Fiber Optic Network (with an extension of 31,529 km of illuminated fiber), the management of the National Data Center and the Open Digital Television platform.

14 Ibid.

15 Maximiliano Márquez, ARSAT: La iniciativa estatal para el desarrollo de tecnología de avanzada, 2017, <https://www.austral.edu.ar/escueladegobierno/casoteca/wp-content/uploads/2017/03/5.ARSAT-La-iniciativa-estatal-para-el-desarrollo-de-tecnologia-avanzada.pdf>.

16 ARSAT. n.d. "ARSAT-1 turns 7 years old in defense of satellite sovereignty." <https://www.arsat.com.ar/arsat-1-cumple-7-anos-en-defensa-soberania-satelital/>

the Arctic to Antarctica, including the Argentine CONAE Space Center in Córdoba and in Tolhuin, Tierra del Fuego, with equipment designed and built in the country. It also has a mission control and image production center located at the Córdoba Space Center.

INVAP specialists explained that the satellites have an innovative microwave radar capable of measuring various terrain features, such as soils, mountains, bodies of water, ice, seas and cities. They also pointed out that this list is not exhaustive, as the potential of such an instrument is not yet fully delimited.¹⁷ Subsequently, the Argentine Geostationary Satellite Plan 2015-2035 was implemented, formalized by Law No. 27,208 (Argentina.gob.ar; Infoleg 2015). This had as its main objective to optimize the ratio between the power on board and the weight of the satellite, aligning with international standards by means of electric or hybrid propulsion systems. Six satellites were projected to be built to replace ARSAT-1 and ARSAT-2, including a schedule that contemplated the launch of ARSAT-3 in 2019 (Argentina.gob.ar). However, these objectives were not met due to the disinvestment process during the administration of President Mauricio Macri.

This situation is evident in the budget analysis conducted by Dr. Stefani, who pointed out that public investment in science and technology grew steadily between 2009 and 2013, from USD 1.2 billion to USD 2.3 billion. However, between 2014 and 2017, it presented significant fluctuations, with an average close to 2200 million dollars (USD). For 2018, an investment of 1838 million dollars (USD) was projected, a lower figure than in 2012¹⁸; trend that was reversed in the subsequent presidential administration.

During the first months of Alberto Fernández's presidency, the re-launching of the Argentine Geostationary Satellite Plan was announced,

¹⁷ Josefina Peres and Jorge Medina, Presence in the cosmos: Saocom 1A, the before and after of the Space Plan (INVAP, 2018), <http://saocom.invap.com.ar/presencia-en-el-cosmos-saocom-1a-el-antes-y-el-despues-del-plan-espacial/>.

¹⁸ Fernando Stefani, "Evolución del presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINTYT), y de la función Ciencia y Técnica del presupuesto nacional" (2017), <https://cibion.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/22/2017/10/Evolucion-de-presupuesto-MINTYT-y-f-CyT.pdf>.

prioritizing the reactivation of the manufacturing and putting into orbit of the third satellite of the series, now called ARSAT SG-1 (second generation). Later on, it was complemented with the launching of the Conectar Plan, whose main objective is to enhance the population's access to Information and Communication Technology (ICT) services. This includes the extension of the Federal Fiber Optic Network (REFEFO), the modernization of ARSAT's National Data Center and the strengthening of Open Digital Television. In accordance with the provisions of Law No. 27,208, this project must be reviewed every three years to update its proposals, respond to internal demands and take advantage of external opportunities and challenges.

With the inauguration of President Javier Milei, aerospace policies and those related to scientific and technological development have been subject to review and, in some cases, paralyzed compared to previous stages. This situation should be reconsidered from a strategic perspective for the country, with the aim of strengthening technological and satellite sovereignty, and achieving greater levels of autonomy from multinational companies and central countries. In the long term, this would consolidate the defense of national sovereignty and enhance various civilian activities, such as the provision of information to mitigate the impact of natural disasters, early detection of forest fires, surveillance of illegal fishing and strengthening security, among other areas.

In 2024, under the administration of President Javier Milei, significant budget cuts were implemented in scientific and technological organizations, including the aerospace sector, with a reduction of more than 30%, bringing funding to levels comparable to those of 1976 and 2002.¹⁹ In addition, numerous contracts of highly qualified professionals were not renewed,

19 Ludmila Di Grande, "El ajuste de Milei disfruta de un apoyo con límites: 3 de cada 4 argentinos rechaza los recortes en ciencia y tecnología, educación, salud y cultura," *Diario Infobae*, September 11, 2024, <https://www.infobae.com/economia/2024/09/11/el-ajuste-de-milei-goza-de-un-apoyo-con-limites-3-de-cada-4-argentinos-rechaza-los-recortes-en-ciencia-y-tecnologia-educacion-salud-y-cultura/>.

generating concern about the continuity of various activities at the national level and the fulfillment of international agreements in force.²⁰

Despite recent challenges, it is crucial to highlight the technical advantages that Argentina has obtained thanks to relatively stable aerospace policies, which underlines the importance of continuing its promotion and development. As pointed out by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) in its report *Argentine National Space Program: Impact and Projection*, the country has made significant progress in promoting scientific research and Earth observation, strengthening telecommunications infrastructure and technological development in strategic sectors such as aeronautics and nuclear energy. Likewise, highly qualified employment has been generated and the network of national and international suppliers and collaborators has expanded, contributing to the strengthening of national technological capacity and the advancement of technological autonomy.

CONAE and Access to Space: Advances in Satellite Missions and Prospects for Autonomy

CONAE develops its own satellite missions according to data and information requirements. Among its main tasks are the design, construction, calibration, integration, testing and launching of satellites into orbit, through third parties or with its own launchers. In addition, in collaboration with other international space agencies, CONAE forms constellations of satellites that operate jointly to improve the quality, quantity and type of information, significantly expanding the capabilities of the whole.

As regards the trajectory of this institution, in cooperation with INVAP and other national and international public and private organizations, the “SAC” series of satellite missions, which includes instruments in the optical range, has been carried out. Among these projects, there are the CONAE-NASA

²⁰ Andy Ferreyra, “Alerta y angustia en CONAE por la no renovación de contratos: ‘No somos casta,’” *Diario Perfil*, March 24, 2024, <https://www.perfil.com/noticias/amp/cordoba/alerta-y-angustia-en-conae-por-la-no-renovacion-de-contratos.phtml>.

joint cooperation missions, with the participation of other space agencies. The SAC- A (technological mission), SAC-C and SAC-D/Aquarius (Earth observation) satellites fulfilled their objectives, while SAC-B (astrophysics) failed to complete its mission due to failures in the separation of the satellite after its launch. These joint CONAE-NASA cooperation projects included instrument contributions to the payload from the U.S. National Aeronautics and Space Administration (NASA), the Italian Space Agency (ASI), the French National Center for Space Studies (CNES), the Danish Space Agency (DSA) and the Canadian Space Agency (CSA).²¹

Recently, the SAOCOM series has attracted attention due to its capacity to integrate Argentine observation satellites with radar, which provide essential information for the prevention, monitoring, mitigation and evaluation of both natural and anthropogenic disasters, as well as for the generation of data on soil moisture.²² These satellites bring substantial benefits to national productive activity, among other sectors. In addition, SAOCOM satellites operate jointly with four Italian COSMO-SkyMed satellites as part of the Italian-Argentine Satellite System for Emergency Management (SIASGE), developed by CONAE and ASI, in order to support emergency management and foster economic development.

Likewise, within the satellite program of the National Space Plan, the SABIA-Mar mission is under development, mainly dedicated to the study of marine productivity, coasts and estuaries, whose satellite will have Argentine instruments in the optical and thermal range.²³ In turn, according to the report presented by the Ministry of Science, Technology and Innovation of the Argentine Republic in 2023, one of the main objectives established by CONAE within the framework of the National Space Plan is the development of launch

21 Argentina.gob.ar, "Misiones Satelitales", Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), n.d., <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales>.

