

**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR**



**MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**TEMA DE TESIS:**

“El Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN) y las amenazas no convencionales”

**PRESENTADO POR:**

Víctor Diego Velásquez Biaggi

**ASESORES:**

**Asesor temático:** Consejero SDR Carlos Alberto Ríos Segura

**Asesora Metodológica:** Ph.D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 08 noviembre de 2021

## RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN) es un megaproyecto interinstitucional que coincide con los objetivos y acciones estratégicas institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores relacionadas a la soberanía nacional y al desarrollo e integración fronteriza en el marco de la lucha contra las amenazas no convencionales de carácter transnacional. En este sentido, la investigación parte por la definición de los conceptos claves de seguridad nacional y las amenazas no convencionales desde la perspectiva de las teorías de las relaciones internacionales y la acción de actores internacionales frente a estas amenazas.

Posteriormente, se desarrolla un análisis comparativo entre el SIVAM Brasil y el SIVAN Perú con el objetivo de resaltar las diferencias entre ambos sistemas y su proyección a futuro. Esto es importante para conocer los beneficios que el desarrollo del sistema puede traer al país y las diferentes oportunidades que genera para la política exterior peruana su implementación. Es por eso que también se desarrolla una descripción general sobre el rol de la cancillería peruana frente a las amenazas no convencionales, en especial en mecanismos de integración como los gabinetes binacionales y mesas de trabajo binacionales.

Finalmente, las conclusiones a las que llega esta investigación recaen en las oportunidades que tiene el país para convertir al Perú en un líder regional en cuanto a la protección amazónica, potenciando el poder blando y consolidando un sistema de cooperación frente a las amenazas no convencionales y capaz de beneficiar a las comunidades transfronterizas.

**Palabras clave:** SIVAM, SIPAM, SIVAN, SIPAN, OTCA, amenazas no convencionales, seguridad, defensa.

## ABSTRACT

The Amazon and National Surveillance System (SIVAN) is an inter-institutional megaproject that merges with the objectives and institutional strategic actions of the Ministry of Foreign Affairs related to national sovereignty and border development and integration within the framework of the fight against unconventional threats. In this sense, the research starts with the definition of key concepts such as national security and unconventional threats from the perspective of the theories of international relations and the action of international actors against these threats.

In addition, a comparative analysis take place between the SIVAM Brazil and SIVAN Peru in order to highlight the differences between both systems and their future projection. This is important to know the benefits that the development of the system can bring to the country and the different opportunities that its implementation generates for the Peruvian foreign policy. That is why it is important to include a general description of the Peruvian Foreign Ministry against unconventional threats, especially in integration mechanisms such as binational cabinets and binational working groups.

Finally, the conclusions reached by this research fall on the opportunities that the country has to turn Peru into a regional leader in terms of Amazon protection, strengthening soft power and consolidating a system of cooperation against unconventional threats and capable of benefiting cross-border communities.

**Key words:** SIVAM, SIPAM, SIVAN, SIPAN, OTCA, unconventional threats, defense, security.

## ÍNDICE

Acrónimos.....	6
Introducción.....	8
Capítulo I: Marco teórico.....	12
1.1. El concepto de seguridad y las teorías de Relaciones Internacionales.....	12
1.2. Iniciativas multilaterales de cooperación frente a las amenazas no convencionales.....	18
1.2.1. Iniciativas de alcance global.....	19
1.2.2. Iniciativas de alcance continental.....	21
1.2.3. Iniciativas de alcance regional y subregional.....	24
1.3. El Perú frente a las amenazas no convencionales .....	26
1.3.1. El rol de la Cancillería frente a las amenazas no convencionales..	29
CAPÍTULO II: EL SIVAM – SIPAM BRASIL Y EL SIVAN – SIPAN PERÚ COMO RESPUESTA A LAS AMENAZAS NO CONVENCIONALES.....	33
2.1. El SIVAM – SIPAM Brasil.....	33
2.1.1. Origen del proyecto.....	33
2.1.2. Organización del SIVAM – SIPAM Brasil.....	37
2.1.3. Financiamiento del proyecto SIVAM – SIPAM Brasil.....	46
2.2. El SIVAN – SIPAN Perú.....	50

2.2.1. Origen del proyecto.....	50
2.2.2. Organización del SIVAN – SIPAN Perú.....	54
2.2.3. Financiamiento del SIVAN – SIPAN Perú.....	57
2.3. Limitaciones del SIVAN – SIPAN Perú .....	60
CAPÍTULO III: ACCIONES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIVAN – SIPAN.....	
3.1. Incorporación del SIVAN – SIPAN en los gabinetes binacionales por medio de un Acuerdo Marco.....	63
3.2. Establecimiento de una Comisión Mixta SIPAN – SIVAN / SIVAM – SIPAM.....	68
3.3. Cooperación Internacional.....	69
Conclusiones.....	71
Bibliografía.....	72

## ACRÓNIMOS

CCFFAA	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
CENSIPAM	Centro de Gestión del Sistema de Protección Amazónica
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo
CIDF	Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DDOT	Delincuencia Organizada Transnacional
DINI	Dirección Nacional de Inteligencia
DSP	Departamento de Seguridad pública
FAB	Forca Aerea Brasileira
FFAA	Fuerzas Armadas
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINDEF	Ministerio de Defensa
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
RI	Relaciones Internacionales
RREE	Relaciones Exteriores
SDR	Servicio Diplomático de la República
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SIPAM	Sistema de Protección Amazónica
SIPAN	Sistema de Protección Amazónico y Nacional

SIVAM	Sistema de Vigilancia Amazónica
SIVAN	Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
ZEE	Zona Económica Exclusiva

## INTRODUCCIÓN

El Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN) contempla la recopilación de información estratégica para los distintos ministerios, instituciones, organizaciones y entidades del Estado para poner en práctica las acciones de desarrollo y protección de nuestro territorio enmarcados en los Art. 165 y 171 de la Constitución Política del Perú que versan sobre la soberanía e integridad territorial y el desarrollo socioeconómico del país.

Por otro lado, dentro de los Objetivos Estratégicos Institucionales y Acciones Estratégicas Institucionales del MRE 2020-2022, destaca el OEI.01 “Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas” y los apéndices AEI.01.01 “Preservar y defender la soberanía territorial, marítima y aérea, así como resguardar los intereses del Perú vinculados al espacio exterior y de aguas internacionales transfronterizas” y AEI.01.02 “Promover el desarrollo humano de la población fronteriza y la integración competitiva con los países limítrofes, a través de la articulación multisectorial e intergubernamental en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas”.

El megaproyecto del SIVAN surge de la Alianza Estratégica Perú - Brasil a cargo de la Fuerza Aérea del Perú en el 2003, pasando por la primera reunión de trabajo Binacional con Brasil en el 2007 y el último Proyecto de Ley N°6362/2020 del Congreso de la República que declara “de preferente interés nacional y utilidad pública la ampliación de la capacidad operativa de la Fuerza Aérea del Perú para implementar los sistemas de vigilancia y protección en la Amazonía “SIVAN” y “SIPÁN””. A pesar de estar en el ámbito de diversas instituciones del Estado a lo largo de los años, incluyendo a la Cancillería, los avances en el proyecto y la cooperación con países vecinos ha sido limitada y con resultados marginales que no han potenciado la implementación o mejora del SIVAN.



Los problemas presupuestarios en el sector defensa para la implementación de equipamiento e infraestructura solo es una parte del problema. Las nuevas amenazas no convencionales transfronterizas como el narcotráfico, la tala y minería ilegal, el tráfico de personas y los distintos tipos de desastres naturales a nivel nacional hacen necesaria la cooperación internacional con los países vecinos con el fin de afrontar estos problemas comunes y fortalecer el sistema existente. Una Acuerdo Marco permitiría incorporar el SIVAN a los gabinetes binacionales con Bolivia, Colombia y Ecuador bajo el objetivo conjunto de la lucha frente a las amenazas no convencionales. De la misma manera, y de forma primordial, es importante retomar los grupos de trabajo con Brasil con el fin de reimpulsar y potenciar el sistema basado en la cooperación conjunta en vigilancia y monitoreo amazónico.

De esta manera, el sistema SIVAN no solo traería un beneficio propio a todas las instituciones del Estado para la toma de decisiones, sino también se nutriría de protocolos comunes y cooperación conjunta con los países vecinos para hacer frente a las amenazas no convencionales transfronterizas y contribuiría al fortalecimiento de la confianza mutua. Al mismo tiempo que contribuiría a una mejor planificación y ejecución de acciones en favor del desarrollo e integración fronteriza.

La cooperación constante y a largo plazo en el fortalecimiento del sistema, permitirá potenciar el poder blando del país en la protección de la región amazónica y nacional, así como estrechar los lazos con los países vecinos en beneficio mutuo. Esta cooperación también debería incluir a países desarrollados con el fin de lograr una cooperación basada en la lucha contra amenazas no convencionales transfronterizas con el fin de lograr conseguir el equipamiento necesario para dotar al SIVAN SIPAN de las capacidades necesarias para operar de forma óptima.

La investigación se basa en una metodología descriptiva comparativa al tomar como base el proyecto SIVAM brasilero como base del análisis de la situación actual y futura del sistema. Utilizando las fuentes abiertas como uno de los elementos centrales para recabar información de los diversos actores involucrados.

El primer capítulo desarrolla, desde la perspectiva de las teorías de las relaciones internacionales, conceptos claves para la investigación en lo referente a la seguridad nacional y las amenazas no convencionales. Además, se establece un panorama general de las iniciativas frente a la lucha de dichas amenazas.

El segundo capítulo está dedicado al análisis comparativo entre el SIVAM Brasil y el SIVAN Perú. Esto es fundamental para entender el origen del proyecto peruano capacidades, alcances y limitaciones. Lo que permite resaltar la importancia y los beneficios del proyecto para el país y lo que podría lograr a ser si llegara a su máxima capacidad, teniendo como referencia el SIVAM Brasil.

Finalmente, el tercer capítulo está dedicado a desarrollar la propuesta conducida por la Cancillería peruana frente a las amenazas no convencionales y resaltar la labor que se realiza en este ámbito durante los gabinetes binacionales con Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, así como las mesas de trabajo con Brasil. Esto, con el fin de poder introducir la propuesta del fortalecimiento del SIVAN desde cancillería por medio de las relaciones bilaterales con nuestros países vecinos, estableciendo mecanismos de cooperación que aporten al SIVAN y, por lo tanto, al desarrollo fronterizo y la protección de nuestra soberanía.

En cuanto a la bibliografía utilizada, la información recabada de fuentes abiertas sobre el SIVAN Perú y Brasil, en complemento con bibliografía dedicada a temas de seguridad y defensa que permitan definir la acción frente a las amenazas no convencionales. Así mismo, se ha utilizado como referencia a la aplicación de los

gabinetes binacionales a la tesis titulada “*La gobernanza ambiental y su aplicación en mecanismos de integración regionales y gabinetes binacionales del Perú para su adaptación a los efectos del cambio climático.*” (Sarmiento, 2019).

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO**

### **1.1. El concepto de seguridad y las teorías de Relaciones Internacionales**

La seguridad es un concepto que ha ido mutando a lo largo de la historia junto con las diversas teorías de las relaciones internacionales en un contexto influenciado por la globalización y el surgimiento de nuevas amenazas que trascienden a la soberanía nacional. Para entender este cambio de paradigma y el rol que juega la seguridad nacional en la conformación de la política exterior de los Estados, es necesario definir el concepto de seguridad en el marco de las teorías de las relaciones internacionales.

Un punto de partida son las definiciones que el diccionario de la Real Academia Española ofrece. Como primera definición, la seguridad es una cualidad del adjetivo “seguro”, que por su propio significado conduce al adjetivo “libre y exento de riesgo”<sup>1</sup>. Así mismo, una definición más especializada hacia el sistema gubernamental, señala que la locución adjetiva “de seguridad” es “un dicho de un cuerpo o fuerza de las Administraciones públicas: Que vela por la seguridad de los ciudadanos.”<sup>2</sup> Es decir, es el Estado el que, por medio de las políticas públicas, tiene el objetivo de velar por la seguridad de los ciudadanos, liberándolos y protegiéndolos de todo tipo de riesgos y amenazas.

En este sentido, la seguridad nacional puede ser entendida como la política pública desarrollada por los Estados para la protección de su propia integridad y la de sus ciudadanos ante cualquier tipo de amenaza externa o interna. Siendo el Estado, el único actor con la capacidad jurídica y material de ejercer el uso

---

<sup>1</sup> Definición de “seguro”. Diccionario de la Real Academia Española <https://dle.rae.es/seguro>

<sup>2</sup> Definición de “seguridad”. Diccionario de la Real Academia Española <https://dle.rae.es/seguridad>

legítimo de la fuerza frente a cualquier tipo de amenaza en el marco de las fronteras nacionales.

Este concepto se asemeja al que Thomas Hobbes esboza en su obra “Leviatán” de 1651, donde la naturaleza humana se caracteriza por estar en permanente estado de guerra en un mundo anárquico y plantea la necesidad de un gran Leviatán a quien confiarle la libertad individual bajo el uso exclusivo de la fuerza a cambio de paz y seguridad. Además, Hobbes reconoce la diferencia entre el estado de guerra internacional y el estado de rebeldía, donde este último hace referencia al enfrentamiento interno en forma de “reclamos y demandas en deliberada negación de la autoridad del Estado”.<sup>3</sup> En otras palabras, se establece el reconocimiento de amenazas externas e internas a las que se enfrenta un Estado moderno.

De esta forma, Hobbes conceptualiza la naturaleza del Estado y su rol como garante de la seguridad para proteger al individuo de la anarquía y el estado de guerra permanente. El realismo clásico y el neorrealismo basan su teoría en esta misma línea de pensamiento y se resalta la importancia de la seguridad nacional dentro de un mundo globalizado en completa anarquía. Además, se argumenta que logrando preservar la integridad territorial, es posible gestar un estado de bienestar libre de toda amenaza que ponga en riesgo el desarrollo nacional.<sup>4</sup>

Por otro lado, y en contraposición a esta corriente de pensamiento, se encuentra Emmanuel Kant. Si bien coincide con Hobbes en que el Estado es el garante de la seguridad y de la protección de los derechos ciudadanos, aborda el concepto de seguridad desde la relación entre los Estados y en base a normas morales e imperativos categóricos. Para Kant, un ordenamiento jurídico internacional como

---

<sup>3</sup> Carrillo, L. (2002). Thomas Hobbes y el concepto de estado constitucional de derecho. *Revista de Estudios Políticos*, 117, pp. 262.