22 Cecilia Farré, "Argentina will launch a satellite in June to prevent catastrophes," Perfil newspaper, September 17, 2017, <https://www.perfil.com/noticias/ciencia/argentina-lanzara-en-junio-un-satelite-para-prevenir-catastrofes.phtml>.

23 Argentina.gob.ar, "Satellite Missions," Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), n.d., <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales>.

vehicles that facilitate the placement in orbit of Earth observation satellites from Argentine territory, a project on which work is being actively carried out.²⁴

In this sense, CONAE is carrying out the Light Payload Satellite Injector Project (ISCUL), whose objective is the development of a family of launch vehicles, the Tronador II and Tronador III, capable of placing satellites weighing between 500 and 750 kg into polar orbit at an altitude of 600 km. This includes the development of the necessary infrastructure, such as propulsion test facilities, manufacturing and integration of the launch vehicles and launch bases.

In summary, Argentina has been developing specific aerospace policies in which national companies and institutions have played a crucial role in the acquisition and development of capabilities. Although these policies are still incipient, if they continue to receive the support and promotion of the State, the country could achieve, in the medium term, a relative autonomy and sovereignty in the aerospace field, which would allow it to obtain great advantages in the civil and economic sectors.

International Alliances in the Space Sector: Synergies and Tensions between Strategic Cooperation and Competition

Among the great advantages generated by space programs are contributing to the development of physical and non-physical infrastructure, such as technology and knowledge developed within the framework of the programs, developing educational programs in universities, incentivizing and creating new standards for the industry, establishing new alliances or consortia resulting from space programs, organizational infrastructure and human capital.²⁵

²⁴ Ministry of Science, Technology and Innovation of the Argentine Republic, National Commission on Space Activities, "Access to Space," 2023, <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/acceso-al-espacio>.

²⁵ Paulo Pascuani, Roberto Battiston, and Andrés López, El programa espacial nacional argentino: resultados, impactos, perspectivas: agenda a futuro (UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean, 2024), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391549.locale=en>.

To carry out these activities, a considerable amount of resources and knowledge is required which, in the case of medium-sized and peripheral countries such as Argentina, may not be fully available or, due to the high public expenditure involved, government priorities tend to be different. Given this scenario, especially in the initial stages of the development of policies related to the space economy, a viable strategy for the State is to promote cooperation agreements with leading countries and companies in these sectors. This collaboration makes it possible to take advantage of advances in research, development and innovation, facilitate technology transfers and train human resources, among other essential objectives, in order to advance towards a solid aerospace policy and capitalize on its benefits. In this context, central nations such as China, Russia, the United States, Japan and Italy, as well as agencies such as NASA or the European Space Agency, maintain a significant investment in their aerospace programs, positioning themselves as leaders in this field.

It is important to note that not all international actors share similar interests, values and objectives. In the current global scenario, there is a strategic competition between nations such as the US and China for access to and control of areas of global relevance, including outer space. Both countries seek to maintain their scientific and technological supremacy for both civilian and military purposes. China, for example, has demonstrated its space ambition with missions such as Tianwen-3, which aims to collect samples from Mars and bring them back to Earth. In addition, it has developed high-tech weaponry that poses a considerable risk to U.S. strategic assets.

The aforementioned particularities must be integrated into Argentina's strategic options, beyond its traditional commitment to multilateralism and peaceful cooperation in international relations. The type of decisions to be made on who to partner with, and the characteristics of those agreements, should be part of a national strategic planning. This must not only identify opportunities, areas for improvement and potential national vulnerabilities; it must also be sustainable over time and transcend different presidential administrations, if the ultimate goal is to achieve true technological sovereignty.

Aerospace Agreements with the U.S. and China: Strategic Implications for Argentina

Transferring this strategic option to the Argentine reality, the South American country has entered into diplomatic cooperation agreements with both the U.S. and China, regardless of the strategic competition between both aerospace powers in their race to achieve civil and military supremacy in this field. The agreements signed are presented below:

a. United States

In the framework of the peaceful use of outer space, the Argentine and U.S. governments signed a framework agreement for cooperation in the aerospace field on October 25, 2011, which entered into force in Argentina on July 30, 2013.²⁶

The agreement is based on the Agreement on Cooperation in the Civilian Uses of Space, signed in Buenos Aires on August 6, 1991 and finalized in 2006. The subsequent agreement aims to promote cooperation in human spaceflight, space science exploration, the use of space for Earth science research and the study of global change, as well as the re-establishment of a general legal framework.²⁷

CONAE and NASA assumed responsibility for executing the planned activities, which include: “the research, design, development, evaluation, manufacture, assembly, integration, operation or use of launch or transfer vehicles, payloads, instruments and other related support services, facilities and equipment; and all activities related to support equipment, evaluation, training, simulation or ground guidance and control of related facilities or services”.²⁸

In addition, the following areas of common interest were defined: Earth observation, monitoring and science; space science; and space exploration

²⁶ Argentine Republic, Law 26,864, enacted July 3, 2013, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216984/norma.htm>.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., 4.

and operations systems. Accordingly, such programs may be implemented through the use of aircraft and space research platforms; scientific instruments installed on board such platforms; space operations missions; scientific balloon and sounding rocket flight campaigns; aircraft campaigns and flights; space communications – including ground-based antennas for tracking, telemetry and data acquisition; ground-based research facilities; exchanges of personnel and scientific data; participation in joint meetings and workshops; ground and space applications; education and public outreach activities; and such other mechanisms as both parties may decide to incorporate.²⁹

Likewise, the parties mutually agreed to waive any claims related to activities performed under the International Space Station (ISS) Agreement, among other aspects. This agreement is valid for ten years from its approval. Thanks to this agreement, in 2018, the launch of the Argentine satellite SAOCOM 1A from Vandenberg Air Force Base in California was facilitated. Subsequently, in 2020, NASA supported the launch of the SAOCOM 1B satellite from Cape Canaveral, Florida.

Another relevant precedent occurred in December 2017, when NASA, which was in southern Argentina collecting data for Operation Ice Bridge, coincided with the disappearance of the Argentine submarine ARA San Juan. In that context, the U.S. institution redirected its P-3B Orion research aircraft to the search and rescue mission for the submarine. At the same time, during the same year, NASA partnered with CONAE to organize the first regional seminar on disaster risk reduction, which brought together Earth observation scientists, emergency responders, Non-Governmental Organizations (NGOs) and government representatives to address problems and identify solutions.

Similarly, Argentina was considered at that time as an active partner in NASA's Global Learning and Observations for the Benefit of the Environment (GLOBE) Program, a global initiative that brings together

²⁹ Ibid., 5.

students, teachers, scientists and citizens to promote science and knowledge about the environment.³⁰

On February 15, 2013, a diplomatic agreement was also signed regarding the use of data from U.S. land-removal detection satellites, which entered into force on the same day. The institutions involved were the U.S. Department of the Interior's Geological Survey (USGS) and CONAE. The agreement established that the USGS would provide land remote sensing satellite data obtained from Landsat satellite missions, while CONAE would receive, process, archive, distribute and exchange such data in cooperation with the U.S. institution. It was further stipulated that the USGS would retain ownership of all raw ground remote sensing data acquired by its satellites.