<sup>4</sup> Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Cidob d'Afers Internacionals*, 72, pp. 166.

el existente al interior de los Estados sería lo ideal para lograr un estado de seguridad pleno. Bajo esta perspectiva, son las organizaciones internacionales las encargadas de suprimir cualquier tipo de acción violenta.<sup>5</sup>

A pesar que Kant tuvo una visión más idealista y creía en el fin del sistema estatal para ser reemplazado por una sociedad cosmopolita global, su pensamiento formó la base del neoliberalismo institucional. Las Naciones Unidas son el ejemplo más tangible de esta línea de pensamiento, así como la voluntad de las naciones en formar parte de este organismo global.

En complemento a estas definiciones y paradigmas de las relaciones internacionales, una tercera perspectiva propone un punto medio entre Hobbes y Kant, entre el realismo y el neoliberalismo institucional. Se trata de la visión de Hugo Grocio, más conocido como el padre del Derecho Internacional.<sup>6</sup>

En la visión de Grocio, los Estados son los principales actores de la política internacional. En su reflexión, entendió que el estado de guerra es una característica inherente a las relaciones internacionales, pero a la vez, considera que los Estados deben someterse a las exigencias morales y a las leyes, incluso en una situación de conflicto. Es por esa razón que Hugo Grocio también es conocido por proponer la guerra por medio del derecho, en tanto la considera válida como medio de justicia, defensa o reparación de derechos violados por otro Estado.<sup>7</sup>

De esta forma, el punto medio entre el realismo y el neoliberalismo institucional se materializa en la formación de zonas de seguridad y respeto mutuo entre los

---

<sup>5</sup> Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Cidob d'Afers Internacionals*, 72, pp. 165.

<sup>6</sup> Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Cidob d'Afers Internacionals*, 72, pp. 166.

<sup>7</sup> Peña, J. (2004). Hugo Grocio: la Guerra por medio del derecho. *Aracauria*, 32, pp. 70-73.

Estados, pero siempre sin descartar la hipótesis de conflicto. Además, condiciona cualquier confrontación bajo cierto lineamiento de reglas que deben respetar los Estados para vivir en armonía.<sup>8</sup>

En este contexto, si extrapolamos dicha condición al tratamiento de amenazas internas dentro de las fronteras nacionales, siempre que no prime un régimen autoritario o dictadura, se podrá encontrar una estructura similar para el uso legítimo de la violencia. La existencia de reglas de enfrentamiento según el tipo de amenaza y una base legal para llevar a cabo acciones que aseguren el orden interno son la mejor evidencia de ello.

Hasta el momento, se han expuesto diversas definiciones, posiciones del pensamiento político y teorías de las relaciones internacionales que abordan el tema de la seguridad, identificando que el interés nacional es un componente primordial en el actuar de los Estados. Sin embargo, no se puede dejar de considerar al constructivismo dentro de este recuento de ideas.

Desde el constructivismo, el interés nacional es definido por los mismos actores según sus propios intereses y su posición dentro del sistema internacional. Esto significa que la seguridad de cada Estado estará en función a los lazos de identidad que formen con otros Estados e instituciones para lograr una mayor cooperación y lograr una especie de seguridad colectiva que vele por los intereses de los diversos actores del sistema internacional.<sup>9</sup>

En este sentido, los Estados estructuran su agenda pública relacionada a temas de seguridad según el contexto en que se encuentran, a su posición geográfica en el mundo y a sus intereses geoestratégicos. Esto también influye en su

---

<sup>8</sup> Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Cidob d'Afers Internacionals*, 72, pp. 166.

<sup>9</sup> Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Cidob d'Afers Internacionals*, 72, pp. 168

relacionamiento con otros Estados e instituciones internacionales en los que verán reflejada su política exterior en un contexto de confrontación o de cooperación.

En el marco de las nuevas amenazas a las que se enfrentan los Estados en la actualidad, se encuentran las amenazas no convencionales de carácter transnacional. Cada teoría de las relaciones internacionales buscará explicar el actuar del Estado en este nuevo escenario, pero en lo que todas estas teorías y paradigmas coinciden, es en reconocer al Estado como el máximo garante de la seguridad dentro de sus fronteras.

La búsqueda de la cooperación o el aislacionismo para afrontar los diferentes tipos de amenazas va a depender del contexto que le toque afrontar a cada Estado, así como el paradigma que los conduzca en base a las capacidades con las que cuente de ese momento. Si se toma el enfoque constructivista como paradigma, entonces la dirección en la que se tomen las decisiones de cómo afrontar las diferentes amenazas de un Estado dependerá de la voluntad y los intereses de las personas que conducen el país y dará como resultado la configuración del llamado interés nacional.

Además, es pertinente recalcar que las amenazas no convencionales suelen trascender las fronteras nacionales al no contar con un vínculo estatal directo y son de carácter multidimensional, por lo que los Estados tienen que priorizar la formulación de las políticas públicas y dirigir los esfuerzos en la escena internacional de con el fin de afrontarlas. El caso más práctico para entender este carácter multidimensional, que trasciende fronteras en ámbitos internos y externos, es la pandemia de la COVID-19.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Agencia Efe. (2021). *Pandemia y clima son las nuevas amenazas a la seguridad, dicen la UE y Latinoamérica*. [www.efe.com](http://www.efe.com).



El virus se expandió por continentes enteros y ha provocado que los países adopten diferentes posturas. Desde acciones proteccionistas y de aislamiento mediante el cierre de fronteras, hasta apostar por la cooperación y el multilateralismo a fin de tener acceso a vacunas, mejores prácticas y potenciar la reactivación económica. El manejo de la pandemia pasó de ser una amenaza externa a una amenaza interna con poblaciones nacionales infectadas. Donde el cierre de fronteras trajo otro tipo de amenazas como el tráfico de personas y el cruce ilegal de migrantes, así como un aumento de los índices de pobreza y degradación de las condiciones de salud en general.<sup>11</sup>

Con esto queda claro que las amenazas no convencionales no provienen de otros Estados, sino que surgen de distintos frentes y ámbitos que hacen necesarias respuestas multidimensionales para poder garantizar un estado de seguridad. Se puede argumentar entonces, que la seguridad adquiere un concepto multidimensional en las relaciones internacionales.

De la misma manera, la realidad nos muestra que en cada región geográfica surgen distintos tipos de amenazas y de ellas, se aplican los distintos modelos de seguridad basados en los paradigmas antes descritos para lograr los objetivos propuestos por cada Estado.<sup>12</sup>

Es así como el tratamiento de la seguridad, los intereses nacionales y el tipo de amenaza que enfrenta el Estado en el ámbito interno, externo y transnacional, hacen necesario un nuevo tipo de clasificación de amenazas y planteamientos de modelos de seguridad basados en las teorías de relaciones internacionales. Las amenazas convencionales han dejado de ser el común frente de batalla de

---

<sup>11</sup> CEPAL. (2021). *Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo | Comunicado de prensa | Comisión Económica para América Latina y el Caribe.*

<sup>12</sup> Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Cidob d'Afers Internacionals*, 72, pp. 170.

para la mayoría de los Estados y hoy por hoy, se están enfrentando diariamente a las amenazas no convencionales en las que en adelante se centrará la presente investigación.

## **1.2. Iniciativas multilaterales de cooperación frente a las amenazas no convencionales**

Tras haber hecho un recuento teórico del concepto de seguridad y de las amenazas no convencionales, en la práctica tomar acciones frente a este tipo de amenazas es, fundamentalmente, responsabilidad de cada Estado en el marco de su ordenamiento interno y dentro de sus fronteras nacionales. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la evolución de dichas amenazas hacia un carácter transnacional plantea la necesidad de cooperar con otros Estados, organismos internacionales y la sociedad civil con el fin de hacer frente a dichas amenazas y su naturaleza multidimensional.

Al respecto, se han desarrollado diversas iniciativas en el ámbito global, continental y regional con el fin de identificar y hacer frente a las diversas amenazas no convencionales. Resaltando que, por medio de la cooperación, se abre la posibilidad de sortear algunos de los factores tecnológicos y económicos que generan vulnerabilidades para los Estados frente a estas amenazas.

### 1.2.1. Iniciativas de alcance global

En el escenario global, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se constituye como el organismo internacional más importante frente al mantenimiento de la paz y seguridad internacional por medio del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). Tras el fin de la Guerra Fría, el CSNU ha buscado adaptarse al surgimiento de estas nuevas amenazas transnacionales. En este sentido, se ha dado especial atención a la prevención y manejo de conflictos procedentes de la violación de los derechos humanos; pandemias y situaciones que afecten a la salud pública; pobreza; desastres naturales; degradación ambiental; terrorismo; y el tráfico de armas, personas y drogas.<sup>13</sup>

Así mismo, además del CSNU, el Secretario General y la Asamblea General de las Naciones Unidas también pueden pronunciarse por medio de recomendaciones sobre situaciones que pongan en peligro la paz y la seguridad internacional en las que pueden estar inmersas las amenazas no convencionales.<sup>14</sup> Estas iniciativas, si bien tienen a ser declarativas y son de carácter no vinculante, permite dar visibilidad mundial sobre potenciales amenazas y abre la puerta a que sea tomado como un tema en agenda con el fin de tomar acciones de forma colectiva en una instancia posterior.

Esta reformulación sobre el tratamiento de las amenazas no convencionales surge por iniciativa del exsecretario General Kofi Annan, cuando en el 2003 formó un grupo de trabajo multidisciplinario con el fin de identificar todas aquellas

---

<sup>13</sup> Franco, S. (2012). *El estado de derecho internacional frente a las nuevas amenazas a la seguridad internacional*. En Estado de Derecho Internacional, pp. 401

<sup>14</sup> Franco, S. (2012). *El estado de derecho internacional frente a las nuevas amenazas a la seguridad internacional*. En Estado de Derecho Internacional, pp. 401

nuevas amenazas a las que se enfrenta la comunidad internacional. El informe no solo propuso diversas maneras de prevenir conflictos y afrontar el surgimiento de amenazas no convencionales, sino que también adoptó una firme posición de contar con un enfoque de seguridad colectiva.<sup>15</sup>

Al respecto, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es la única alianza militar que persiste bajo el concepto de seguridad colectiva tras el fin de la Guerra Fría. Si bien su misión ante las amenazas tradicionales sigue vigente en como parte de su concepción inicial para hacer frente a países como Rusia y China en un contexto de combate convencional, también es una organización que ha tenido que adaptarse a las nuevas amenazas no convencionales.

Esta adaptación ha llevado a la OTAN a participar en diferentes intervenciones contra grupos subversivos, terroristas y misiones anti-piratería alrededor del mundo.<sup>16</sup> Muchas de estas intervenciones han sido previamente autorizadas por la ONU y responde a problemas de seguridad transnacional que hacen necesaria una respuesta igual de transnacional. Sin embargo, dada la naturaleza netamente militar de la alianza, solo es posible enfocar sus capacidades en el uso de equipamiento e inteligencia militar para hacer frente a determinadas amenazas no convencionales como las antes señaladas.

---

<sup>15</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* [Comunicado de prensa]

<sup>16</sup> EUROPA PRESS. (2018). *Los líderes de la OTAN acuerdan adaptar su estructura y capacidad a las nuevas amenazas globales*. Europapress.es.

### 1.2.2. Iniciativas de alcance continental

En el plano continental, destaca la iniciativa interamericana de la década de 1940 al implementar la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la posterior firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como antesala del establecimiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948. En la actualidad, la JID funge como una entidad asesora de la OEA, mientras que el TIAR se mantiene como el tratado defensivo de carácter continental.<sup>17</sup> Al mismo tiempo, el concepto de seguridad hemisférica se ha adaptado a la realidad de las nuevas amenazas no convencionales en el continente americano.

El cambio en el paradigma hacia estas nuevas amenazas empezó a tomar relevancia hace 25 años durante la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas organizada por la OEA en la ciudad de San Carlos de Bariloche en octubre de 1996. Las conclusiones a las que se llegó en dicha conferencia permitió identificar, por consenso de las naciones americanas, las nuevas amenazas y riesgos para la región. Entre ellos, se resaltó los problemas de índole social como el desempleo, el narcotráfico, el terrorismo y las violaciones a los derechos humanos en toda su extensión.<sup>18</sup>

La Conferencia Especial sobre Seguridad organizada por la OEA en la Ciudad de México el 2003 permite dar un mayor desarrollo respecto a las nuevas amenazas a las que están enfrentadas los Estados americanos. En el apéndice “m” de la declaración final de la conferencia, se resalta la inclusión del terrorismo

---

<sup>17</sup> Astudillo, C. (2017). *Un ensayo sobre la seguridad y la defensa en el Perú, nuevas amenazas, nuevos roles*. Ministerio de Defensa – Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, pp. 59

<sup>18</sup> OEA (1996). Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas - Argentina, pp. 1.

y la delincuencia transnacional como una amenaza global.<sup>19</sup> Los atentados del 11 de septiembre de 2001 demostraron que se trata de una amenaza real y tangible para los Estados y el tratamiento de cómo enfrentarlas, también implicó un cambio de paradigma en el rol de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y la articulación de nuevas políticas de seguridad y defensa en el mundo.

Así mismo, la declaración final hace mención de otro tipo de riesgos y amenazas no convencionales en los que se incluye la corrupción, el lavado de activos, el tráfico de armas y de personas; la pobreza extrema y la cohesión social; los desastres naturales, los riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; los ataques cibernéticos y la posesión de armas de destrucción masiva por terroristas.<sup>20</sup> Esto motivó a los países a establecer un nuevo marco de referencia ante riesgos y amenazas de carácter multidimensional que reconfiguran la noción de las políticas de seguridad y la defensa.

En consecuencia, en el marco de la OEA se da la conformación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) en el 2005. Este es un claro ejemplo de la transformación de la OEA por atender y afrontar desde una visión cooperativa el problema de las amenazas no convencionales. Dada la amplitud del carácter multidimensional de las mismas, la SSM está a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD); la Secretaría del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE); el Departamento de Seguridad pública (DSP); y el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT).<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> OEA (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad - México, pp. 4

<sup>20</sup> OEA (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad - México, pp. 4

<sup>21</sup> OEA. (2009). *OEA/SSM: La Secretaría de Seguridad Multidimensional*.

De esta manera, la SSM se encarga de promover la cooperación entre los países miembros de la OEA y con el sistema internacional respecto a las siguientes amenazas:<sup>22</sup>

- “Drogas.”
- “Controles fronterizos.”
- “Seguridad cibernética.”
- “Protección de infraestructura crítica.”
- “Seguridad pública.”
- “Delincuencia organizada transnacional.”
  - “Minería ilegal.”
  - “Lavado de activos.”
  - “Trata de personas.”
  - “Tráfico ilícito de armas.”

De esta forma, con el fin de lograr objetivos comunes, la SSM también promueve el interés que los países miembros cooperen con la asignación de recursos al servicio de otro Estado que no tiene la misma capacidad de hacer frente a dichas amenazas. Esta iniciativa se complementa a la visión de seguridad colectiva promovida por la OEA con el fin de preservar la paz y seguridad hemisférica.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> OEA. (2009). *OEA/SSM: La Secretaría de Seguridad Multidimensional*.