In summary, the agreement deepens the civilian use of the aerospace field and the use of satellite information obtained by the U.S. from South American territory, while CONAE is in charge of the processing of such data, despite the fact that the intellectual property belongs to the USGS. In addition, it is established that the programs and data must be available to the US partner in case its government or its allies require them. This agreement raises many questions that go beyond the peaceful purpose agreed upon, such as: are sovereign spaces being violated through the use of new technologies to obtain information by a US agency? Could this data be used for intelligence and military operations? Does this situation represent a new form of control over traditional geopolitical spaces, such as the continental and maritime areas? Such concerns are equally pertinent to the Chinese activities described below.

b. The Sino-Argentine Alliance in Aerospace Matters

In the aerospace field, a cooperation agreement was signed in response to China's current and future needs, as well as to the reference to pre-

³⁰ U.S. Department of State, Biden-Harris Administration National Security Strategy, 2022, <https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-cstrategia-de-%E2%81%A0seguridad-nacional-del-gobierno-biden-harris/>.

existing agreements that frame new strategic actions in the Argentine space. Among such provisions, the following stand out:³¹

- The Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, concluded on January 27, 1967, in which Argentina and China participate.
- The Agreement on Scientific and Technical Cooperation between the Government of China and the Government of Argentina, signed on June 7, 1980.
- The Framework Agreement on Technical Cooperation for the Peaceful Use of Outer Space, signed on November 16, 2004, between CONAE and the China National Space Agency (CNSA) of the People's Republic of China (PRC).

This set of agreements culminated in the signing of a cooperation agreement for the construction, establishment and operation of a Chinese far space station in the province of Neuquén, within the framework of the Chinese lunar exploration program developed in 2014 and effectively executed the following year. In other words, the then President Cristina Fernandez signed an agreement with the Chinese government, headed by Xi Jinping, through which the installation of a space base in the Argentine Patagonia was consented. This base operates in a 200-hectare site in the town of Bajada del Agrio (Neuquén), becoming the first Chinese aerospace base to operate outside its sovereign territory.

The framework agreement on this matter, signed on February 4, 2015, explicitly states:

“Taking into consideration that the parties highlight the collaboration to carry out the installation of a ground station for monitoring, command and data acquisition in the province of Neuquén, Argentina, for Chinese

³¹ Argentine Ministry of Foreign Affairs. 2015. Framework Agreement for Cooperation in the Field of Space Activities between the Government of the Argentine Republic and the Government of the People's Republic of China. Digital Library of Treaties. Available at <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>.

interplanetary exploration missions within the framework of the Chinese Moon Exploration Program.” (Framework Agreement for Cooperation in the field of space activities between the government of the Republic of Argentina and the government of the PRC 2015,¹)

The international treaty defines, in effect, the specific function of the collaboration, oriented towards Chinese lunar exploration missions. Article II identifies the following strategic areas:

“Cooperation in space science and deep space exploration projects of mutual interest; joint development of space vehicles and instruments for space use; ground infrastructure for space vehicle research and development; construction and operation of ground stations for receiving, tracking, telemetry and control of space vehicles; launch, tracking and control services for satellites, as well as management and development of in-orbit tasks; cooperation in telecommunications, navigation and remote sensing satellite applications; among others.” (Framework Agreement 2015, 2).

The agreement has a duration of ten years, with automatic renewal for an additional decade. Several specialists and politicians, both national and international, have expressed criticism against the establishment of the aerospace base in Argentine territory, arguing, among other aspects, that China’s space program is led by the People’s Liberation Army (PLA) and that the Patagonian station is managed by China’s General Satellite Tracking and Launching Control (CLTC), an agency under the Strategic Support Force of the PLA.³²

In January 2022, during the presidency of Alberto Fernández, thirteen reserved agreements were signed between the Argentine government and its Chinese counterpart, with the commitment that the Asian country would make investments for US\$ 23 billion.³³ One of these agreements

³² María Ana Leal, *Conflictos políticos, poder y comunicación* (Mendoza, Argentina: EdiUC, 2019)

³³ Infobae, “Inversiones chinas por USD 23.000 millones y el ingreso de Argentina a la Ruta de la Seda: detalles del acuerdo firmado entre Alberto Fernández y Xi Jinping”, Infobae, February 6, 2022, <https://www.infobae.com/politica/2022/02/06/los-5-puntos-claves-de-la-declaracion-conjunta-firmada-por-alberto-fernandez-y-xi-jinping-en-beijing>.

focused on the Chinese geolocation system BeiDou. According to the White Paper issued by China, this system has achieved an accuracy of three to five meters, standing out for its hybrid constellation, inter-satellite links and advanced signal structures. In addition, it is compatible with other satellite navigation systems and offers diversified services such as positioning, navigation, synchronization and global search and rescue operations.

In diplomatic matters, it was agreed to build a tracking station for the BeiDou global navigation satellite system at the Centro Espacial Teófilo Tabanera (CETT), in the province of Córdoba. Argentina will provide the infrastructure and services necessary for the operation and maintenance of the station, while China will provide remote sensing satellite images.³⁴ With this agreement, which is in addition to the existing ones, it was established that CONAE and the China National Space Administration (CNSA) will be responsible, and it is expected that research in the space and maritime fields will be promoted, taking advantage of the capacity to collect and process information from the new system.

Likewise, the agreement contemplates an axis oriented to geospatial information obtained through the satellite system, foreseeing “cooperation in different fields, such as high resolution remote sensing data processing, joint calibration and verification of products; generation and updating of geospatial information products and exchange of ocean satellite data”.

The analysis of the role of the Chinese geolocation satellite system reveals that the strategic location of the province of Cordoba allows access to information covering the South Atlantic spectrum; moreover, several international analysts consider that this scientific and technological development competes with the traditional U.S. GPS system.

³⁴ Camila Dolabjian, “Inversiones: los detalles de los 13 documentos reservados que el Gobierno firmó con China”, *La Nación*, February 7, 2022, <https://www.lanacion.com.ar/economia/inversiones-los-detalles-de-los-13-documentos-reservados-que-el-gobierno-firmo-con-china-nido7022022/>.

Considering the above, in 2015 the PRC officially designated the aerospace field as a new domain of warfare, expecting it to play a relevant role in future conflicts by enabling greater precision and granting advantages in the almost exclusive use of command, control, communications systems, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance (C4ISR). Its American counterpart adopted a similar position and, in its defense policy published in 2021, expressed concern about the advance of the Asian giant in this sector, identifying countries that are allied and functional to Chinese interests:

“The Space System Department (SSF) operates at least eight bases, including those whose core missions are launching, tracking, I+ D and operating satellites vital to China’s C4ISR air architecture. The SSF operates tracking, telemetry and command stations in Namibia, Pakistan and Argentina. In addition, it operates Yuan Wang space support ships, which track ships capable of launching satellites and intercontinental ballistic missiles”. (Office of the U.S. Secretary of Defense 2021, 65-66).³⁵

U.S. Perspective on China’s Space Advance in Argentina: Militarization Risks and Security Challenges

From the beginning, critics of the Chinese aerospace project warned about the possible vulnerabilities that the installation of the aerospace base could generate for Argentina’s national defense. According to the former Foreign Minister of former President Mauricio Macri, Susana Malcorra, the Argentine State does not exercise supervision over the operations of the station.

In 2016, the aforementioned official promoted the revision of the China space station agreement to incorporate a stipulation that its purpose would be limited to civilian use in the field of science and technology, and that the information derived from its research could not be used for military

³⁵ Office of the Secretary of Defense of the United States, Document Title (own translation), 2021.

purposes (Art. 2).³⁶ This new document was intended to restrict the actions of the Asian country, which would try to report its activities to its Argentine counterpart at the station, without establishing verification mechanisms to ensure strict compliance with the agreement.

The U.S. expressed concern that the Chinese strategy amounted to a form of militarization of space. One U.S. official noted that there were reasons to doubt Beijing's insistence that the base is intended exclusively for scientific exploration. Likewise, Tony Beasley, director of the U.S. National Radio Astronomy Observatory, indicated that the station could, in theory, "listen in" on other governments' satellites and collect sensitive data.³⁷

On the other hand, some experts in radio astronomy have argued that the Chinese have the ability to disguise illicit data in these transmissions or to incorporate encrypted channels in the frequencies agreed with Argentina, especially considering that most of the personnel working and residing at the site are of Chinese nationality and are in charge of its operation.³⁸

Argentine government officials have defended the Chinese base by arguing that the agreement is no different from that signed with the European Space Agency (ESA), which built a similar facility in a neighboring province. In both cases, tax-exempt leases were established for fifty years, and Argentine scientists have 10% of the airtime at the two stations, as agreed.

It should be noted that Argentina agreed with China that its space base would allow the national agency to "install, maintain and operate data processing equipment", exclusively in charge of the South American country, as long as this is done "on a non-interference basis with the support activities of the CLTC". For their part, the Chinese military technicians will provide

36 Argentine Ministry of Foreign Affairs. 2020. Additional Protocol to the "Cooperation Agreement between the Government of the Argentine Republic and the Government of the People's Republic of China on the Construction, Establishment and Operation of a Chinese Far Space Station in the Province of Neuquén, Argentina, within the framework of the Chinese Moon Exploration Program", subscribed on April 23, 2014. Signed in Hangzhou, September 4, 2016; entered into force as of November 15, 2018.

37 Ibid.

38 Ibid.

this benefit “by means of a written request sent at least three months in advance”.³⁹ These precautions, of Eastern origin, are imposed in a context where long-term state policies are not a consolidated practice.

The U.S. newspaper *The New York Times* (2018) quoted several defense experts who warned about the possibility that the so-called “China Base” is being used to collect information through technological satellite espionage, disguised behind a facade that, far from being fictitious, reflects the Eastern power’s advance towards the Moon.

In recent times, General Laura Richardson, current head of the Southern Command, reintroduced this debate in the US political agenda and in the bilateral relationship with Argentina, expressing her concern about both the base and the agreement signed for the establishment of a section of the Chinese geolocation system called BeiDou, which can be used for both civilian and military purposes.

Conclusions

Throughout this paper it has been shown that outer space has acquired an increasing relevance in the strategic planning of the central powers, which have adopted measures to ensure an eventual scientific and technological supremacy over other strategic actors, both state and non-state. The Argentine case, a medium-sized and peripheral country, started at the beginning of the 21st century the implementation of incipient policies in the aerospace field, aimed at promoting and developing national activities and institutions for the acquisition of specific skills, capabilities and knowledge. These initiatives have generated important advantages, such as the consolidation of a robust physical infrastructure, the training of highly qualified human resources and the promotion of high-level research and innovation, with far-reaching positive effects on various productive

³⁹ Argentine Foreign Ministry, Framework Agreement for Cooperation in the Field of Space Activities between the Government of the Argentine Republic and the Government of the People’s Republic of China, 2015, Digital Library of Treaties, available at <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>.

and social sectors. If this line of action is maintained and strengthened, Argentina is likely to achieve a consolidated technological sovereignty and a higher level of international autonomy in satellite and telecommunications matters in the medium and long term.

The country has also signed bilateral cooperation agreements with the US and China, aimed at transferring technology and knowledge, sharing high-cost investments and strengthening ties with national and international organizations and institutions, among other important purposes. However, the advantage for China of establishing an aerospace plant and a geolocation system in Argentine territory has generated tensions with the U.S. –currently governed by Donald Trump–, who has considered Chinese actions as a threat to Argentine, Latin American and global security. In short, Argentina must clearly define its national interests and objectives in order to identify, consolidate and improve its international relations, safeguarding its sovereignty, defense and security, and ensuring that it takes advantage of the opportunities offered by the space economy.

About the author

María Ana Leal

Recognized academic and specialist in Social Communication and Political Science, with solid experience in the analysis and formulation of public strategies, defense and international relations. She is a graduate of the National University of Córdoba (UNC), Argentina, where she obtained a degree in Social Communication. In addition, she completed two master's degrees: one in Formulation and Development of Public and Private Strategies at the Center for Advanced Studies of the UNC (CEA-UNC) and another in Strategy and Geopolitics at the War College "Luis María Campos" of the National Defense University (UNDEF), where she was distinguished with merit scholarships for her academic excellence. Her commitment to research and knowledge development led her to complete her doctoral studies in Political Science at the CEA-UNC. She also obtained a PhD in National Defense from the Faculty of National Defense of the UNDEF (CABA, Buenos Aires), thus reinforcing her specialization in issues related to security and strategy. In addition, she has developed an outstanding teaching career in prestigious universities, teaching subjects related

to public opinion, strategic communication and geopolitical analysis. This academic approach is complemented by an intense research work focused on the intersection between communication, power and security, evidenced in the direction and participation in academic projects, as well as in numerous publications in specialized journals and international congresses. In addition, his solid professional career is reflected in his active collaboration with renowned institutions such as the Center for Strategic Studies of the Peruvian Army (CEEPP) and the Elcano Royal Institute of Spain, where he contributes his experience and analytical perspective to debates on defense and security in a constantly evolving global context.

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH LINE

**LIDERAZGO
ESTRATÉGICO
Y GESTIÓN
INSTITUCIONAL**

*STRATEGIC LEADERSHIP
AND INSTITUTIONAL
MANAGEMENT*

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025, pp. 249-260

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.80>

ARTÍCULO

La Exo-Criminalidad de Riesgo: Un Desafío Emergente a la Seguridad de los Estados y la Estabilidad Democrática

Pablo Zeballos

 <https://orcid.org/0009-0007-4569-3997>

 pablo.zeballos@itaskconsultores.com

Douglas Farah

 <https://orcid.org/0009-0008-5697-8469>

 dfarah@ibiconsultants.net

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2025. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

La Exo-Criminalidad de Riesgo: Un Desafío Emergente a la Seguridad de los Estados y la Estabilidad Democrática

Pablo Zeballos y Douglas Farah

Resumen

El estudio examina la emergencia de la Exo-Criminalidad de Riesgo (ECR) como una variante delictiva que difiere de la criminalidad organizada tradicional al originarse en factores externos, tales como dinámicas migratorias, crisis sociales y otras presiones exógenas, en lugar de una planificación estratégica por parte de una cúpula criminal. La investigación destaca que la ECR se caracteriza por una notable adaptabilidad y flexibilidad operativa, permitiendo su rápida integración en diversos ecosistemas criminales locales y modificando los patrones convencionales de adscripción delictual. A partir de un riguroso trabajo de campo, análisis etnográfico y revisión académica, el documento identifica dos modelos de expansión criminal: el Crimen Organizado Transnacional (COT) estratégico y la ECR, esta última impulsada por factores externos de carácter social y de oportunidad. Se enfatiza, asimismo, la necesidad de adecuar las respuestas estatales mediante estrategias policiales, judiciales y políticas públicas coordinadas internacionalmente para contrarrestar eficazmente la amenaza que representa este fenómeno emergente.

Palabras clave: *ECR, criminalidad organizada, transnacionalización, adaptabilidad delictiva, seguridad estatal, cooperación internacional*

Introducción

El presente artículo se centra en el análisis de la ECR como una manifestación delictiva emergente que desafía los modelos tradicionales de criminalidad organizada. Se expone que este fenómeno no se origina a partir de una planificación deliberada por parte de una cúpula criminal, sino que responde a la influencia de factores externos —como las dinámicas migratorias, crisis sociales y otras condiciones propicias— que promueven la movilización transfronteriza. La ECR se caracteriza por su notable adaptabilidad y flexibilidad operativa, lo cual facilita su rápida integración en diversos ecosistemas criminales locales y dificulta la capacidad de respuesta de las

instituciones estatales. A través de un análisis riguroso, fundamentado en trabajo de campo, estudios etnográficos y revisión académica, se sostiene que comprender la naturaleza y evolución de la ECR resulta esencial para el diseño de políticas públicas y estrategias de cooperación internacional que fortalezcan el estado de derecho y contribuyan a preservar la estabilidad democrática.