<sup>23</sup> Baeza, J., Escudero, M. C., Cancelado, H., García, B., Novak, F., Ramalho, A., & Rocabado, J. (2016). *Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hacia una comunidad en seguridad*. PUCP, pp. 64

### 1.2.3. Iniciativas de alcance regional y subregional

Por otro lado, en el marco de iniciativas regionales, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) desarrolló una iniciativa subregional de seguridad en el año 2008. Como parte de su tratado constitutivo, se establecía el objetivo de coordinar y fortalecer la lucha contra las drogas, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado transaccional y otras amenazas no convencionales.<sup>24</sup> Sin embargo, a pesar de esta iniciativa y la conformación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), la condición política de UNASUR llevó a la suspensión y el retiro de muchos de sus miembros, quedando en la actualidad Bolivia, Guyana, Surinam, Uruguay y Venezuela como miembros plenos del organismo.

Así mismo, también es importante destacar una iniciativa que ha logrado mantenerse y evolucionar en el tiempo. El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), que posteriormente en pasaría a ser la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en 1995, reúne a los países amazónicos integrados por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Este organismo establece un marco de cooperación multilateral capaz de crear políticas comunes o compatibles para el desarrollo sostenible de la región amazónica.<sup>25</sup>

Si bien no se trata de una iniciativa de seguridad cooperativa en sí misma como la antes mencionada, adopta mecanismos multilaterales para afrontar problemas

---

<sup>24</sup> Baeza, J., Escudero, M. C., Cancelado, H., García, B., Novak, F., Ramalho, A., & Rocabado, J. (2016). *Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hacia una comunidad en seguridad*. PUCP, pp. 64

<sup>25</sup> Cardich, J. (2018). Políticas y Capacidades del Sector Defensa para la Protección de los Recursos Naturales. En *Seguridad Sudamericana y Amenazas Comunes: Hacia un enfoque nacional*, pp. 107



comunes de la región amazónica. Al respecto, destacan las amenazas no convencionales del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos; terrorismo; contrabando; ocupación desordenada del territorio; tala y minería ilegal; entre otros.<sup>26</sup> Los países amazónicos están llamados a actuar en una activa vigilancia y protección del espacio amazónico, así como sus de recursos naturales y promover el desarrollo sostenible de este espacio geográfico.

Al respecto, Brasil es el país que más se ha enfocado en la vigilancia y protección del entorno amazónico con el desarrollo del Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía (SIVAM – SIPAM) desde 1990. La iniciativa de desarrollar dicho sistema respondió, entre otros motivos que se desarrollarán más adelante, a la necesidad de enfrentar las amenazas no convencionales identificadas en la región amazónica como el “tráfico ilícito de drogas, armas, flora y fauna; la minería ilegal y la contaminación de los ríos; la deforestación y la destrucción de áreas de conservación y tierras indígenas.”<sup>27</sup> Este sistema también ha sido puesto a disposición de los países miembros de la OTCA en beneficio del organismo y se promovió sin mucho éxito la incorporación de los países miembros al sistema durante el periodo 2003-2008.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Cardich, J. (2018). Políticas y Capacidades del Sector Defensa para la Protección de los Recursos Naturales. En *Seguridad Sudamericana y Amenazas Comunes: Hacia un enfoque nacional*, pp. 108

<sup>27</sup> Ministério da Justiça (1990). [Carta a Fernando Collor de Mello, Presidente de la República].

<sup>28</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 49

### 1.3. El Perú frente a las amenazas no convencionales

En el caso del Perú, el Ministerio de Defensa (MINDEF) define como una amenaza a “la inseguridad causada por un agente hostil con capacidad para hacer daño, y que usa esta posibilidad como coacción.”<sup>29</sup> Es decir, detrás de una amenaza, existe una intención de causar daño y la capacidad de hacerlo. En contraposición, ante la ausencia de una acción humana intencionada y la certeza de la capacidad de hacer daño, se estaría hablando de un riesgo, como los efectos de un desastre natural.<sup>30</sup>

Por otro lado, el Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú publicado el año 2006 incorpora las conclusiones a las que llegaron las conferencias de la OEA en la ciudad de San Carlos de Bariloche y la ciudad de México anteriormente mencionadas. Al respecto, se reconocen los nuevos roles que asumen las Fuerzas Armadas en la defensa y seguridad nacional, así como la identificación de las nuevas amenazas a la seguridad de carácter transnacional, identificado las siguientes amenazas externas para el Perú en adición a las amenazas tradicionales provenientes de un tercer Estado:<sup>31</sup>

- “Doctrinas incompatibles con la vigencia del derecho internacional.”
- “Crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, tales como recursos vitales.”
- “El terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional.”

---

<sup>29</sup> Astudillo, C. (2017). *Un ensayo sobre la seguridad y la defensa en el Perú, nuevas amenazas, nuevos roles*. Ministerio de Defensa – Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, pp. 76

<sup>30</sup> Astudillo, C. (2017). *Un ensayo sobre la seguridad y la defensa en el Perú, nuevas amenazas, nuevos roles*. Ministerio de Defensa – Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, pp. 76

<sup>31</sup> Gobierno del Perú (2006). Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, pp. 63

En cuando a las amenazas internas se identifican las siguientes:

- “Grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional.”
- “Grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares.”
- “Delincuencia común organizada.”
- “Tráfico ilícito de drogas.”
- “Corrupción.”
- “Depredación del medio ambiente.”

La inclusión del terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia como amenazas, tanto internas como externas, implica que se tratan de amenazas transnacionales.

Esto es de especial importancia porque motiva a la colaboración con otros estados bajo un esquema de cooperación en seguridad frente a amenazas comunes, en especial todo si se desarrollan en zonas de frontera.<sup>32</sup> De la misma manera, esta clasificación evidencia lo multidimensional que se ha vuelto la defensa y seguridad nacional, así como la amplitud de las diferentes amenazas internas y externas que afronta país.

El medio ambiente también es un elemento clave dentro de las amenazas identificadas. Si bien se ha clasificado como una amenaza interna, pues la depredación del medio ambiente dentro del territorio nacional es una amenaza real y tangible, no se puede ignorar que también se da de forma transnacional.

---

<sup>32</sup> OEA (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad - México, pp. 4

La tala y minería ilegal en zonas de frontera tiene efectos perjudiciales para los países implicados y para las poblaciones fronterizas, por lo que es pertinente tratarlo como un tema transnacional.

Para terminar de graficar la amplitud de las amenazas no convencionales identificadas por el Perú, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) ha desarrollado una lista en la que desataca:<sup>33</sup>

- “El tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.”
- “El crimen transnacional organizado y la delincuencia común.”
- “La corrupción.”
- “La conflictividad social.”
- “Las actividades de países y actores extranjeros que afecten soberanía o desarrollo nacional.”
- “La afectación al medio ambiente y al desarrollo sostenible.”
- “La afectación a sistemas de información, redes de comunicación y ciberinfraestructuras nacionales.”
- “La afectación al estado democrático y descentralización.”
- “El riesgo generado por fenómenos naturales y otras emergencias.”

Todas estas nuevas amenazas implican una acción constante del Estado para garantizar un estado de seguridad y propicia una reformulación de cómo se aborda la defensa nacional desde una perspectiva multidimensional. Es importante destacar la incorporación de las amenazas en el ámbito digital y los

---

<sup>33</sup> Astudillo, C. (2017). *Un ensayo sobre la seguridad y la defensa en el Perú, nuevas amenazas, nuevos roles*. Ministerio de Defensa – Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, pp. 77

riesgos que devienen de los fenómenos naturales y otras emergencias que han significado una reformulación en los roles y capacidades de las FF.AA.

En este sentido, tras identificar el amplio espectro que cubren las amenazas no convencionales, resulta fundamental para el Perú tener la capacidad de detectar e identificar de manera oportuna dichas amenazas para poder tomar las acciones pertinentes, permitiendo involucrar a los sectores competentes para ofrecer soluciones multidimensionales apropiadas. Es así como las labores de inteligencia adquieren una mayor relevancia ante estos nuevos riesgos y amenazas.

Esto genera la necesidad de contar con medios que permitan la recolección y gestión de la información con el fin de generar una conciencia situacional adecuada de riesgos y amenazas para una eficiente toma de decisiones. El ejemplo más cercano en la región es el desarrollado por Brasil en la implementación Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía (SIVAM – SIPAM) que será desarrollado en el próximo capítulo.

### **1.3.1. El rol de la Cancillería frente a las amenazas no convencionales**

Habiendo realizado un recuento de las principales iniciativas frente a las amenazas no convencionales desde un contexto global, continental y regional, de las cuales el Perú forma parte de la mayoría de ellas, es pertinente desarrollar este punto desde la relación bilateral con los países fronterizos en donde se trate el tema de las amenazas no convencionales identificadas por el Estado peruano

bajo un esquema de interés común y la necesidad de encontrar soluciones desde ambos lados de la frontera.<sup>34</sup>

Al respecto, destaca la realización de los gabinetes binacionales como parte de la política exterior peruana y el rol de la Cancillería en el desarrollo de espacios de diálogo al más alto nivel en temas de interés común. Hasta la fecha se han realizado 27 gabinetes binacionales con cuatro países: seis con Bolivia, tres con Chile, cinco con Colombia y trece con Ecuador. Obteniendo como resultado el compromiso político de las principales autoridades de ambos países y la materialización de acciones concretas desarrolladas por las distintas áreas técnicas, Ministerios e instituciones involucradas.<sup>35</sup>

El rol de Cancillería es clave para la organización de estos gabinetes y para la articulación de las distintas entidades que forman parte de las actividades bilaterales. Los gabinetes binacionales se desarrollan sobre ejes temáticos en los que destacan los temas sociales, culturales y educativos; ambientales, energéticos y mineros; económicos, comerciales, inversiones y turismo; el desarrollo e integración fronteriza, la implementación de infraestructura y conectividad; y aspectos relacionados a la seguridad y defensa.<sup>36</sup>

Este último punto de seguridad y defensa es una temática que se desarrolla de forma transversal en todos los gabinetes binacionales realizados a la fecha. Sin embargo, como se ha descrito anteriormente, no solo se consideran amenazas no convencionales a las relacionadas con el eje de seguridad y defensa, sino

---

<sup>34</sup> Agencia Peruana de Noticias Andina. (2017). *Gabinetes binacionales son ejemplo de una buena práctica gubernamental*. Noticias | Agencia Peruana de Noticias Andina.

<sup>35</sup> Sarmiento, L. (2019). *La gobernanza ambiental y su aplicación en mecanismos de integración regionales y gabinetes binacionales del Perú para su adaptación a los efectos del cambio climático*. [Tesis para optar por el grado de Maestro] Academia Diplomática del Perú, pp. 62

<sup>36</sup> Sarmiento, L. (2019). *La gobernanza ambiental y su aplicación en mecanismos de integración regionales y gabinetes binacionales del Perú para su adaptación a los efectos del cambio climático*. [Tesis para optar por el grado de Maestro] Academia Diplomática del Perú, pp. 61

también los temas concernientes a la degradación del medio ambiente y la extracción ilícita de recursos naturales.

Por otro lado, al día de hoy no se han llevado a cabo gabinetes binacionales con Brasil. Sin embargo, la relación bilateral se ha desarrollado por intermedio de la Cancillería y la conformación de diversas comisiones de trabajo como parte de los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza entre ambos países. Al respecto, los 28 mecanismos bilaterales existentes han entrado en un proceso de re-estructuración desde el 2019, incluyendo los Comité de Frontera que hoy en día se dividen en el Comité de Frontera Amazónico Norte y Sur.<sup>37</sup>

Como parte de esta re-estructuración, destaca la conformación de comisiones mixtas dedicadas a tratar la formulación de acciones conjuntas frente a las amenazas no convencionales presentes en la región fronteriza Perú – Brasil. Tal es el caso de la Comisión de Asuntos Sociales y de Seguridad, así como la Comisión de Medio Ambiente. Además, durante este proceso de re-estructuración, se ha resaltado la necesidad de luchar contra los ilícitos presentes en la frontera de región Ucayali.<sup>38</sup>

Así mismo, el 2003 se suscribió una “Alianza Estratégica” entre Perú – Brasil en la que se destaca la firma del “Memorándum de entendimiento sobre la cooperación en materia de vigilancia y protección de la Amazonía” por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países, entrando en vigor en marzo del 2006. Este Memorándum establece el acceso progresivo

---

<sup>37</sup> MRE. (2020). *El Perú y Brasil crean los comités de frontera Amazónico Norte y Amazónico Sur con el fin de promover la integración fronteriza en beneficio de las poblaciones locales de ambos países*. Gobierno del Perú.

<sup>38</sup> MRE. (2020). *El Perú y Brasil crean los comités de frontera Amazónico Norte y Amazónico Sur con el fin de promover la integración fronteriza en beneficio de las poblaciones locales de ambos países*. Gobierno del Perú.

del Perú al Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica brasileiro (SIVAM – SIPAM).<sup>39</sup>

Esto es especialmente relevante frente tras haber mencionado con anterioridad parte de las motivaciones que tuvo Brasil para el desarrollo de su Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica (SIVAN – SIPAM). Pero también, resulta importante resaltar este acuerdo en el marco del desarrollo peruano del Sistema de Vigilancia y Protección Amazónico y Nacional (SIVAN – SIPAN).

En este sentido, el rol de la Cancillería ha sido clave para el desarrollo e implementación de los diversos mecanismos de cooperación que respondan a problemas comunes y generen medidas concretas en la lucha contra las amenazas no convencionales.

---

<sup>39</sup> Novak, F. y Namihás, S. (2012). *Las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012)*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 130



## **CAPÍTULO II: EL SIVAM – SIPAM BRASIL Y EL SIVAN – SIPAN PERÚ COMO RESPUESTA A LAS AMENAZAS NO CONVENCIONALES**

Durante el desarrollo del capítulo anterior fue posible identificar al Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica SIVAM – SIPAM como una respuesta estratégica del gobierno brasilero para hacer frente a las amenazas no convencionales por medio de un sistema capaz de recolectar, procesar y difundir información estratégica para una eficiente toma de decisiones. Además, se puso en evidencia la intención del Perú en formar parte de este sistema y desarrollar su propia versión denominada Sistema de Vigilancia y Protección Amazónico y Nacional SIVAN – SIPAN en el marco de una Alianza Estratégica entre ambos países.

En el presente capítulo se profundizará sobre la implementación de ambos proyectos y se compararán sus capacidades estratégicas, así como su alcance y las limitaciones del sistema peruano respecto al brasilero con el fin de posteriormente proponer, por medio de la Cancillería, acciones que fortalezcan sus capacidades.

### **2.1. El SIVAM – SIPAM Brasil**

#### **2.1.1. Origen del proyecto**

La concepción del Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica SIVAM – SIPAM surge de la reorientación estratégica del Brasil hacia la Amazonía en la década de 1970. En este tiempo, Brasil emprendió una gran campaña que

involucró iniciativas internacionales, la suscripción de tratados y la creación de varios programas nacionales con el fin de fortalecer la seguridad y la presencia estatal en el norte del país, región geográfica que recibe el nombre de Amazonía Legal.<sup>40</sup>

La primera de las iniciativas se vio materializada en 1978 con el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) que posteriormente pasaría a convertirse en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en 1995. En paralelo, en 1985 el gobierno brasileño implementó el programa *Calha Norte*. Este programa buscó promover la ocupación y desarrollo sostenible de la región amazónica. Mientras que la década de 1990, se plantea la necesidad de contar con el Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía SIVAM – SIPAM.<sup>41</sup>

Para esta fecha Brasil ya llevaba dos décadas trabajando en la integración y desarrollo de la Amazonía Legal al norte del país. En ese periodo se identificaron amenazas no convencionales y vulnerabilidades propias de la falta de la presencia estatal y de las pobres condiciones socio-económicas de la población en dicha región. Estos factores no solo produjeron las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades ilícitas, sino que surgieron presiones internacionales sobre Brasil ante su incapacidad de hacer frente a amenazas no convencionales como la deforestación y depredación de áreas protegidas, motivando la aparición de iniciativas internacionales promoviendo la internacionalización de la Amazonía.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Ranucci, M. (2014). Brasil: Seguridad, defensa e integración regional. ¿La Amazonía como oportunidad o límite del camino al liderazgo? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.

<sup>41</sup> Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonía Legal brasileña y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada], pp. 38

<sup>42</sup> Prtoric, J., Zambrana, M., Pérez-Solero, R., Morgenster, S., Bonet, E., & Pagaza, C. (2019). *En nombre de su rico patrimonio y de su papel para el clima, ¿sería posible internacionalizar la Amazonía?* Equal Times.

Ante esta situación, el 21 de septiembre de 1990 se publica en el diario oficial de Brasil la “Exposición de Motivos N° 194” donde se plantea al presidente Fernando Collor de Mello la necesidad de contar con una presencia efectiva del Estado en la región amazónica y se solicita la creación de un sistema capaz de gestionar la coordinación de acciones multisectoriales en base de una infraestructura que soporte una política de integración nacional. La autoría de esta carta provino del Ministerio de Justicia, junto con el Ministerio de Aeronáutica y la Secretaría de Asuntos Estratégicos quienes destacaron las siguientes amenazas y vulnerabilidades:<sup>43</sup>

- “Ausencia histórica del Estado en la región y actuación ineficaz de las instituciones públicas.”
- “Falta de actuación multidisciplinar integrada.”
- “Comentarios sobre la internacionalización de la Amazonía.”
- “Inexistencia de un sistema de control, fiscalización, monitoreo y vigilancia en la región.”
- “Tráfico ilícito de drogas, armas, flora y fauna.”
- “Minería ilegal y contaminación de los ríos.”
- “Deforestación y destrucción de áreas de conservación y tierras indígenas.”

---

<sup>43</sup> Ministério da Justiça (1990). [Carta a Fernando Collor de Mello, Presidente de la República].

Como resultado de esta iniciativa, se da origen al proyecto “Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía” a cargo del Ministerio de Aeronáutica<sup>44</sup> con el fin de implementar medios de vigilancia en el territorio amazónico y gestionar la integración de datos para la protección territorial y ambiental.

En diciembre de 1994, el Senado brasileño aprobó el financiamiento externo por cerca de US\$ 1,400 millones de dólares con el fin de adquirir el equipamiento necesario para implementar el SIVAM (Sistema de Vigilancia Amazónica). Además, también se necesitó financiar el desarrollo de la infraestructura necesaria para albergar el sistema y la creación de instituciones dedicadas a la vigilancia de la Amazonía.<sup>45</sup>

Tres años después de la aprobación del proyecto, en 1997 el SIVAM entró en funcionamiento a cargo de la Fuerza Aérea Brasileira (FAB) y en 1999 se establecen los lineamientos del SIPAM (Sistema de Protección Amazónica) dada la necesidad de contar con un sistema de gestión integrado que procese toda la información proporcionada por el SIVAM y que trabaje directamente con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil con el objetivo de lograr un canal de comunicación directo y centralizado que permita potenciar el desarrollo sostenible en la región amazónica brasileira.<sup>46</sup>

Para el año 2002 se crea el Centro Gestor y Operacional del Sistema de Protección Amazónica (CENSIPAM) vinculado directamente con la Presidencia de la República. El CENSIPAM se convierte en el organismo que opera como centro neurálgico del SIPAM e integra la información proveniente de la red de

---

<sup>44</sup> Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonia Legal brasileira y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada], pp. 46

<sup>45</sup> Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonia Legal brasileira y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada], pp. 46

<sup>46</sup> Ministério da Defesa do Brasil. (2012). *Diez años después de su creación, Censipam possibilita avances en la defensa de la Amazonía*. Gov.br.

sensores del SIVAM y otros medios de información y recolección de datos. Al mismo tiempo, el CENSIPAM también ejecuta las directrices aprobadas por el Consejo Deliberativo del Sistema de Protección Amazónica (CONSIPAM), cuya conformación se detallará más adelante.

Finalmente, por medio del Decreto 7424, desde el 2011 el CENSIPAM deja de estar directamente vinculado a la Presidencia de la República y es transferido al Ministerio de Defensa.<sup>47</sup> De esta manera, en la actualidad el CENSIPAM es el órgano responsable de articular a las Fuerzas Armadas, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), a diversas instituciones de educación e investigación, así como a todos los niveles de gobierno que actúen de forma directa o indirecta en la Amazonía. Evitando así, cualquier duplicidad de esfuerzos por los diversos organismos gubernamentales y civiles en la región amazónica.

La ampliación del teatro de operaciones del CENSIPAM desde el 2020 hacia la llamada “Amazonía Azul” que comprende las aguas territoriales y la Zona Económica Exclusiva (ZEE) brasilera<sup>48</sup>, dan cuenta de la efectividad del sistema en la vigilancia y protección de grandes extensiones geográficas y que resultan de vital valor estratégico para el país.

### **2.1.2. Organización del SIVAM – SIPAM Brasil**

La estructura organizativa del SIVAM – SIPAM en la actualidad comprende la subordinación del Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM) hacia el Sistema de Protección Amazónica (SIPAM). A su vez, el SIPAM está administrado por el

---

<sup>47</sup> Ministério da Defesa do Brasil. (2012). *Diez años después de su creación, Censipam possibilita avances en la defensa de la Amazonía*. Gov.br.

<sup>48</sup> Ministério da Defesa do Brasil. (2020). *CENSIPAM - Institucional*. Gov.br.

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/censipam/acesso-a-informacao/institucional>

Centro Gestor y Operacional de Sistema de Protección de la Amazonia (CENSIPAM), que viene a ser el organismo responsable de proponer, monitorear y ejecutar las políticas, lineamientos y acciones relacionadas con el SIPAM. Estas políticas, lineamiento y acciones son aprobadas y definidas por el Consejo Deliberante del Sistema de Protección Amazónica (CONSIPAM), conformado por varios sectores del gobierno.

En este sentido, el SIVAM comprende toda la red integrada de vigilancia y análisis de datos en tiempo real sobre todo el espacio aéreo y terrestre de la Amazonía Legal. El sistema cumple con la función de recolectar, procesar, producir, integrar, avalar y difundir datos e información hacia el Sistema de Protección Amazónica (SIPAM) y al control de tráfico aéreo.<sup>49</sup>

Los sensores del SIVAM se articulan bajo una compleja red de 25 radares terrestres y aerotransportados, sensores ambientales, imágenes satelitales y el procesamiento de las señales de comunicación inalámbrica. De esta manera, el SIVAM llega a cubrir el 61% del territorio brasileiro con sensores de cubren un amplio espectro de señales contribuyendo al control fronterizo y a la identificación de actividades ilícitas en la región amazónica.<sup>50</sup>

Cabe resaltar que toda la infraestructura de vigilancia instalada en el SIVAM, también permite llevar a cabo acciones de monitoreo ambiental y fiscalizar el uso de los recursos naturales.<sup>51</sup> Contribuyendo así, a ejecutar labores de fiscalización y asegurar la presencia del Estado en las regiones más remotas de la Amazonía.

---

<sup>49</sup> Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonia Legal brasileira y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada], pp. 17

<sup>50</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 53

<sup>51</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 45

Así mismo, dada la complejidad de la red de sistemas que comprende el SIVAM, este sistema se subdivide en tres subsistemas integrados. Cada uno de ellos es responsable de una parte importante del complejo conjunto de acciones que conducen a la formación de una extensa base de datos sobre la región y al establecimiento de una vigilancia efectiva:<sup>52</sup>

- El subsistema de adquisición de datos es responsable de la recopilación primaria de información. Consiste en una red de sensores que adquieren datos sobre el uso del medio ambiente y los recursos naturales, sobre las condiciones del agua y del clima, los movimientos del aire y de la superficie, y que permite la detección de actividades ilícitas y comunicaciones clandestinas.
- El subsistema de telecomunicaciones es responsable de interconectar los componentes del sistema y de compartir la información recabada por el subsistema de adquisición de datos. Transmite la información y datos operativos, técnicos y administrativos a través de una red digital integrada, capaz de brindar servicios de voz, texto, datos e imagen.
- El subsistema de procesamiento y visualización de datos constituye la "inteligencia" del SIVAM. A través de recursos computacionales avanzados, el subsistema de procesamiento y visualización, se permite la fusión e interpretación de la información obtenida por todos los sistemas en una presentación de datos que sea útil para la toma de decisiones.

---

<sup>52</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 46

Por otro lado, el Sistema de protección de Amazónica (SIPAM) es un sistema de gestión integrado a diferentes entidades gubernamentales y de la sociedad civil para hacer frente a los problemas de la Amazonía. Se caracteriza por la participación coordinada y articulada de diferentes instituciones bajo el propósito de integrar, evaluar y difundir información que permita la planificación y coordinación de acciones encaminadas a la seguridad, la protección del medio ambiente y la explotación sostenible de los recursos naturales de la región amazónica.<sup>53</sup>

Así mismo, el SIPAM cuenta a su disposición con una amplia variedad de equipamiento e infraestructura, básicamente compuesto por: La red de radares transportables y fijos del SIVAM, terminales de usuario, equipos de radio transmisión, plataformas de recolección de datos e imágenes satelitales, radares y estaciones meteorológicas, sensores de vigilancia aerotransportados, estaciones de recepción y antenas de comunicación satelital, así como aviones especializados dotados con radares para el control y vigilancia del tráfico aéreo y superficie terrestre.<sup>54</sup>

Una vez que la información primaria es generada en las terminales del SIVAM y otros medios de recolección de datos, la misma es enviada a las sedes operativas denominadas “Centros Regionales” ubicados en las ciudades de Manaus, Porto Velho y Belem. Una vez que los datos ingresan a los Centros Regionales, son procesados y presentados en forma de imágenes o mapas de acuerdo a las

---

<sup>53</sup> Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonia Legal brasileira y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada], pp. 46

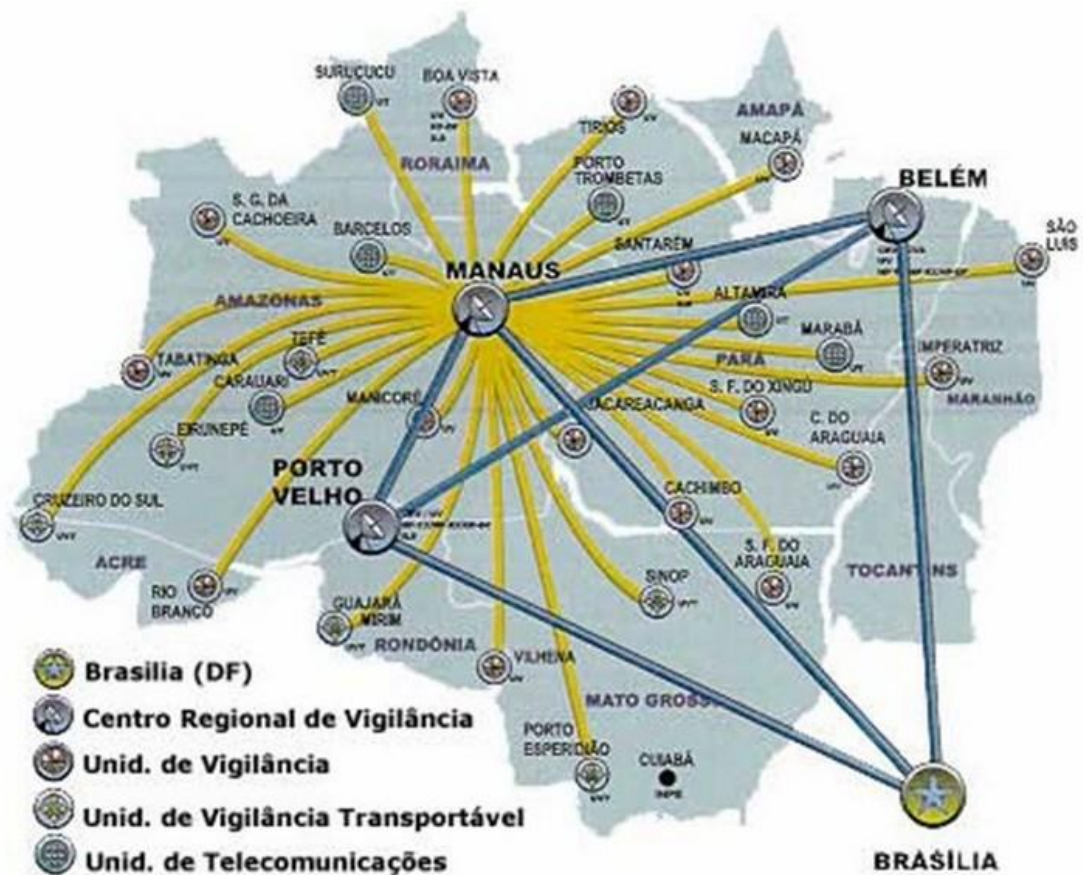
<sup>54</sup> Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonia Legal brasileira y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada], pp. 46



necesidades, y enviados al Centro Gestor y Operacional de Sistema de Protección de la Amazonia (CENSIPAM) con sede en Brasilia.<sup>55</sup>

**Figura 01**

Representación del flujo de información entre los Centros Regionales y la sede del CENSIPAM en Brasilia



Fuente: CENSIPAM. Elaboración: CENSIPAM.