De la Estrategia Criminal a la ECR

La investigación sobre el COT representa un desafío complejo en un contexto de transformaciones profundas a nivel regional y global, como se evidenció en estudios exploratorios sobre la cuarta ola del crimen organizado.¹ En este marco, el concepto de COT se ha expandido hasta el punto de generar un dilema conceptual: su elasticidad permite que casi cualquier estructura criminal o delictiva sea clasificada como COT o, por el contrario, que ninguna lo sea con precisión. Esta ambigüedad y falta de definición tienen serias implicaciones para la estabilidad democrática de los países afectados, al posibilitar la justificación de tendencias autoritarias o antidemocráticas, especialmente cuando se promueven narrativas desde perspectivas populistas que plantean soluciones simplistas a fenómenos complejos.

A partir del trabajo de campo, la observación de tendencias y el análisis de diversos estudios etnográficos y académicos, se propone un nuevo concepto denominado “Exo-Criminalidad de Riesgo” (ECR). Este término alude a estructuras delictivas que operan bajo dinámicas de un exoesqueleto criminal, emergiendo como consecuencia de un proceso de transnacionalización motivado no por una planificación estratégica deliberada de una cúpula en el país de origen, sino por factores exógenos de naturaleza social, ambiental o vinculados a oportunidades específicas. Estos factores favorecen la movilidad forzada de organizaciones delictivas

¹ Douglas Farah, “Fourth Transnational Criminal Wave: New Extra Regional Actors and Shifting Markets Transform Latin America’s Illicit Economies and Transnational Organized Crime Alliances”, Florida International University, 2024, https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1063&context=jgi_research.

hacia nuevos territorios. Bajo esta perspectiva, se identifican dos modelos de expansión criminal transnacional:

1. **COT Estratégico:** Este modelo se fundamenta en una planificación meticulosa y deliberada por parte de organizaciones criminales orientadas a la expansión. Ejemplos de este enfoque se encuentran en entidades como el Primeiro Comando da Capital (PCC), las mafias italianas y las triadas chinas, las cuales se originan en un territorio específico y extienden sus operaciones a nivel nacional e internacional.
2. **ECR:** Este fenómeno surge como resultado de dinámicas externas —sociales, ambientales o de oportunidad— que impulsan la transnacionalización de organizaciones criminales sin una estrategia preestablecida. En tales casos, la expansión ocurre por necesidad o presión externa, como en situaciones relacionadas con oleadas migratorias. Ejemplos representativos de este modelo incluyen al Tren de Aragua, cuya proliferación siguió rutas migratorias y reclutó miembros en los países de destino; Los Trinitarios de República Dominicana, que reforzaron sus estructuras mediante el uso de violencia extrema; y las maras centroamericanas, deportadas desde Estados Unidos (EE. UU.) en la década de 1980, que encontraron en Centroamérica un entorno propicio para su consolidación y crecimiento.

A diferencia de las estructuras consolidadas del COT, cuyo crecimiento responde a decisiones estratégicas de sus cúpulas criminales, la ECR se manifiesta como consecuencia de fenómenos exógenos, tales como migraciones masivas, crisis humanitarias, expulsión de población criminalizada o reclusa en recintos penitenciarios, retracción estatal, Estados fallidos o debilidades institucionales en los países receptores. Estas condiciones facilitan la adaptación y el asentamiento de redes delictivas en contextos distintos a su lugar de origen, promoviendo su evolución en nuevos entornos criminales.

Paralelamente, estas circunstancias potencian o diversifican las economías ilícitas dentro de un ecosistema criminal en expansión. En la mayoría de los

casos estudiados, el crecimiento de la ECR se presenta en contextos donde no existe competencia criminal local que controle economías ilícitas de alto valor, como en el caso del Tren de Aragua, Los Trinitarios en Chile y la Mara Salvatrucha (MS-13) en el Triángulo Norte de Centroamérica durante la década de 1990.

Las estructuras de ECR surgen, en su fase inicial, como grupos de delincuencia organizada o alianzas entre actores locales, cuyo liderazgo se basa en la brutalidad y en el uso de violencia extrema derivada de su experiencia criminal o penitenciaria. A diferencia de las organizaciones criminales transnacionales consolidadas, estos grupos carecen de una estructura sofisticada, de centralidad en el mando y de capacidad para expandirse más allá de sus territorios de origen. Inicialmente son subvalorados por las autoridades, ya que la atención estatal y mediática se concentra en estructuras con mayor trayectoria y redes establecidas a nivel internacional.

Desde la perspectiva académica, a finales de la década de 1980, la investigadora chilena Doris Cooper destacó la influencia del ecosistema cultural en la manifestación del fenómeno criminal.² Este elemento cultural, relevante por su impacto, se redefine en la coyuntura actual de la criminalidad organizada emergente y en la aparición de modelos de “empresas criminales”. Según Marcia De Gracia Oyarzábal, la empresa criminal se caracteriza por la conjunción de elementos objetivos comunes, como la pluralidad de personas y la existencia de un plan o propósito común.³ Se sostiene que la adopción de comportamientos delictivos bajo esta modalidad transforma los entornos culturales y territoriales donde se desarrollan sus actividades, aspecto esencial para diseñar políticas públicas de reinserción social y que plantea un desafío significativo para las respuestas estatales. Además, la implementación de estrategias inadecuadas podría intensificar la amenaza.

2 D. Cooper Mayr, “Teoría del continuo subcultural de la delincuencia”, *Revista de Sociología* 4 (1989): 115–147, <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27585/29252>.

3 Marcia S. De Gracia Oyarzábal, “La teoría de la empresa criminal conjunta”, 2013, https://justiciatransicional.weebly.com/uploads/1/6/7/2/16721306/toera_de_la_ecc_marciadgo_2013.pdf.

Se expone la hipótesis de que la ECR posee una mayor capacidad de mutación y adaptabilidad en entornos donde operan grupos delictivos débiles, lo cual genera fenómenos criminales emergentes y modifica los patrones tradicionales de adscripción delictiva, planteando nuevos desafíos para los Estados y la estabilidad democrática, dado que la institucionalidad no logra actualizar ni ajustar con rapidez su marco teórico, jurídico y operativo frente a estas amenazas.

De igual forma, se ha observado evidencia, aunque difícil de detectar y recopilar, que vincula fenómenos de exo-criminalidad con bandas desarticuladas de origen extranjero en Chile. Particularmente, sobresale el caso de Los Espartanos, una subdivisión de una banda criminal colombiana que se estableció en un barrio comercial de Santiago, ejerciendo control territorial y extorsión al adaptarse rápidamente a la realidad local, desplazando a criminales autóctonos y forjando alianzas para imponer un amplio abanico de actividades ilícitas.⁴ Otro ejemplo relevante es el de Los Trinitarios, quienes, tras migrar desde República Dominicana o cárceles en Nueva York, han tomado control de territorios en áreas específicas de Chile y Perú.

Es pertinente cuestionar si agrupaciones como el Tren de Aragua, que han recibido múltiples golpes judiciales y policiales en distintos países donde se ha expandido, están en un proceso de mutación, transitando de un modelo de COT a una estructura de ECR.

Estudios específicos sobre esta agrupación indican que, aunque inicialmente obedecía a un mando central que planificaba la expansión apoyándose en la diáspora venezolana para extenderse en diversos países, actualmente exhibe un modelo flexible que permite la incorporación de grupos locales.⁵

4 Carlos Basso Prieto, "Control territorial depredatorio: 'Los Espartanos' exigían medio millón mensual a locatarios", *El Mostrador*, 1 de marzo de 2025, <https://www.elmostrador.cl/unidad-de-investigacion/2025/03/01/control-territorial-depredatorio-los-espartanos-exigian-medio-millon-mensual-a-locatarios/>.

5 Pablo Zeballos y Douglas Farah, "Tren de Aragua. El caso de Chile y repercusiones regionales: expansión, estructura y metodologías", Fundación Taeda e Ibi Consultants, 3.