<sup>55</sup> Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonia Legal brasileira y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada], pp. 47

Actualmente el SIPAM opera en cinco áreas:<sup>56</sup>

- Inteligencia: Identifica zonas de tala, minería y ganadería ilegal, así como detecta actividades propias del narcotráfico.
- Protección ambiental: Recaba datos de sensores meteorológicos, hidrográficos y monitorea la deforestación.
- Gestión de sensores de forma remota: Se encarga del procesamiento de imágenes provenientes de sensores aéreos y de la red de satelital, así como planifica las misiones de las aeronaves de inteligencia.
- Sistematización de la información: Desarrolla tecnología por medio de aplicativos logrando una transmisión de información eficiente. Al mismo tiempo, genera y mantiene una base de datos actualizada y centralizada.
- Telecomunicaciones: Gestiona una red de banda larga con más de 1,033 terminales de uso institucional.

El Centro Gestor y Operacional del Sistema de Protección Amazónica (CENSIPAM), es finalmente la institución que opera como el cerebro del Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica SIVAM – SIPAM. Toda la información recabada y procesada es articulada en acciones concretas en coordinación con las Fuerzas Armadas, diversas organizaciones de la sociedad civil, ONG, instituciones de educación e investigación, así como a todos los niveles de gobierno que actúen de forma directa o indirecta en la Amazonía. De esta forma se asegura que no exista una duplicidad de esfuerzos por los diversos organismos gubernamentales y civiles. Además, el CENSIPAM ejecuta las

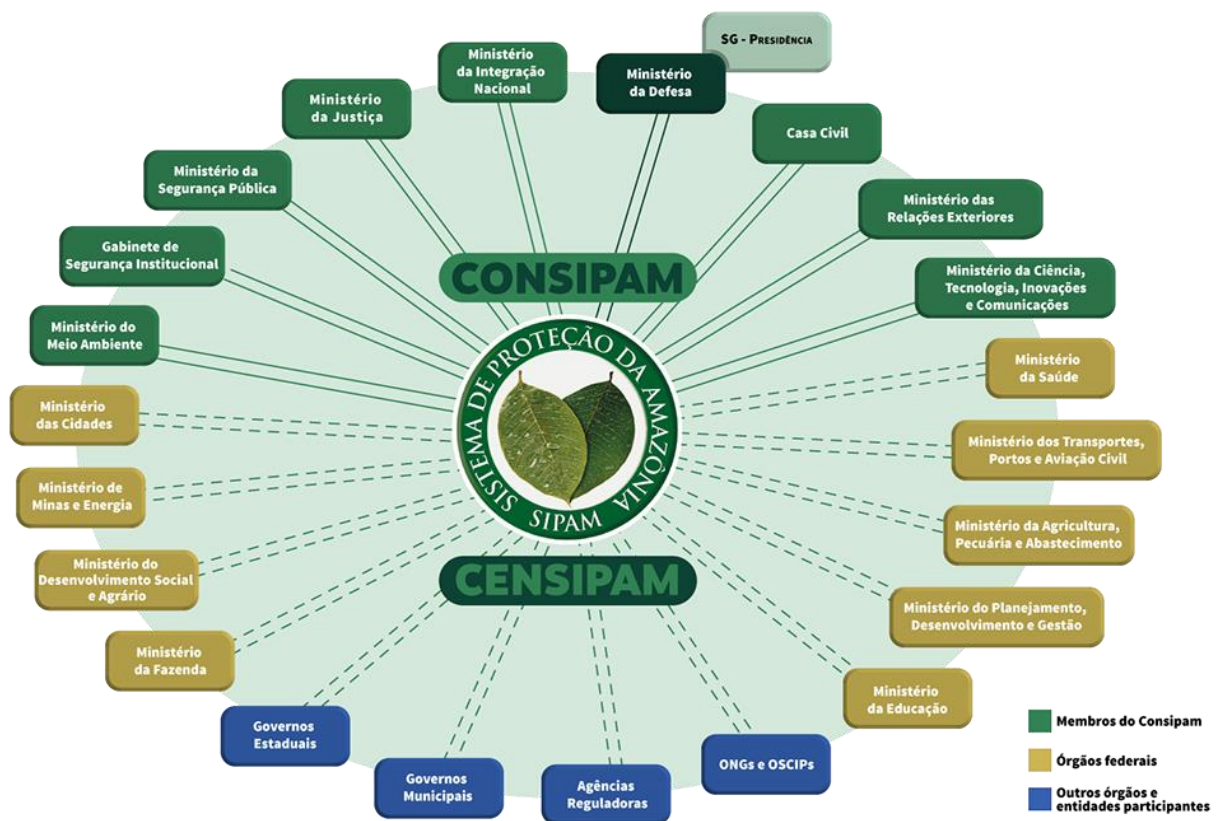
---

<sup>56</sup> Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonia Legal brasileira y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada], pp. 47

directrices aprobadas por el Consejo Deliberativo del Sistema de Protección Amazónica (CONSIPAM).<sup>57</sup> La figura 02 muestra cómo se relaciona el CENSIPAM con los diferentes organismos gubernamentales y civiles.

**Figura 02**

Representación gráfica de la articulación de sectores asociados al CENSIPAM, así como los sectores que conforman el CONSIPAM.



Fuente: CENSIPAM. Elaboración: CENSIPAM.

<sup>57</sup> Ministério da Defesa do Brasil. (2012). *Diez años después de su creación, Censipam possibilita avances en la defensa de la Amazonía*. Gov.br.

El CENSIPAM hoy en día está adscrito al Ministerio de Defensa y la Presidencia de la República actúa por intermedio de este Ministerio. Mientras que el CONSIPAM está integrado por los siguientes sectores gubernamentales:

- “Ministerio del Medio Ambiente.”
- “Gabinete de Seguridad Institucional.”
- “Ministerio de Seguridad Pública.”
- “Ministerio de Justicia.”
- “Ministerio de Integración Nacional.”
- “Casa Civil.”
- “Ministerio de Relaciones Exteriores.”
- “Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones.”

Finalmente, son estos sectores los que definen los lineamientos para la coordinación e implementación de las acciones gubernamentales en el ámbito del Sistema de Protección Amazónica en el marco de la Política Nacional Integrada para la Amazonía Legal.<sup>58</sup>

En este sentido, el SIVAM comprende la estructura de vigilancia del espacio amazónico con el fin de recolectar, integrar y difundir datos relevantes hacia el SIPAM y otras organizaciones del Estado. Mientras que el SIPAM integra la información recopilada de distintas fuentes y gestiona la información con el fin de

---

<sup>58</sup> Ministério da Defesa do Brasil. (2012). *Diez años después de su creación, Censipam posibilita avances en la defensa de la Amazonía*. Gov.br.

planificar y ejecutar acciones coordinadas y multisectoriales del gobierno por medio del CENSIPAM sobre el espacio amazónico, asegurando así, la protección de la soberanía, los recursos naturales, el medio ambiente y de los habitantes.

**Tabla 01**

Resumen de los sistemas del SIVAM – SIPAM Brasil y sus funciones.

	<b>Significado</b>	<b>Función</b>
<b>SIVAM</b>	Sistema de Vigilancia Amazónica	Red integrada de vigilancia encargada de recolectar, procesar, producir, integrar, avalar y difundir datos e información hacia el Sistema de Protección Amazónica (SIPAM) y al control de tráfico aéreo.
<b>SIPAM</b>	Sistema de Protección Amazónica	Sistema de gestión integrado encargado de integrar, evaluar y difundir información que permita la planificación y coordinación de acciones en la Amazonía.
<b>CENSIPAM</b>	Centro Gestor y Operacional de Sistema de Protección de la Amazonia	Recaba, procesa y articula la información en acciones concretas en coordinación con las Fuerzas Armadas, organizaciones de la sociedad civil, ONGs y todos los niveles de gobierno que actúen de forma directa o indirecta en la Amazonía.
<b>CONSIPAM</b>	Consejo Deliberante del Sistema de Protección Amazónica	Está integrado por diversos sectores del gobierno que definen los lineamientos para la coordinación e implementación de acciones gubernamentales según lo establecido en la Política Nacional Integrada para la Amazonía Legal.

Fuente: Torres, G. (2018). Elaboración: Propia.

### 2.1.3. Financiamiento del proyecto SIVAM – SIPAM Brasil

Un proyecto de la envergadura del SIVAM – SIPAM, además de ser considerado como un proyecto prioritario para la defensa de la Amazonía, su principal característica en cuanto a estructura de financiamiento fue la existencia, desde el inicio de su implementación, de recursos que garantizan su culminación e implementación. Esto ha permitido que el proyecto se desarrolle y evolucione según las nuevas necesidades hasta la actualidad.

De acuerdo con la información del Tribunal Federal de Cuentas, organismo de control externo de Brasil, el costo total del proyecto fue de US\$ 1,395 millones de dólares con US\$ 1,285 millones destinados a la adquisición de equipos y servicios y US\$ 110 millones de dólares invertidos en la ejecución de obras de construcción civil. En este proceso participaron cuatro entidades en la estructura de financiamiento y se firmaron contratos entre el gobierno brasilero y las empresas Eximbank, Raytheon Credit Facility, SIVAM Vendor's Trust y SEK / EKN.<sup>59</sup>

**Tabla 02**

Distribución de la inversión total del proyecto

Eximbank / Banco do Brasil	1.022.800.000 USD
Compañía de crédito Raytheon	239.200.000 USD
Fideicomiso de proveedores de SIVAM	48.000.000 USD
SEK / EKN / Banco do Brasil	85.000.000 USD
<b>Total</b>	<b>1.395.000.000 USD</b>

Fuente: Leite, C. (2002). Elaboración: Propia.

<sup>59</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 46

El Eximbank es el organismo estadounidense para el establecimiento de líneas específicas de financiamiento para las exportaciones de equipos manufacturados y servicios desarrollados en Estados Unidos. Como las propias reglas de la institución le impiden financiar directamente a gobiernos extranjeros, se estableció una sociedad entre Eximbank y Banco do Brasil, que asumió la responsabilidad del financiamiento ante el gobierno brasileño. El procedimiento establecía que el gobierno presente las facturas por el 85% del valor total del contrato al Banco do Brasil, quien finalmente pagó dichas facturas y el Eximbank las reembolsó.<sup>60</sup>

El 15% restante del monto contractual, se pagaron con dinero en efectivo. El gobierno brasileiro obtuvo financiación para esta cuota de Raytheon Credit Facility Company y SIVAM Vendor's Trust. Este último consiste en un consorcio de empresas bajo el liderazgo de Raytheon, empresa de equipos militares que fue contratada para la adquisición de radares móviles terrestres.<sup>61</sup>

Finalmente, los recursos de SEK / EKN fueron destinados a financiar la adquisición de los radares aéreos producidos por la empresa sueca Ericsson (hoy SAAB). En este caso, también se utilizó el mismo modelo de pagos y reembolsos obtenida del Eximbank.<sup>62</sup>

Posterior a de la obtención de financiamiento externo, se hizo necesario el financiamiento nacional, ya que el monto inicialmente previsto no fue suficiente para enfrentar algunos cambios posteriores en el proyecto. Algo natural para proyectos de tal envergadura. Pero destaca la labor del gobierno brasileiro en conseguir mecanismos de financiamiento externos producto de la cooperación y

---

<sup>60</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 47

<sup>61</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 47

<sup>62</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 48

las negociaciones con empresas internacionales provenientes de países desarrollados exportadores de tecnología.

En términos del retorno de la inversión, la gran ventaja del proyecto recae en su utilidad más allá del aspecto militar. Si bien la mayoría de los beneficios aportados por SIVAM no son cuantificables numéricamente, como la "seguridad", o la "integración" de la región amazónica al contexto nacional, la posibilidad de obtener ventajas sociales y económicas es un importante argumento de aceptación de la inversión.

Prácticamente la totalidad de equipos utilizados por el sistema de vigilancia son de uso dual civil-militar, permitiendo el máximo retorno posible para toda la sociedad brasilera. Los sensores destinados principalmente a la vigilancia terrestre, también son utilizados para labores de cartografía con propósitos de fiscalización en el uso de suelos y el desarrollo ordenado y sostenible de la región amazónica. Por otro lado, para aumentar los niveles de seguridad en el transporte aéreo comercial, los equipos de comunicaciones del sistema pueden soportar las comunicaciones civiles en casos de emergencia.<sup>63</sup>

El potencial del SIVAM – SIPAM en el campo político, social y económico se puede consolidar según el tipo de beneficio generado:<sup>64</sup>

1. En primer lugar, crea las condiciones para el establecimiento de una alianza que reúna a los demás países amazónicos en un esfuerzo común orientado al desarrollo regional sin renunciar a la soberanía y los valores internos.

---

<sup>63</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 47

<sup>64</sup> Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), pp. 48



2. En segundo lugar, genera la movilización de instituciones representativas de diferentes segmentos del gobierno y de la sociedad civil, dotando de mayor legitimidad al sistema y articulando a los diferentes sectores del estado para constituir una herramienta eficaz para la solución de los problemas en la región amazónica, evitando una duplicidad de funciones e inversión de recursos monetarios.
3. En tercer lugar, se da uso civil de equipos destinados principalmente a acciones militares, aumentando la tasa de retorno de los recursos invertidos, con costo de conversión nulo.
4. En cuarto lugar, el proyecto ha significado la generación de empleos temporales durante su implementación y ha permitido la reasignación del capital humano involucrado en aspectos técnicos y científicos en las Fuerzas Armadas creando nuevas oportunidad desarrollo.
5. En quinto lugar, se logra un control efectivo sobre la Amazonía y sobre los recursos naturales, enfrentando los abusos contra el medio ambiente, y contribuyendo en la lucha contra el narcotráfico y el contrabando.

Si bien el proyecto ha tenido un alto costo económico en cuanto a la adquisición de sistemas, implementación y desarrollo tecnológico nacional, su uso multisectorial permite que el proyecto genere ahorros para el Estado mediante la optimización de los recursos evitando la duplicidad de funciones de distintos sectores gubernamentales y la prevención de ilícitos que generen más costos sociales, ambientales y económicos para el Estado. De la misma manera, el uso civil del sistema también permite un mayor retorno de la inversión en la generación del empleo y la atracción de inversiones, por lo que el costo de

implementar el proyecto queda como una cifra marginal en el mediano y largo plazo.

## **2.2. El SIVAN – SIPAN Perú**

### **2.2.1. Origen del proyecto**

El sistema peruano, nace de la iniciativa y experiencia brasilera en la gestión e implementación del SIVAM – SIPAM Brasil, promovido en mecanismos multilaterales como la OTCA y UNASUR con el fin de incorporar a la mayor cantidad de países posibles al sistema y desarrollar una respuesta multilateral frente a los problemas comunes de la región amazónica, en especial respecto a las amenazas no convencionales transfronterizas y a la poca presencia del Estado en dicha región geográfica.<sup>65</sup>

De esta manera, como se ha mencionado anteriormente, el 2003 se constituye una “Alianza Estratégica” entre Perú y Brasil, firmándose el “Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil sobre cooperación en materia de vigilancia y protección de la amazonia” que establece la incorporación progresiva del Perú al SIVAM-SIPAM Brasil ante la necesidad de combatir eficazmente los ilícitos en la región amazónica como el narcotráfico.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Pinzón, F. (2017). *La seguridad ambiental fronteriza y el déficit de proyectos entre Brasil y Colombia entre el 2003 y 2016* [Pontificia Universidad Javeriana], pp. 38

<sup>66</sup> *Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de la república del Perú y de la república federativa del Brasil sobre cooperación en materia de vigilancia y protección de la amazonia.* (2003).

El Memorándum establece una primera fase de cooperación basada en la asistencia técnica del Brasil hacia el Perú con el objetivo de establecer en la ciudad de Pucallpa las facilidades técnicas que permitan a la parte peruana intercambiar en tiempo real la información del radar brasilero en la franja de frontera común. Esto, con la finalidad de vigilar y controlar el espacio aéreo en dicha zona con énfasis en la vigilancia de las actividades ilícitas.<sup>67</sup>

Por otro lado, el artículo 4 del Memorándum establece que el Perú se compromete a complementar la primera fase antes descrita “mediante la adquisición progresiva de los medios tecnológicos y logísticos necesarios que permitan la obtener mayor información relacionadas con el control y preservación del medio ambiente; la vigilancia meteorológica; el levantamientos de cartas topográficas y usos del suelo; la vigilancia del espectro electromagnético; y vigilancia territorial, entre otras áreas de interés, relativas al territorio peruano”<sup>68</sup> Es decir, desde el inicio del proyecto se plantea el incremento de las capacidades de recolección de datos con el fin de ampliar las capacidades del sistema en beneficio de ambos países.

De acuerdo a las entrevistas desarrolladas, en el 2004 también se crea una Secretaría de Coordinación, con la participación de Oficiales de la Fuerza Aérea y representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de organizar los aspectos necesarios para llevar a cabo el proceso de integración descrito en el artículo 4 del Memorándum de Entendimiento y a partir del 2009 se incorporaron representantes del Ministerio del Ambiente. Esto evidencia la

---

<sup>67</sup> *Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de la república del Perú y de la república federativa del Brasil sobre cooperación en materia de vigilancia y protección de la amazonia.* (2003).

<sup>68</sup> *Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de la república del Perú y de la república federativa del Brasil sobre cooperación en materia de vigilancia y protección de la amazonia.* (2003).

naturaleza multidimensional del sistema y su efectividad frente a las amenazas no convencionales.

De forma paralela el 2004 entra en funcionamiento en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, una oficina encargada de liderar un comité encargado de elaborar un Proyecto de Inversión Pública (PIP) que permita incrementar las Capacidades aeroespaciales a la FAP en favor a la vigilancia y protección de la Amazonía. Dicho documento finalmente sería presentado al Ministerio de Defensa (MINDEF) en septiembre del 2009 bajo la denominación “Ampliación de la capacidad operativa de la FAP para la vigilancia de la Amazonía Peruana desde el ámbito Aeroespacial.”<sup>69</sup>

Cinco años después, el 12 de diciembre del 2014 el Ministerio de Defensa, por medio de la Oficina de Proyectos de Inversión (OPI-MINDEF), aprueba el Proyecto de Inversión "SIVAN" y se aprueba el reglamento interno de la Fuerza Aérea del Perú en el cual se crea una unidad encargada de todos los asuntos relacionados con el SIVAN. En enero del 2015 se crea el Centro de Vigilancia Amazónico y Nacional (CEVAN) e inicia sus actividades como gestor operacional del SIVAN – SIPAN. Este organismo se instala como “Unidad FAP”, ubicándose como un órgano de línea del Comando de Control Aeroespacial en el edificio "José Quiñones" de Jesús María.<sup>70</sup>

El 2016 se inicia con la fase de implementación de material técnico y logístico con asistencia brasilera en el aeropuerto de Pucallpa en el marco del artículo 2 del Memorándum de Entendimiento anteriormente descrito con el fin de acoger un radar de vigilancia aérea e intercambiar información en tiempo real con la red de radares del SIVAM – SIPAM Brasil al otro lado de la frontera. Esto motivó a la

---

<sup>69</sup> F.A.P. (s. f.). *Sistema de vigilancia amazónico y nacional*. Cevan.fap.mil.  
<https://cevan.fap.mil.pe/index.php/areas-de-aplicacion/concepto-sivan>

<sup>70</sup> F.A.P. (s. f.). *Sistema de vigilancia amazónico y nacional*. Cevan.fap.mil.  
<https://cevan.fap.mil.pe/index.php/areas-de-aplicacion/concepto-sivan>

actualización del Proyecto de Inversión Pública “SIVAN” agregando la necesidad de medios de vigilancia meteorológica en el marco del artículo 4 del Memorándum de Entendimiento y de la ampliación de las capacidades del SIVAN – SIPAN Perú.<sup>71</sup>

Para agosto de 2018 el SIVAN – SIPAN entró en fase operativa y se desarrollaron las operaciones “Harpía I, II, III y IV” atendiendo 404 demandas de vigilancia y reconocimiento de para 12 entidades estatales a través del liderazgo del Comando de Control Aeroespacial y el Centro de Vigilancia Amazónico y Nacional (CEVAN).<sup>72</sup> Esta operación tuvo la finalidad de explotar la capacidad aeroespacial de la FAP en beneficio de la protección de la amazonia y evaluar las capacidades del sistema integrado. Para tales operaciones, se definió el teatro de operaciones en Madre de Dios y se emplearon aeronaves especializadas en de la Dirección de Vigilancia y Reconocimiento (DIVRA) de la Fuerza Aérea.

Finalmente, el desarrollo continuo de las operaciones de vigilancia y protección amazónica motivaron la ampliación de capacidades del SIVAN – SIPAN. Es así que en diciembre del 2019 la Agencia Espacial del Perú (CONIDA) instaló una conexión de fibra oscura que permite al Centro de Vigilancia Amazónico y Nacional (CEVAN) obtener y procesar con mayor rapidez imágenes satelitales provenientes del satélite peruano Perú Sat-1 y la constelación de satélites a disposición de CONIDA.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> *Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de la república del Perú y de la república federativa del Brasil sobre cooperación en materia de vigilancia y protección de la amazonia.* (2003).

<sup>72</sup> Ministerio de Agricultura y Riego, Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal. (2019). *Memoria de Gestión: Acciones 2018 (Nro. 7)*. Gobierno del Perú, pp. 65

<sup>73</sup> F.A.P. (s. f.). *Sistema de vigilancia amazónico y nacional*. Cevan.fap.mil.  
<https://cevan.fap.mil.pe/index.php/areas-de-aplicacion/concepto-sivan>

## 2.2.2. Organización del SIVAN – SIPAN Perú

El Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN) y el Sistema de Protección Amazónico y Nacional (SIPAN) bajo la coordinación centralizada del Centro de Vigilancia Amazónica y Nacional (CEVAN). En esencia, es muy similar al proyecto brasilero a la estructura de recopilación y gestión de la información con el objetivo de hacer frente a las amenazas no convencionales presentes en la región amazónica, pero además se suma el alcance “nacional” con lo cual se pretende cubrir todo el territorio peruano de acuerdo con la Fuerza Aérea del Perú.

**Tabla 03**

Resumen de los sistemas del SIVAN – SIPAN Perú y sus funciones.

	Significado	Función
<b>SIVAN</b>	Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional	Sistema de recolección de información por medio de múltiples sensores aeroespaciales, procesando y produciendo informes e imágenes para el Sistema de Protección Amazónico y Nacional (SIPAN)
<b>SIPAN</b>	Sistema de Protección Amazónico y Nacional	Sistema de procesamiento, centralización y distribución de informes hacia los distintos sectores del Estado para la toma de acciones.
<b>CEVAN</b>	Centro de Vigilancia Amazónica y Nacional	Centro de coordinación y gestión del SIVAN-SIPAN.

Fuente: Fuerza Aérea del Perú. Elaboración: Propia.

Al igual que el sistema brasilero, el Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN) lo compone el sistema el sistema de sensores y equipos con los que cuenta la Fuerza Aérea del Perú para la recopilación de información. En este sentido, se basa en la utilización de radares terrestres y aviones de reconocimiento especializados con distintos tipos de sensores visuales y de señales. Estos sensores se complementan con radares meteorológicos y

sensores electromagnéticos para el control ambiental, así como con la recepción de imágenes del satélite peruano Perú SAT-1.

Toda la información recabada por los distintos medios se clasifica en 4 módulos operativos donde se procesa la información en los cuales opera el SIVAN en la actualidad:<sup>74</sup>

- “Módulo de vigilancia aeroespacial.”
- “Módulo de vigilancia territorial.”
- “Módulo de vigilancia meteorológica.”
- “Módulo de vigilancia del espectro electromagnético.”

Posteriormente, una vez procesada la información, es entregada en forma de informes e imágenes al Sistema de Protección Amazónica y Nacional (SIPAN) que se encarga de entregar la información pertinente al gobierno en sus distintos niveles y a otras instituciones públicas y privadas que así lo requieran. Entre ellas se pueden identificar:<sup>75</sup>

- “Gobierno Central: PCM y Ministerios.”
- “Gobiernos Regionales.”
- “Gobiernos Locales.”

---

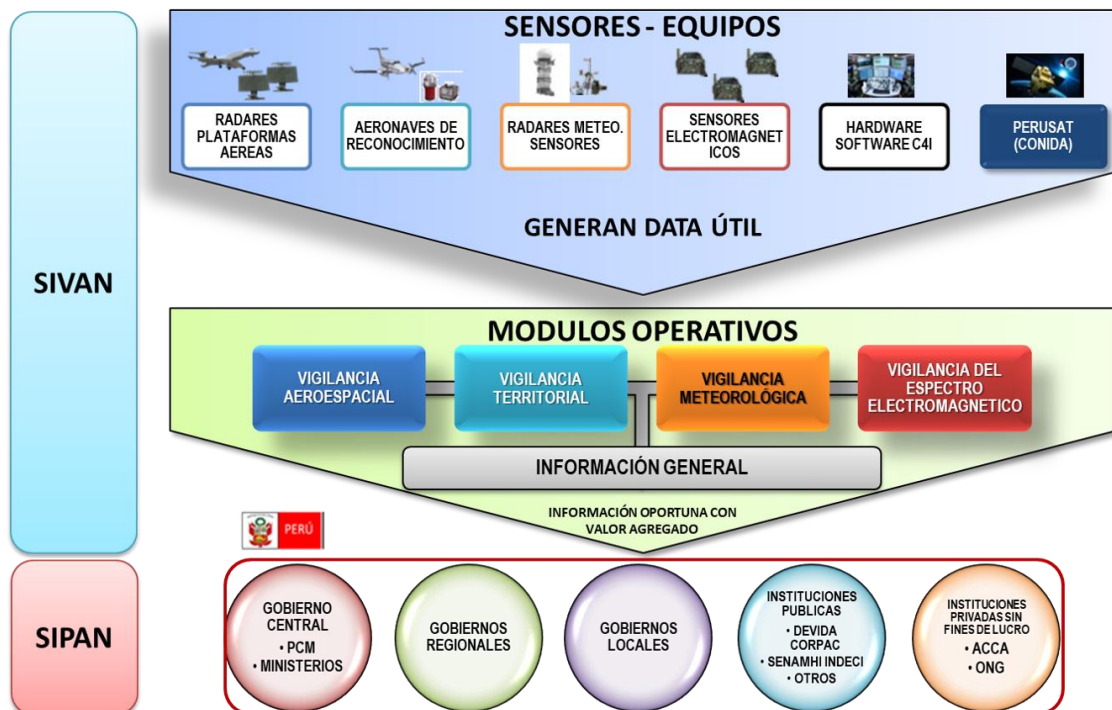
<sup>74</sup> F.A.P. (s. f.). *Sistema de vigilancia amazónico y nacional*. Cevan.fap.mil.  
<https://cevan.fap.mil.pe/index.php/areas-de-aplicacion/concepto-sivan>

<sup>75</sup> F.A.P. (s. f.). *Sistema de vigilancia amazónico y nacional*. Cevan.fap.mil.  
<https://cevan.fap.mil.pe/index.php/areas-de-aplicacion/concepto-sivan>

- “Instituciones Públicas: DEVIDA, CORPAC, SENHAMI, INDECI, entre otros.”
- “Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA).”
- “Instituciones privadas sin fines de lucro.”

**Figura 03**

Organización del SIVAN – SIPAN Perú.



Fuente: Fuerza Aérea del Perú. Elaboración: Ministerio de Defensa.

Es preciso recalcar que la lista de organizaciones a las que se les entrega informes o solicitan al CEVAN acciones de vigilancia y reconocimiento no es una lista cerrada. En las operaciones “Harpía” del 2018 también participaron



investigadores de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) como parte de un proyecto de investigación de suelos.<sup>76</sup>

Así mismo, el CEVAN contribuye con la entrega de información de inteligencia a otro tipo de organismos multisectoriales donde también está presente el Ministerio de Relaciones Exteriores como la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI) o el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF).

### **2.2.3. Financiamiento del SIVAN – SIPAN Perú**

Desde el punto de vista económico, la inversión necesaria para implementar la totalidad de sistemas requeridos por la Fuerza Aérea para desarrollar las capacidades del SIVAN – SIPAN estarían en el orden de los S/. 2, 790 millones de soles. Una cifra significativa en un periodo de 4 años de acuerdo con el Proyecto de Inversión Pública presentado por la Fuerza Aérea, siendo el ítem de mayor costo el correspondiente a los componentes de la vigilancia aeroespacial dada la necesidad de adquirir sistemas de radar aerotransportados. Esta inversión demandaría un costo de S/. 1, 212 millones de soles, mientras que el segundo elemento más costoso está enfocado a la vigilancia territorial por medio de estaciones de radar terrestres con un costo de S/. 592,997.80 soles.<sup>77</sup>

Sin embargo, el 2014 se realizó una auditoría de impacto económico y social por la empresa internacional Deloitte especializada en manejo financiero y determinó que la implementación del Sistema de Vigilancia y Protección Amazónico y

---

<sup>76</sup> Ministerio de Agricultura y Riego, Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal. (2019). Memoria de Gestión: Acciones 2018 (Nro. 7). Gobierno del Perú, pp. 66

<sup>77</sup> Deloitte (2014). *Estudio de Impacto Económico y Social del Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN)*. Fuerza Aérea del Perú.