Características de la ECR

1. **Ausencia de Planificación Inicial:** A diferencia de las organizaciones criminales tradicionales, como el PCC, las mafias italianas o las triadas chinas, estos grupos se expanden internacionalmente no por decisiones estratégicas de sus líderes, sino mediante una adaptación forzada.
2. **Factores Externos Impulsores:** La transnacionalización se origina a partir de fenómenos sociales como migraciones masivas o deportaciones, ejemplificados en el caso del Tren de Aragua y de las maras centroamericanas.
3. **Violencia Semiótica e Irracional:** Se recurre al terror y a la exhibición de violencia extrema como mecanismo estratégico para establecer y mantener el control territorial, así como para construir y consolidar una identidad criminal. Además, se utilizan símbolos, se promueve el desarrollo de una cultura pandillera y se aprovechan las redes sociales para reforzar y difundir dicha cultura.
4. **Adaptabilidad y Reclutamiento Local:** Estos grupos demuestran una notable capacidad de adaptación a nuevos entornos, lo cual puede derivar en estrategias más volátiles y potencialmente violentas. Inicialmente, operan con sus miembros originales, pero en un corto periodo tiempo incorporan o absorben actores locales, generando una hibridación delictiva.
5. **Sistema Social Semiabierto:** Relacionado con lo anterior, esta forma de criminalidad puede considerarse un sistema social semiabierto, caracterizado por estructuras laxas y la autonomía de sus diversas ramas, lo cual genera retroalimentación con la criminalidad local que impacta en la cultura delictiva y en las formas operativas. Este proceso propicia la cualificación, la formación de alianzas, los enfrentamientos entre facciones y el fortalecimiento en el acceso a recursos y en la actuación delictiva.
6. **Transformación del Ecosistema Criminal e Impacto en Sistemas Penitenciarios:** La presencia de estas agrupaciones puede alterar significativamente la dinámica de la criminalidad local y desestabilizar los precarios equilibrios existentes en las instituciones penitenciarias

de los países receptores. Esto genera fenómenos de fragmentación y mutación criminal.

7. **Expansión Oportunista:** Estos grupos avanzan y se consolidan en espacios donde las instituciones estatales o las bandas criminales locales presentan vacíos de control. Aprovechan las deficiencias en los sistemas de seguridad, justicia, penitenciarios y control del crimen local.
8. **Potencial de Inestabilidad a Largo Plazo:** La acción policial y la presión estatal no eliminan necesariamente estas organizaciones; por el contrario, pueden favorecer una mayor atomización, lo que propicia nuevos brotes de violencia y el surgimiento de estructuras criminales aún más impredecibles.

Desde un enfoque sociológico, la ECR refleja la interconexión entre criminalidad y procesos macrosociales como la globalización, las crisis migratorias y las fallas en la gobernanza estatal. Este fenómeno subraya que el crimen organizado es moldeado no solo por decisiones internas, sino por factores externos que impulsan su expansión transfronteriza.

Conclusiones

La ECR representa una variante de la criminalidad organizada que emerge como una amenaza significativa para la estabilidad democrática, lo cual exige respuestas integrales en diversas dimensiones. Se requiere una respuesta policial y judicial diferenciada del COT tradicional, debido a que la naturaleza fluida, menos estructurada y altamente adaptable de la ECR demanda estrategias que se implementen dentro de un Estado de derecho democrático. Es prioritario evitar tendencias de represión masiva e indiscriminada que, a largo plazo, resultan insostenibles. En este contexto, la cooperación internacional adquiere particular relevancia, pues se requiere una colaboración ágil entre países para contrarrestar la rápida movilidad y adaptabilidad de estos grupos. Ante la disminución de la participación de EE. UU. en dicha cooperación, se hace imperativo buscar nuevos socios, como Italia en materia de cárceles de máxima seguridad y España en la lucha contra la ECR en América Latina y África. Aprovechar las experiencias democráticas

y la experticia regional contribuye a suplir este vacío. Asimismo, resulta imprescindible abordar de forma integral las políticas migratorias y sociales, dado que el fenómeno delictivo se nutre de factores sociales y migratorios que facilitan su expansión. Estas deben ser implementadas de manera regional y multilateral, pues ningún país puede lograr resultados significativos actuando de manera aislada. La modificación de los modelos de prevención existentes debe enfocarse en la anticipación y mitigación multidimensional, con estrategias que incluyan una presencia estatal positiva, la generación de empleos formales, el fortalecimiento de la educación, la salud, la justicia y la promoción de una policía íntegra. Es necesario prestar especial atención a los ecosistemas y circuitos donde se desarrolla la criminalidad, como territorios ocupados, asentamientos informales y recintos penitenciarios. En este sentido, la adaptación del régimen carcelario debe incluir categorías especiales que respondan a las particularidades del desafío y establecer sistemas de incentivos que contrarresten la tendencia al crecimiento y reclutamiento de la criminalidad emergente. Además, es prioritario desarrollar modelos de intervención territorial integral y socio-comunitaria para mitigar la influencia de la criminalidad en la población vulnerable. El Estado debe ofrecer una alternativa sólida frente a la oferta de empleo, legitimidad y participación social que brindan los grupos delictivos, con particular atención a la población infanto-juvenil, frecuentemente tentada a considerar la criminalidad como un modelo de éxito social y estatus. Finalmente, las respuestas adoptadas deben ser sostenibles y alineadas con una visión de Estado y un proyecto de país que trascienda intereses partidistas. Aunque las respuestas represivas sin un marco jurídico adecuado pueden parecer efectivas a corto plazo, estas estrategias socavan la democracia y el Estado de derecho. En contraste, un modelo democrático sostenible y flexible, aunque demande mayores recursos en el corto plazo y requiera un esfuerzo constante para mantener un consenso nacional, constituye la única vía a largo plazo capaz de enfrentar eficazmente amenazas como la ECR y el COT, preservando tanto las libertades fundamentales como la sostenibilidad económica.

Sobre los autores

Pablo Zeballos

Licenciado en Administración Superior de Seguridad Pública y especialista en inteligencia, terrorismo internacional, amenazas emergentes, COT y grupos religiosos peligrosos. Posee una trayectoria profesional de veinte años como oficial en Carabineros de Chile. Durante más de doce años, se ha desempeñado como consultor e investigador de campo, dedicando sus esfuerzos al análisis de las dinámicas sociales y criminales cambiantes en Latinoamérica. Su enfoque integral en seguridad pública y análisis criminal se refleja en la publicación de su libro *Un virus entre sombras: La expansión del narcotráfico y el crimen organizado* (2024). En noviembre de 2024, fue convocado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile para integrar el Panel Consultivo de Expertos en Seguridad, instancia ad honorem de carácter técnico y consultivo conformada por nueve miembros. Este panel tiene como finalidad asesorar al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y al Gabinete Pro Seguridad en la comprensión de nuevos fenómenos criminales que afectan al país.

Douglas Farah

Fundador y presidente de IBI Consultants, LLC, consultora especializada en investigación de campo sobre crimen transnacional y amenazas estratégicas en América Latina. Ha trabajado con el gobierno de los EE. UU. (Departamento de Defensa, Departamento de Estado), centros de estudio como el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) y el Atlantic Council, así como con el sector privado. Entre septiembre de 2013 y septiembre de 2022, se desempeñó como Senior Fellow en el Centro de Estudios Estratégicos de la National Defense University, liderando un proyecto dedicado al mapeo de redes ilícitas en el hemisferio occidental. Los resultados de sus investigaciones han sido presentados ante instituciones académicas, direcciones de inteligencia, justicia, política y defensa en todo el continente americano. Además, ha brindado testimonio como experto en quince ocasiones ante comités de ambas cámaras del Congreso de los EE. UU. Antes de fundar IBI Consultants en 2005, trabajó durante dos décadas como corresponsal para *The Washington Post* en Centro y Sudamérica, cubriendo guerras civiles, el fenómeno de Pablo Escobar y el conflicto en Colombia. También, fue corresponsal en África Occidental, reportando sobre las guerras vinculadas a los “diamantes de sangre” y fue miembro del equipo de investigación enfocado en terrorismo y otros

temas relevantes. Es autor de numerosos estudios académicos, capítulos en diversos libros y de dos obras destacadas: *Blood From Stones: The Secret Financial Network of Terror* (Broadway, Nueva York, 2004) y *Merchant of Death: Money, Guns, Planes and the Man Who Makes War Possible* (J. Wiley, Nueva York, 2007; coautoría con Stephen Braun).