Nacional SIVAN – SIPAN podría resultar en ganancias acumuladas en términos del PBI de S/. 110,000 millones de soles en el periodo 2014-2030. Incluso superando la inversión inicial durante el primer año de operación en un 100.05%.<sup>78</sup>

Los criterios para llegar a estas cifras se centran en el estudio de cinco impactos que son susceptibles a ser medidos de forma cuantitativa en los que el SIVAN-SIPAN tendría un efecto directo desde su implementación: la productividad agrícola, la productividad del transporte, la eliminación de la producción informal de oro, la eliminación de la producción ilegal de oro y la eliminación de la tala informal<sup>79</sup>.

Sobre el primer punto se hace referencia al impacto que tendría el sistema en la planificación de la productividad agrícola mediante el mapeo de suelos y la fiscalización activa del Estado. En cuando a la productividad del transporte, se considera que las acciones de la prevención que aporta el sistema en la identificación oportuna del bloqueo de las vías por desastres naturales y/o bloqueos sociales, impactaría directamente en el flujo del comercio.<sup>80</sup>

Por otro lado, la eliminación progresiva de la producción informal del otro implica actuar frente a la minería ilegal y buscar su formalización por medio de una fiscalización activa. La producción ilegal de oro implica su erradicación y combate frontal por parte del Estado dado el impacto económico y social de la degradación de suelos producto de la contaminación.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Deloitte (2014). *Estudio de Impacto Económico y Social del Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN)*. Fuerza Aérea del Perú.

<sup>79</sup> Deloitte (2014). *Estudio de Impacto Económico y Social del Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN)*. Fuerza Aérea del Perú.

<sup>80</sup> Deloitte (2014). *Estudio de Impacto Económico y Social del Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN)*. Fuerza Aérea del Perú.

<sup>81</sup> Deloitte (2014). *Estudio de Impacto Económico y Social del Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN)*. Fuerza Aérea del Perú.








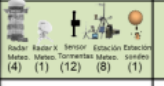







Finalmente, la tala informal está relacionada con una actividad extractiva de alto impacto económico en el contexto mundial, su fiscalización y sostenibilidad implica el desarrollo de una industria maderera saludable que puede traer beneficios importantes para el comercio.<sup>82</sup>

En este sentido, el informe concluye que el costo-beneficio de la inversión en el proyecto parece ser muy favorable en tanto supera en 39 veces el costo de la inversión total de la operación, incluyendo los costos de mantenimiento. Además, en las cifras más modestas, el estudio concluye que se proyecta la generación de más de 53,000 empleos directos e indirectos dado los beneficios para la sociedad.<sup>83</sup>

**Figura 04**

Detalle del Proyecto de Inversión Pública SIVAN – SIPAN.

**PIP "AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LA FUERZA AÉREA DEL PERÚ PARA LA VIGILANCIA DE LA AMAZONÍA DESDE EL ÁMBITO AEROSPAACIAL"**

MÓDULOS OPERATIVOS	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4
<b>TOTAL S/ 2,709,280,505</b>	89,506,643	650,596,528	819,162,018	674,351,491	441,471,619
<b>VIGILANCIA AEROSPAACIAL</b>		 SIP FLEET (2)	 RADAR 3D (3)	 RADAR 3D (2) SIP FLEET (2)	 SIP FLEET (2) AVION ARABIS (1)
<b>VIGILANCIA TERRITORIAL</b>		 AVION METEOROLOGICO REMOTO (1)	 AVION METEOROLOGICO REMOTO (1)	 AVION METEOROLOGICO REMOTO (1)	 AVION METEOROLOGICO REMOTO (1)
<b>VIGILANCIA ESPECTRO ELECTROMAGNETICO</b>				 (COMINT 03)	
<b>VIGILANCIA METEOROLOGICA</b>	 Radar X (4) Radar X (1) Radar X (12) Estación Estación (8) Sirenas (1)				
<b>INFORMACIÓN GENERAL</b>		 (1) HUB VSAT (18)	 (1) HUB VSAT (18)	 VSAT (15)	
<b>INFRAESTRUCTURA OPERACIONAL</b>		 Centro Regional Vigilancia Pucallpa	 LIMA Hangar	 Centro Regional Vigilancia Iquitos	 Centro Regional Vigilancia Pto. Maldonado

Fuente: Fuerza Aérea del Perú. Elaboración: Fuerza Aérea del Perú.

<sup>82</sup> Deloitte (2014). *Estudio de Impacto Económico y Social del Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN)*. Fuerza Aérea del Perú.

<sup>83</sup> Deloitte (2014). *Estudio de Impacto Económico y Social del Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN)*. Fuerza Aérea del Perú.

### **2.3. Limitaciones del SIVAN – SIPAN Perú**

Tras haber desarrollado un recuento de las capacidades de ambos sistemas, es posible identificar tres limitaciones importantes en el sistema peruano respecto del sistema brasilero:

1. El SIPAN – SIVAN peruano opera como una “Unidad” dentro del organigrama de la Fuerza Aérea del Perú, mientras que el SIVAM – SIPAM Brasil opera bajo el CENSIPAM como organismo adscrito al Ministerio de Defensa. Es decir, se encuentran en niveles jerárquicos distintos y, por ende, su capacidad de acción y coordinación con otras entidades del Estado no es igual de efectiva.
2. El punto anterior también supone un problema operacional del SIVAN – SIPAN peruano. Al operar como “Unidad” dentro de la Fuerza Aérea del Perú, está limitado en capacidades operaciones de las propias unidades FAP. Es decir, está limitado a la operatividad de las aeronaves de la Dirección de Vigilancia y Reconocimiento Aéreo (DIVRA), así como a la operatividad de los radares instalados en Madre de Dios y Pucallpa, quedando mermada la capacidad de alcance “nacional” del sistema y sujeta a otros requerimientos operacionales de la FAP y/o del Estado.
3. A nivel presupuestal, la Fuerza Aérea del Perú no cuenta actualmente con los fondos para adquirir los sistemas necesarios para dar dotar al SIVAN – SIPAN de capacidades comparables con el sistema brasilero. Así mismo, tampoco se cuenta con un plan de financiamiento o de endeudamiento externo como el que desarrolló Brasil para asegurar la

inversión del proyecto a lo largo de los años. Situación que limita el crecimiento del SIVAN – SIPAN peruano a la voluntad política del gobierno de turno y de las condiciones macroeconómicas del país.

### **CAPÍTULO III: ACCIONES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIVAN – SIPAN**

Al inicio de esta investigación se hizo un breve recuento de las diversas iniciativas frente a la lucha contra las amenazas no convencionales a nivel global, continental, regional y bilateral, destacando el rol de la Cancillería en la implementación de los gabinetes binacionales y la realización de diferentes comisiones de trabajo con Brasil que contribuyen a la acción conjunta frente a este tipo de amenazas.

La cooperación bilateral se presenta como una oportunidad para sortear las vulnerabilidades tecnológicas y presupuestarias en la implementación de mecanismos de defensa y seguridad capaces de afrontar de forma eficiente el amplio abanico de amenazas no convencionales. Esto, bajo un esquema de colaboración y la generación de compromisos conjuntos en materia de seguridad que permita una lucha efectiva contra amenazas comunes.

Así mismo, la investigación ha demostrado que el SIVAM – SIPAM Brasil es una herramienta de inteligencia estratégica vital para la identificación y supresión de distintos tipos de amenazas no convencionales con la capacidad de proveer información estratégica tanto para el gobierno, como en beneficio de otros países en el marco de la OTCA y otros mecanismos bilaterales de cooperación. Esto da cuenta de los potenciales beneficios que puede traer el desarrollo del SIVAN – SIPAN Perú en cuanto al impacto costo-beneficio y para el desarrollo del poder blando peruano en la región.

Bajo este orden de ideas, se propondrán diferentes acciones que puede llevar a cabo la Cancillería con el fin de fortalecer el SIVAN – SIPAN por medio de la vía bilateral y la cooperación internacional, buscando al mismo tiempo, superar las diferentes limitaciones del sistema.

### **3.1. Incorporación del SIVAN – SIPAN en los gabinetes binacionales por medio de un Acuerdo Marco.**

Los gabinetes binacionales se consolidan como el mecanismo de cooperación bilateral más efectivo en cuanto a la suscripción de compromisos y logros concretos en distintos ámbitos de interés común desarrollados al más alto nivel. Como se ha señalado antes, a la fecha se han desarrollado 27 gabinetes binacionales con cuatro países limítrofes: seis con Bolivia, tres con Chile, cinco con Colombia y trece con Ecuador.<sup>84</sup>

Un Acuerdo Marco que integre al SIVAN – SIPAN a dichos gabinetes respecto a temas específicos de la relación bilateral relacionados con la lucha de las amenazas no convencionales permitiría la centralización de datos en una sola matriz administrada por el CEVAN y se ordenarían las acciones multisectoriales que hoy se realizan de forma independiente en cada región fronteriza y en muchos casos, se da una duplicidad de funciones.

Esto traería consigo una mejor organización y planificación de recursos humanos y monetarios, al mismo tiempo que se fortalece el SIVAN – SIPAN por medio de la colaboración de información de inteligencia que permita tomar mejores decisiones en la región fronteriza, supliendo parcialmente las dificultades operaciones de las unidades FAP y transformando al SIVAN – SIPAN en un verdadero sistema de alcance nacional.

---

<sup>84</sup> Sarmiento, L. (2019). *La gobernanza ambiental y su aplicación en mecanismos de integración regionales y gabinetes binacionales del Perú para su adaptación a los efectos del cambio climático*. [Tesis para optar por el grado de Maestro] Academia Diplomática del Perú, pp. 62

Por otro lado, esta acción también contribuye a la mejora de la confianza mutua y a la homologación de procedimientos en el combate de las amenazas no convencionales en zonas de frontera, permitiendo una mejor coordinación bilateral y abriendo paso a la posible realización de acciones intersectoriales conjuntas binacionales empleando la información procesada por el CEVAN.

Para la identificación de qué elementos son los que comprenderían este gran Acuerdo Marco, se deben identificar las amenazas no convencionales comunes entre todos los países con los que se desarrolla este mecanismo de integración bilateral por lo cual se ha tomado como referencia los compromisos asumidos en los últimos encuentros presidenciales de cada gabinete binacional, así como la intención de voluntades expresadas en las declaraciones conjuntas.

- **Bolivia:**<sup>85</sup>

- “Se expresó la decisión de fortalecer el Centro Regional de Inteligencia Antinarcoóticos (CERIAN) para enfrentar el tráfico ilícito de drogas y desarticular organizaciones criminales transnacionales.”
- “Condenan la minería ilegal y sus impactos negativos para el ambiente y la salud de las personas.”
- “Reafirman la voluntad de continuar enfrentando la delincuencia organizada transnacional, la trata y tráfico de personas, el tráfico ilícito de drogas, el lavado de dinero, el contrabando, la minería ilegal, la extracción ilegal de madera, el tráfico ilícito de flora y fauna

---

<sup>85</sup> Agencia Peruana de Noticias Andina. (2021). *VI Gabinete Binacional Perú - Bolivia: Esta es la declaración conjunta*. Noticias | Agencia Peruana de Noticias Andina.



silvestre, el tráfico ilícito de armas de fuego y robo de vehículos, fortaleciendo para ello la cooperación judicial.”

- “Subrayaron la importancia de continuar fortaleciendo la cooperación para recuperar los equilibrios ambientales y asegurar la diversidad biológica a través de la gestión integral y compartida de los recursos hídricos transfronterizos.”

- **Chile:**<sup>86</sup>

- “Acuerdo Perú – Chile sobre trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.”
- “Resaltaron la realización en Santiago, en junio de 2019, de la XI Reunión de la Comisión Mixta Peruano-Chilena de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, y la importancia de la 29<sup>o</sup> Reunión de los Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe (HONLEA) que se realiza en Lima, del 7 al 11 de octubre de 2019”
- “Reafirmaron su compromiso en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, subrayando la importancia de la institucionalización de las reuniones de Altos Mandos Policiales y Unidades Especializadas de ambos países.”

- **Colombia:**<sup>87</sup>

- “Saludaron la exitosa realización en Lima, en el mes de abril del presente año, de la XI Reunión de la Comisión Mixta en Materia de

---

<sup>86</sup> MRE. (2019a). *Declaración de Paracas con ocasión del Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional de Ministros Perú - Chile*. Gobierno del Perú.

<sup>87</sup> MRE. (2019b). *Declaración de Pucallpa*. Gobierno del Perú.

Control de Drogas entre la República del Perú y la República de Colombia, muestra de que ambos países continúan sumando esfuerzos contra la amenaza de carácter regional y global que supone el problema mundial de las drogas, bajo el principio de responsabilidad común y compartida.”

- “Ratificaron el firme compromiso de sus Gobiernos en la lucha frontal contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus modalidades”
- “Manifestaron su firme propósito de fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación de lucha contra la minería ilegal, debido a las consecuencias que produce esta actividad sobre el medio ambiente, la economía y la salud de las poblaciones de frontera.”
- “Se reitera el compromiso de la República de Colombia y de la República del Perú en avanzar en la armonización y coordinación de las medidas de respuesta a la crisis migratoria.”

- **Ecuador:**<sup>88</sup>

- “Reafirmaron el firme compromiso de sus gobiernos en la lucha frontal contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus modalidades, fortaleciendo la acción coordinada en los ámbitos de seguridad y defensa, principalmente para hacer frente a las amenazas emergentes en la zona de frontera, en particular la minería y tala ilegal, tráfico ilegal de especies silvestres, el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando.”

---

<sup>88</sup> MRE. (2019c). *Declaración Presidencial de Tumbes*. Gobierno del Perú.

- “Subrayaron el compromiso de fortalecer la coordinación y cooperación bilateral contra la minería ilegal y sus delitos conexos que atentan contra la seguridad, generan graves daños ambientales y económicos, menoscaban el Estado de derecho y vulneran el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. En este sentido, se congratularon con la creación de la Comisión Mixta de Lucha contra la Minería Ilegal.”
- “Se comprometieron a realizar las acciones que correspondan para precautelar los derechos de los pueblos no contactados que residen en la zona de frontera ecuatoriano-peruana, y fortalecer la cooperación bilateral en la lucha contra la tala ilegal y el tráfico de especies que constituyen los principales delitos que ocurren en los sectores donde residen dichas poblaciones.”

Esta recopilación de declaraciones y compromisos asumidos durante la última edición de los gabinetes binacionales con cada país demuestra que hay temas comunes que configuran los tres temas principales del acuerdo marco: El narcotráfico; el crimen organizado; y la trata y el tráfico de personas.

Así mismo, es importante recalcar que el acuerdo marco puede ser expandido hacia otro tipo de amenazas no convencionales como son las relacionadas la protección ambiental y el combate contra la tala y minería ilegal con los países en donde se desarrollan estos ilícitos como es el caso de Bolivia, Colombia y Ecuador.

Esto puede ser resumido en la tabla a continuación:

**Tabla 03**

Matriz comparativa de la lucha contra las amenazas no convencionales en el marco de los gabinetes binacionales.