ISSN: 2955-8018 (Printed)

ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 4, N° 1, January - April, 2025, pp. 261-271

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v4i1.80>

ARTICLE

Exo-criminality of risk: An emerging challenge to the security of states and democratic stability

Pablo Zeballos

 <https://orcid.org/0009-0007-4569-3997>

 pablo.zeballos@itaskconsultores.com

Douglas Farah

 <https://orcid.org/0009-0008-5697-8469>

 dfarah@ibiconsultants.net

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2025. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

Exo-criminality of risk: An emerging challenge to the security of states and democratic stability

Pablo Zeballos & Douglas Farah

Abstract

This study examines the emergence of Exo-Criminality of Risk (ECR) as a criminal variant that differs from traditional organized crime by originating from external factors, such as migratory dynamics, social crises and other exogenous pressures, rather than from strategic planning by a criminal leadership. The research highlights that the ECR is characterized by a remarkable adaptability and operational flexibility, allowing its rapid integration into diverse local criminal ecosystems and modifying conventional patterns of criminal affiliation. Based on rigorous fieldwork, ethnographic analysis and academic review, the paper identifies two models of criminal expansion: strategic Transnational Organized Crime (TOC) and ECR, the latter driven by external social and opportunity factors. It also emphasizes the need to adapt state responses through police and judicial strategies and internationally coordinated public policies to effectively counter the threat posed by this emerging phenomenon.

Keywords: *RCE, organized crime, transnationalization, criminal adaptability, state security, international cooperation.*

Introduction

This article focuses on the analysis of ERC as an emerging criminal manifestation that challenges traditional models of organized crime. It is argued that this phenomenon does not originate from deliberate planning by a criminal leadership, but rather responds to the influence of external factors -such as migratory dynamics, social crises and other favorable conditions- that promote cross-border mobilization. The ERC is characterized by its remarkable adaptability and operational flexibility, which facilitates its rapid integration into diverse local criminal ecosystems and hampers the response capacity of state institutions. Through a rigorous analysis, based on fieldwork, ethnographic studies and academic review, it is argued that understanding the nature and evolution of the ERC is essential for the design of public policies and

international cooperation strategies that strengthen the rule of law and contribute to preserving democratic stability.

From Criminal Strategy to ECR

Research on TOC represents a complex challenge in a context of profound regional and global transformations, as evidenced in exploratory studies on the fourth wave of organized crime.¹ In this context, the concept of TOC has expanded to the point of generating a conceptual dilemma: its elasticity allows almost any criminal or criminal structure to be classified as TOC or, conversely, none of them to be precisely so. This ambiguity and lack of definition have serious implications for the democratic stability of the countries concerned, making it possible to justify authoritarian or anti-democratic tendencies, especially when narratives are promoted from populist perspectives that propose simplistic solutions to complex phenomena.

Based on fieldwork, observation of trends and analysis of various ethnographic and academic studies, a new concept called “Exo-Criminality at Risk” (ECR) is proposed. This term refers to criminal structures that operate under the dynamics of a criminal exoskeleton, emerging as a consequence of a transnationalization process motivated not by a deliberate strategic planning of a leadership in the country of origin, but by exogenous factors of a social or environmental nature or linked to specific opportunities. These factors favor the forced mobility of criminal organizations to new territories. From this perspective, two models of transnational criminal expansion can be identified:

1. **Strategic TOC:** This model is based on meticulous and deliberate planning by expansion-oriented criminal organizations. Examples of this approach are found in entities such as the Primeiro Comando da

¹ Douglas Farah, “Fourth Transnational Criminal Wave: New Extra Regional Actors and Shifting Markets Transform Latin America’s Illicit Economies and Transnational Organized Crime Alliances,” Florida International University, 2024, https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1063&context=jgi_research.

Capital (PCC), the Italian mafias and the Chinese triads, which originate in a specific territory and extend their operations nationally and internationally.

2. **ERC:** This phenomenon arises as a result of external dynamics – social, environmental or opportunity – that drive the transnationalization of criminal organizations without a pre-established strategy. In such cases, expansion occurs out of necessity or external pressure, as in situations related to migratory waves. Representative examples of this model include the Tren de Aragua, whose proliferation followed migratory routes and recruited members in destination countries; the Trinitarios of the Dominican Republic, who strengthened their structures through the use of extreme violence; and the Central American maras, deported from the United States (US) in the 1980s, who found in Central America an environment conducive to their consolidation and growth.

Unlike the consolidated structures of the TOC, whose growth responds to the strategic decisions of their criminal leadership, RSTs are the result of exogenous phenomena, such as mass migration, humanitarian crises, the expulsion of criminalized populations or those held in prisons, state retraction, failed states or institutional weaknesses in the receiving countries. These conditions facilitate the adaptation and settlement of criminal networks in contexts different from their place of origin, promoting their evolution in new criminal environments.

At the same time, these circumstances enhance or diversify illicit economies within an expanding criminal ecosystem. In most of the cases studied, the growth of the ERC occurs in contexts where there is no local criminal competition controlling high-value illicit economies, as in the case of the Tren de Aragua, Los Trinitarios in Chile and the Mara Salvatrucha (MS-13) in the Northern Triangle of Central America during the 1990s.

RCE structures emerge, in their initial phase, as organized criminal groups or alliances between local actors, whose leadership is based on brutality and the use of extreme violence derived from their criminal or prison

experience. Unlike consolidated transnational criminal organizations, these groups lack a sophisticated structure, command centrality and the capacity to expand beyond their territories of origin. They are initially undervalued by the authorities, as state and media attention is focused on structures with longer track records and established international networks.

From an academic perspective, in the late 1980s, Chilean researcher Doris Cooper highlighted the influence of the cultural ecosystem in the manifestation of the criminal phenomenon.² This cultural element, relevant for its impact, is redefined in the current situation of emerging organized crime and the emergence of “criminal enterprise” models. According to Marcia De Gracia Oyarzábal, the criminal enterprise is characterized by the conjunction of common objective elements, such as the plurality of persons and the existence of a common plan or purpose.³ It is argued that the adoption of criminal behavior under this modality transforms the cultural and territorial environments where their activities take place, an essential aspect for designing public policies for social reintegration and which poses a significant challenge for state responses. In addition, the implementation of inadequate strategies could intensify the threat.

It is hypothesized that the ERC has a greater capacity for mutation and adaptability in environments where weak criminal groups operate, which generates emerging criminal phenomena and modifies traditional patterns of criminal affiliation, posing new challenges for States and democratic stability, given that institutions are unable to update and adjust their theoretical, legal and operational framework quickly in the face of these threats.

Similarly, there is evidence, although difficult to detect and compile, linking exo- criminal phenomena with dismantled gangs of foreign origin in Chile. Particularly noteworthy is the case of Los Espartanos, a subdivision of a

2 D. Cooper Mayr, “Subcultural continuum theory of delinquency,” *Sociology Review* 4 (1989): 115-147. <https://revistasociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27585/29252>.

3 Marcia S. De Gracia Oyarzábal, “The Theory of Joint Criminal Enterprise,” 2013, https://justiciatransicional.weebly.com/uploads/1/6/7/2/16721396/toera_de_la_ecc_marcia_dg_2013.pdf.

Colombian criminal gang that established itself in a commercial neighborhood of Santiago, exercising territorial control and extortion by quickly adapting to the local reality, displacing native criminals and forging alliances to impose a wide range of illicit activities.⁴ Another relevant example is that of Los Trinitarios, who, after migrating from the Dominican Republic or prisons in New York, have taken control of territories in specific areas of Chile and Peru.

It is pertinent to question whether groups such as the Tren de Aragua, which have received multiple judicial and police blows in different countries where it has expanded, are in a process of mutation, moving from a TOC model to an RCE structure.

Specific studies on this group indicate that, although it initially obeyed a central command that planned its expansion based on the Venezuelan diaspora in order to expand into different countries, it currently exhibits a flexible model that allows for the incorporation of local groups.⁵

Characteristics of the ECR

1. **Lack of Initial Planning:** Unlike traditional criminal organizations, such as the PCC, the Italian mafias or the Chinese triads, these groups expand internationally not by strategic decisions of their leaders, but through forced adaptation.
2. **External Drivers:** Transnationalization originates from social phenomena such as massive migrations or deportations, exemplified in the case of the Aragua Train and the Central American maras.
3. **Semiotic and Irrational Violence:** Terror and the display of extreme violence are used as a strategic mechanism to establish and maintain

4 Carlos Basso Prieto, "Control territorial depredatorio: 'Los Espartanos' exigían medio millón mensual a locatarios", *El Mostrador*, March 1, 2025, <https://www.elmostrador.cl/unidad-de-investigacion/2025/03/01/control-territorial-depredatorio-los-espartanos-exigian-medio-millon-mensual-a-locatarios/>.

5 Pablo Zeballos and Douglas Farah, "Aragua Train. El caso de Chile y repercusiones regionales: expansión, estructura y metodologías", Fundación Taeda and Ibi Consultants, 3, https://www.ibiconsultants.net/_upload/mediaandpublications/document/tren-de-aragua-overview-latam.pdf

territorial control, as well as to build and consolidate a criminal identity. In addition, symbols are used, the development of a gang culture is promoted and social networks are used to reinforce and disseminate this culture.

4. **Adaptability and Local Recruitment:** These groups demonstrate a remarkable capacity to adapt to new environments, which can lead to more volatile and potentially violent strategies. Initially, they operate with their original members, but in a short period of time they incorporate or absorb local actors, generating criminal hybridization.
5. **Semi-open social system:** Related to the above, this form of criminality can be considered a semi-open social system, characterized by loose structures and the autonomy of its various branches, which generates feedback with local criminality that impacts on the criminal culture and operational forms. This process favors qualification, the formation of alliances, clashes between factions and the strengthening of access to resources and criminal activity.
6. **Transformation of the Criminal Ecosystem and Impact on Prison Systems:** The presence of these groupings can significantly alter the dynamics of local criminality and destabilize the precarious balances existing in the penitentiary institutions of the receiving countries. This generates phenomena of fragmentation and criminal mutation.
7. **Opportunistic Expansion:** These groups advance and consolidate in areas where state institutions or local criminal gangs have control gaps. They take advantage of deficiencies in the security, justice, penitentiary and local crime control systems.
8. **Potential for Long-Term Instability:** Police action and state pressure do not necessarily eliminate these organizations; on the contrary, they may favor further atomization, which leads to new outbreaks of violence and the emergence of even more unpredictable criminal structures.

From a sociological approach, the ECR reflects the interconnection between criminality and macro-social processes such as globalization, migration

crises and failures in state governance. This phenomenon underscores that organized crime is shaped not only by internal decisions, but also by external factors that drive its cross-border expansion.

Conclusions

ERC represents a variant of organized crime that emerges as a significant threat to democratic stability, requiring comprehensive responses in several dimensions. A police and judicial response differentiated from traditional TOC is required because the fluid, less structured and highly adaptable nature of ERC demands strategies that are implemented within a democratic rule of law. It is a priority to avoid trends of massive and indiscriminate repression that, in the long term, are unsustainable. In this context, international cooperation takes on particular relevance, as agile collaboration between countries is required to counteract the rapid mobility and adaptability of these groups. Given the decline of U.S. participation in such cooperation, it is imperative to seek new partners, such as Italy in the area of maximum security prisons and Spain in the fight against ERC in Latin America and Africa. Drawing on democratic experiences and regional expertise helps to fill this gap. It is also essential to address migration and social policies in a comprehensive manner, given that the criminal phenomenon is nourished by social and migratory factors that facilitate its expansion. These policies must be implemented regionally and multilaterally, as no country can achieve significant results acting in isolation. The modification of existing prevention models should focus on multidimensional anticipation and mitigation, with strategies that include a positive state presence, the generation of formal jobs, the strengthening of education, health, justice and the promotion of an integrated police force. It is necessary to pay special attention to the ecosystems and circuits where criminality develops, such as occupied territories, informal settlements and prisons. In this sense, the adaptation of the prison system should include special categories that respond to the particularities of the challenge and establish incentive systems that

counteract the trend of growth and recruitment of emerging criminality. In addition, it is a priority to develop comprehensive territorial and socio-community intervention models to mitigate the influence of crime on the vulnerable population. The State must offer a solid alternative to the offer of employment, legitimacy and social participation provided by criminal groups, with particular attention to the child and youth population, who are often tempted to consider crime as a model of social success and status. Finally, the responses adopted must be sustainable and aligned with a State vision and a country project that transcends partisan interests. Although repressive responses without an adequate legal framework may appear effective in the short term, these strategies undermine democracy and the rule of law. In contrast, a sustainable and flexible democratic model, while demanding greater resources in the short term and requiring constant effort to maintain a national consensus, is the only long-term path capable of effectively confronting threats such as the ECR and TOC, while preserving both fundamental freedoms and economic sustainability.

About the authors

Pablo Zeballos

He has a degree in Superior Administration of Public Security and is a specialist in intelligence, international terrorism, emerging threats, TOC and dangerous religious groups. He has a professional career of twenty years as an officer in Carabineros de Chile. For more than twelve years, he has worked as a consultant and field researcher, dedicating his efforts to the analysis of changing social and criminal dynamics in Latin America. His comprehensive approach to public security and criminal analysis is reflected in the publication of his book *A Virus in the Shadows: The Expansion of Drug Trafficking and Organized Crime* (2024). In November 2024, he was summoned by the Ministry of the Interior and Public Security of Chile to join the Advisory Panel of Experts on Security, an ad honorem technical and consultative body made up of nine members. The purpose of this panel is to advise the Ministry of the Interior and Public Security and the Pro Security Cabinet in understanding new criminal phenomena affecting the country.

Douglas Farah

Founder and president of IBI Consultants, LLC, a consulting firm specializing in field research on transnational crime and strategic threats in Latin America. He has worked with the U.S. government (Department of Defense, Department of State), think tanks such as the Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Atlantic Council, as well as the private sector. Between September 2013 and September 2022, he served as a Senior Fellow at the Center for Strategic Studies at the National Defense University, leading a project dedicated to mapping illicit networks in the Western Hemisphere. The results of his research have been presented to academic institutions, intelligence, justice, political and defense directorates throughout the Americas. Prior to founding IBI Consultants in 2005, he worked for two decades as a correspondent for The Washington Post in Central and South America, covering civil wars, the Pablo Escobar phenomenon and the conflict in Colombia. He was also a correspondent in West Africa, reporting on the wars linked to “blood diamonds” and was a member of the investigative team focused on terrorism and other relevant issues. He is the author of numerous academic studies, chapters in several books and two outstanding works: *Blood From Stones: The Secret Financial Network of Terror* (Broadway, New York, 2004) and *Merchant of Death: Money, Guns, Planes and the Man Who Makes War Possible* (J. Wiley, New York, 2007; co-authored with Stephen Braun).

ISSN: 2955-8018 (Impresa/printed)

ISSN: 2810-899X (En línea/online)



CEEP

THINK TANK DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

REVISTA **SEGURIDAD Y PODER TERRESTRE**

Vol 4, N° 1, enero - abril, 2025

Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

SECURITY AND LAND POWER JOURNAL

Vol 4, N° 1, Jan - Apr, 2025

Peruvian Army Center for Strategic Studies