	<b>Perú</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>
<b>Narcotráfico</b>	x	x	x	x	x
<b>Crimen organizado</b>	x	x	x	x	x
Minería ilegal	x	x		x	x
Tala ilegal	x	x			x
<b>Trata y tráfico de personas</b>	x	x	x	x	x
Protección ambiental	x	x		x	x

Fuente: MRE. Elaboración: Propia.

En este sentido, la labor de la Cancillería es vital para la formulación de esta gran propuesta en su formulación y aplicación con los distintos países con los que se desarrollan los gabinetes binacionales, así como favorecerse de la información recabada para la formulación de mejores políticas de integración y desarrollo fronterizo que puede ser desarrollada en próximos gabinetes binacionales, potenciando el poder blando peruano en la protección la lucha contra las amenazas no convencionales y proyectándolo en beneficio de los países vecinos.

### **3.2. Establecimiento de una Comisión Mixta SIPAN – SIVAN / SIVAM – SIPAM**

Esta propuesta se plantea para ser desarrollada en coordinación con el Ministerio de Defensa, la Fuerza Aérea del Perú y la Dirección Nacional de Inteligencia

(DINI). Se propone la conformación de una comisión mixta de intercambio de experiencias, procedimientos e información entre Perú y Brasil. Esto con el fin de revitalizar la incorporación del Perú al SIVAM – SIPAM brasilero en el marco del Memorándum de Entendimiento suscrito el 2003.

Esta acción permitiría volver a darle visibilidad al proceso de integración de ambos sistemas y potenciar las capacidades del sistema peruano mediante una rotación constante del personal, así como aprovechar del aprendizaje de las mejores prácticas desarrolladas por Brasil para ser aplicadas en el Perú, mejorando así el alistamiento del personal peruano a cargo del sistema y generando nuevas capacidades en cuanto al tratamiento y procesamiento de datos.

Esta experiencia también puede generar las condiciones necesarias para proponer al Ministerio de Defensa, que el SIVAN – SIPAN deje de ser una unidad operativa de la Fuerza Aérea y pase a manos del Ministerio de Defensa directamente, tal como se desarrolla en Brasil.

Esto permitiría, no solo la posibilidad de contar con más disposición de presupuesto que puede ser destinado a la adquisición de quipos, sino que también le daría al sistema un mejor alcance hacia las distintas entidades del Estado y de la sociedad civil para tomar acciones frente a las amenazas no convencionales.

### **3.3. Cooperación Internacional**

Finalmente, la cooperación internacional puede ser una salida para solucionar la falta de presupuesto para la adquisición de equipamiento que potencie las capacidades del SIVAN – SIPAN. Sea por medio de la colaboración de socios

extranjeros en la donación de equipos para la vigilancia y recolección de datos, como en la negociación de mejores condiciones de pago y financiamiento en la adquisición de nuevos equipos, tal como hizo Brasil al inicio del proyecto.

Al ser un proyecto de alto perfil con una fuerte inversión en la adquisición de equipos e infraestructura, implica que se debe gestar una cooperación con socios extra-regionales desarrolladores de tecnología para contar con el equipamiento necesario para cumplir el objetivo de ser un sistema de vigilancia amazónico y nacional que opere en función a la lucha de las amenazas no convencionales y promueva el desarrollo del país, así como de las comunidades en zona de frontera.

En este sentido la Cancillería tiene un rol central en la búsqueda de socios estratégicos que puedan aportar con equipamiento para el desarrollo del sistema. Brasil encontró en Estados Unidos y Suecia las opciones de financiamiento y soporte tecnológico necesario para implementar el sistema y en una etapa posterior, empezaron a desarrollar tecnología propia que les dio más independencia en este ámbito. Sin embargo, se trata de un sistema que ya cuenta con cerca de 30 años de operación a diferencia del sistema peruano que recién empezó a operar con todos sus sistemas en el 2018.

## CONCLUSIONES

1. En el contexto de las amenazas no convencionales, los Estados están llamados a cooperar y buscar soluciones multidimensionales que trascienden el ámbito militar.
2. La falta de presencia estatal en las regiones fronterizas potencia el surgimiento de actividades ilícitas que son tratadas como amenazas no convencionales y se vuelven problemas comunes en la política de desarrollo e integración fronteriza y en los gabinetes binacionales.
3. El eje de seguridad y defensa es un elemento central y de especial relevancia en cuanto a mecanismos de interés común, la alternativa de incluir el SIVAN Perú podría ser la manera de lograr resultados concretos frente a las amenazas no convencionales, al mismo tiempo que se potencia el poder blando del país.
4. El SIVAN Perú, al ser un activo estratégico para el país, también es útil para potenciar el desarrollo fronterizo, así como contar con la capacidad de prevenir y actuar frente a otro tipo de amenazas que atenten contra el medio ambiente, a la salud de las personas y su atención en caso de desastres naturales.
5. Es la Cancillería la institución en la que recae el rol protagónico de la implementación de acuerdos transfronterizos con el fin de potenciar el desarrollo de la zona de frontera, al mismo tiempo que permite un adecuado control sobre las amenazas no convencionales. Siendo el SIVAN Perú el proyecto capaz de llevar a otro nivel la capacidad el Estado para hacer frente a dichas amenazas y potenciar el poder de decisión

sobre futuras acciones en beneficio del desarrollo fronterizo de nuestras comunidades.

6. El SIVAN Perú es una oportunidad para a el Perú de convertirse en un líder en la región en cuanto a la gestión de amenazas no convencionales, fortaleciendo los lazos de cooperación en beneficio del desarrollo fronterizo y, sobre todo, de la seguridad y defensa territorial del país.



## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Efe. (2021). *Pandemia y clima son las nuevas amenazas a la seguridad, dicen la UE y Latinoamérica*. www.efe.com.  
<https://www.efe.com/efe/america/sociedad/pandemia-y-clima-son-las-nuevas-amenazas-a-la-seguridad-dicen-ue-latinoamerica/20000013-4631289>
- Agencia Peruana de Noticias Andina. (2017). *Gabinetes binacionales son ejemplo de una buena práctica gubernamental*. Noticias | Agencia Peruana de Noticias Andina. <https://andina.pe/agencia/noticia-gabinetes-binacionales-son-ejemplo-una-buena-practica-gubernamental-686877.aspx>
- Agencia Peruana de Noticias Andina. (2021). *VI Gabinete Binacional Perú - Bolivia: Esta es la declaración conjunta*. Noticias | Agencia Peruana de Noticias Andina. <https://andina.pe/agencia/noticia-vi-gabinete-binacional-peru-bolivia-esta-es-declaracion-conjunta-867627.aspx>
- Astudillo, C. (2017). *Un ensayo sobre la seguridad y la defensa en el Perú, nuevas amenazas, nuevos roles*. Ministerio de Defensa – Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas. <http://www.esffaa.edu.pe/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ENSAYO-SEGURIDAD-DEFENSA.pdf>
- Baeza, J., Escudero, M. C., Cancelado, H., García, B., Novak, F., Ramalho, A., & Rocabado, J. (2016). *Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hacia una comunidad en seguridad*. PUCP.

- Bedoya, D. (2019). *Trata de personas: ¿cuál es la situación actual en Madre de Dios?* El Comercio Perú. <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/trata-personas-situacion-actual-madre-dios-ecpm-noticia-671497-noticia/>
- Cardich, J. (2018). Políticas y Capacidades del Sector Defensa para la Protección de los Recursos Naturales. En *Seguridad Sudamericana y Amenazas Comunes: Hacia un enfoque nacional* (pp. 98–113). Ministerio de Defensa.
- CEPAL. (2021). *Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo | Comunicado de prensa | Comisión Económica para América Latina y el Caribe.* <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>
- Efe. (2019). *Tala ilegal mueve US\$ 112 millones al año en Perú, según Global Witness.* Gestión. <https://gestion.pe/economia/tala-ilegal-mueve-us-112-millones-ano-peru-global-witness-256380-noticia/>
- EUROPA PRESS. (2018). *Los líderes de la OTAN acuerdan adaptar su estructura y capacidad a las nuevas amenazas globales.* Europapress.es. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-lideres-otan-acuerdan-adaptar-estructura-capacidad-nuevas-amenazas-globales-20180711201656.html>
- F.A.P. (s. f.). *Sistema de vigilancia amazónico y nacional.* cevan.fap.mil. <https://cevan.fap.mil.pe/index.php/areas-de-aplicacion/concepto-sivan>

- FAP. (2014). Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN). Infodefensa.  
[https://www.infodefensa.com/archivo/files/INFORME\\_DELOITTE\\_SIVAN.pdf](https://www.infodefensa.com/archivo/files/INFORME_DELOITTE_SIVAN.pdf)
- Franco, S. (2012). El estado de derecho internacional frente a las nuevas amenazas a la seguridad internacional. En Estado de Derecho Internacional (pp. 393–416). Universidad Nacional Autónoma de México.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3070/14.pdf>
- Fuerza Aérea del Perú. (2014). *Estudio de Impacto Económico y Social del Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN)*. Deloitte.
- Gallegos, C. (2017). “Implicancias del Acuerdo Final de Paz en Colombia para la política exterior del Perú en materia de tráfico ilícito de drogas”. Academia Diplomática del Perú.
- Gálvez de Rivero, J. (2018). “El mecanismo de relacionamiento de diálogo de alto nivel Perú - Estados Unidos de América en el marco de la administración del presidente Trump”. Academia Diplomática del Perú.
- Grasa, R. (2019). Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 121, 157–180.
- Leite, C. (2002). Sistema de vigilância da Amazônia - SIVAM Perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional*, 88(793), 42–57.

Marrero Rocha, I. (2017). Nuevas dinámicas en las relaciones entre crimen organizado y grupos terroristas. *Revista española de derecho internacional*, 69(2), 145–169.

*Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de la república del Perú y de la república federativa del Brasil sobre cooperación en materia de vigilancia y protección de la amazonia.* (2003).  
[https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/26.08.2003\\_M\\_PER\\_BRAS\\_vigilancia\\_en\\_amazonia.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/26.08.2003_M_PER_BRAS_vigilancia_en_amazonia.pdf)

Ministério da Defesa do Brasil. (2012). *Diez años después de su creación, Censipam posibilita avances en la defensa de la Amazonía.* Gov.br.  
<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/170412-defesa-dez-anos-depois-de-criado-censipam-possibilita-avancos-na-defesa-da-amazonia>

Ministério da Defesa do Brasil. (2020). *CENSIPAM - Institucional.* Gov.br.  
<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/censipam/acesso-a-informacao/institucional>

Ministério da Justiça (1990). [Carta a Fernando Collor de Mello, Presidente de la República].  
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=9&data=24/09/1990>

Ministerio de Agricultura y Riego, Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal. (2019). Memoria de Gestión: Acciones 2018 (Nro. 7). Gobierno del Perú <https://www.osinfor.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Memoria-de-Gesti%C3%B3n-Tala-Ilegal-V7.pdf>

MRE (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) Sector Relaciones Exteriores 2015-2021. Resolución Ministerial 1268-2015/RE.

MRE. (2019a). *Declaración de Paracas con ocasión del Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional de Ministros Perú - Chile*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/52353-declaracion-de-paracas-con-ocasion-del-encuentro-presidencial-y-iii-gabinete-binacional-de-ministros-peru-chile>

MRE. (2019b). *Declaración de Pucallpa*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/50233-declaracion-de-pucallpa>

MRE. (2019c). *Declaración Presidencial de Tumbes*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/68366-declaracion-presidencial-de-tumbes>

MRE. (2020). *El Perú y Brasil crean los comités de frontera Amazónico Norte y Amazónico Sur con el fin de promover la integración fronteriza en beneficio de las poblaciones locales de ambos países*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/302852-el-peru-y-brasil-crean-los-comites-de-frontera-amazonico-norte-y-amazonico-sur-con-el-fin-de-promover-la-integracion-fronteriza-en-beneficio-de-las-poblaciones-locales-de-ambos-paises>

- Novak, F. y Namihas, S. (2012). *Las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012)*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/39910>
- OEA (1996). Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas – Argentina
- OEA (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad - México
- OEA. (2009). *OEA/SSM: La Secretaría de Seguridad Multidimensional*. <http://www.oas.org/es/ssm/template.asp?File=/es/ssm/default.asp>
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* [Comunicado de prensa] [https://www.un.org/es/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world/pressrel\\_1.shtml](https://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pressrel_1.shtml)
- Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Cidob d'Afers Internacionals*,
- Pinzón, F. (2017). *La seguridad ambiental fronteriza y el déficit de proyectos entre Brasil y Colombia entre el 2003 y 2016* [Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/35517/Trabajo%20de%20Grado%20con%20cambios.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Prtoric, J., Zambrana, M., Pérez-Solero, R., Morgenster, S., Bonet, E., & Pagaza, C. (2019). *En nombre de su rico patrimonio y de su papel para el clima, ¿sería posible internacionalizar la Amazonia?* Equal Times. <https://www.equaltimes.org/en-nombre-de-su-rico-patrimonio-y?lang=es#.YbDHENDMLIU>

- Ranucci, M. (2014). Brasil: Seguridad, defensa e integración regional. ¿La Amazonía como oportunidad o límite del camino al liderazgo? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.  
[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO14-2014\\_SeguridadyDefensa\\_Brasil\\_MartaRanucci.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO14-2014_SeguridadyDefensa_Brasil_MartaRanucci.pdf)
- Reus, C. (1997). “Concepto de Seguridad Cooperativa en las Américas”. Academia Diplomática del Perú.
- Rico, S. (2017). Seguridad y Defensa, miradas desde los cristales de algunos países de América Latina; Argentina, Colombia, Perú y Uruguay. V Congreso de Relaciones Internacionales en FLACSO.  
<https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/12/Rico-Paper-presentado-al-Congreso-de-la-FLACSO.pdf>
- Saraiva, I., Silva Dias, M. A. F., Morales, C. A. R., & Saraiva, J. M. B. (2016). Regional variability of rain clouds in the Amazon basin as seen by a network of weather radars. *Journal of Applied Meteorology and Climatology*, 55(12), 2657–2675.
- Sarmiento, L. (2019). *La gobernanza ambiental y su aplicación en mecanismos de integración regionales y gabinetes binacionales del Perú para su adaptación a los efectos del cambio climático*. [Tesis para optar por el grado de Maestro] Academia Diplomática del Perú.

- Torres, C. (2019). *SIVAN-SIPAN megaproyecto en beneficio del Perú*. Revista Embajador. <https://revistaembajador.com/sivan-sipan-megaproyecto-en-beneficio-del-peru/>
- Torres, G. (2018). *Consolidación de la Amazonia Legal brasilera y su influencia en la construcción geopolítica de Brasil. Una proyección Regional* [Universidad Militar Nueva Granada]. [https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/20484/Torres Quiroga](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/20484/TorresQuiroga)
- Vitelli, M. (2016). América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. Foro internacional, 56(3), 724. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2334>