

Colección Paz y Seguridad en las Américas

**PERÚ y LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

Juan A. Velit Granda
Editor

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Institución a la cual estos se encuentran involucrados.

La publicación de este libro, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

355 Velit Granda, Juan A., ed.
V437 **Perú y la Seguridad Internacional**, Santiago, Chile:
FLACSO-Chile/Wilson Center, 1999.
98p. Colección Paz y Seguridad en las Américas
ISBN 956-205-131-5

SEGURIDAD INTERNACIONAL / SEGURIDAD
REGIONAL / ESTRATEGIA MILITAR / FUERZAS ARMA
DAS / RELACIONES CIVICO MILITARES / MEDIDAS DE
CONFIANZA MUTUA / PERU / ESTADOS UNIDOS

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 108.779. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares,
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas: Vesna Sekulovic
Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile
Producción: Marcela Zamorano
Impresión: LOM

Indice

Presentación

Francisco Rojas Aravena y Joseph Tulchin 5

Introducción

Dr. Juan A. Velit Granda 9

Cambios en el pensamiento militar y algunas aproximaciones en Perú

General (r) Edgardo Mercado Jarrín 19

Perspectivas estratégicas del Perú ante el fin del milenio

General (r) Francisco Morales Bermúdez 37

Influencias y consecuencias de la política en la administración de las fuerzas armadas peruanas

General (r) Jaime Salinas Sedó 51

Estados Unidos y las relaciones civil-militares en Latinoamérica y en Perú

Dr. Jaime Castro Contreras 69

Medidas de confianza, una vocación peruana

Dr. Juan Velit Granda 79

Medidas de confianza, una vocación peruana

Dr. Juan A. Velit Granda¹

Hoy que el recurrente sueño integracionista de Bolívar vuelve a ponerse en el tapete de las decisiones políticas de América Latina, se debe tener una visión realista y pragmática de los acontecimientos por lo que es importante rescatar la propuesta de Robert Keohane²: "Cooperación comparada con armonía, requiere activos esfuerzos para adaptar las políticas y satisfacer las demandas de los otros, esto es, que no sólo depende de intereses compartidos sino que surgen de un padrón o estructura de discordia o de discordia potencial. Sin discordia, no habrá cooperación, apenas armonía". Esta apreciación realista, perfectamente aplicable a la actual situación latinoamericana, nos devela una circunstancia que los habitantes de esta geografía no hemos asimilado del todo y que solemos creer que la integración y la cooperación se va a suscitar con el sólo hecho mágico de convocarla.

Pero, desgraciadamente, los esfuerzos presentes y pasados en América Latina para crear espacios de interacción -en los

1 Académico de la Universidad Católica de Perú, experto en temas de defensa y seguridad.

2 Ver Robert Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, 1984.

campos político y militares- no pasan de impulsos inútiles destinados la mayor parte de ellos al fracaso. Las propuestas de índole cooperativa militar son percibidas desde una óptica realista como inocuas, al lado de las verdaderas estructuras del poder. Mucho más en cuanto se trata de una región que conjuga dos descalificaciones en su inserción en el sistema internacional: dependencia económica y marginalidad estratégica.

Por estas razones la edificación gradual y sistemática de un proceso de interrelación en todos los niveles entre los países de la región, en el que se privilegia la cooperación sobre el conflicto, se avizora como una tarea compleja y de largo aliento. Algunos indicativos -caso Colombia-Venezuela, Chile-Argentina y el enfrentamiento amazónico entre Ecuador y Perú- parecen expresar que esta labor está caracterizada por la desorientación y la ausencia de una fórmula lineal con objetivos claros y definidos.

Más aún, pareciera existir la impresión que la tarea es ardua y que la región está empantanada en la fragmentación dentro de un marco de interdependencia en que el conflicto, aunque no se privilegia, no se rechaza en su totalidad.

Por esta problemática de intrincada resolución tiene múltiples variantes. Durante muchos años las relaciones interamericanas han estado afectadas de manera dramática por elementos que no consideraban pertenecientes al dominio de la seguridad "estricto sensu". Por un lado, era la visión ortodoxa de los países del área que le dan vital importancia a la concepción histórica y a su asociación con sus aspiraciones territoriales. Por otro lado, también está el cambiante rol de sus fuerzas armadas; la pugna para despuntar en el desarrollo, tecnologías y mercados y las preocupaciones individuales de cada país que se relacionaban con las amenazas a su seguridad y a sus pretensiones geopolíticas.

En este esquema es importante tener en consideración, de manera realista, que ningún país del área es suficientemente fuerte como para enfrentar sólo los conflictos de seguridad presentes y futuros, lo que genera la necesidad de una integración eficaz y su consecuente reforzamiento democrático. Este concepto, considerado por algunos investigadores como enfoque

contencioso³, le otorga al aparato militar una utilización óptima e incorporar su presencia indispensable, en un mecanismo militar conjunto, abierto y a la vez operativo que permita relativizar las tradicionales sospechas de expansiones geopolíticas. Por estas razones, la coordinación entre las fuerzas armadas reducirían a niveles importantes los presupuestos militares, se evitaría la duplicación de esfuerzos y se consolidaría la democracia hemisférica puesto que, sólo países pertenecerían a este instrumento de integración regional.

En este marco conceptual, la oportunidad de suscitar medidas de confianza se hace imprescindible aprovecharla e imperioso para un desenvolvimiento acompañado de desarrollo y modernidad no solo orgánico sino histórico de los países del área.

Es necesario considerar que la confianza se asocia inmediatamente a la percepción y a la interpretación de lo percibido y que se internaliza en los mismos condicionantes históricos que, en el caso de los pueblos, constituyen reflejos colectivos que determinan un tipo de reacción y una forma de comportamiento.⁴

En este sentido, evidentemente, la historia como experiencia genera conocimiento y constituye una referencia permanente para la conducta de los grupos humanos.

Resulta interesante, por otro lado, como Jenofonte hace más de 2.400 años en sus crónicas sobre las guerras Púnicas, planteaba la necesidad de suscitar medidas de confianza para alejar así las posibilidades de conflicto. Sin lugar a dudas, las palabras del historiador griego mantienen una vigencia notable. Dice Jenofonte: "Los líderes griegos intentan detener las sospechas antes que ellas concluyan en hostilidad abierta" y relata en primera persona lo que el parlamento griego debió expresar al persa: "Observo que ustedes observan nuestros movimientos como si fuéramos enemigos y nosotros, advirtiendo esto, los observamos a ustedes de la misma manera. Viendo los hechos no

3 Ver Virginia Gamba-Stonehouse, "Alternativas para el logro de una seguridad colectiva en Sudamérica". En: *Opciones para el logro de una seguridad común*. ONU.

4 Ver Alejandro San Martín, "Las medidas de confianza y los procesos de limitación del gasto en armamentos: conceptos generales y su aplicación en América Latina después de Ayacucho". En: *Limitación de armamento y confianza mutua en América Latina*. CLADDE-RIAL, 1988.

encuentro evidencia para concluir que ustedes quieren hacernos daño y, desde nuestro punto de vista, estoy perfectamente seguro que nosotros tampoco pensamos en hacerles daño a ustedes”.

Lo cierto es que las palabras del cronista de los espartanos evidencian los dos principales aspectos que comportan el fenómeno de la confianza.

La percepción, que deviene de un proceso subjetivo, y el hecho que por su verificación es un proceso objetivo. La confianza, pues, es el resultado de una ecuación cuyos principales factores son estos dos elementos.

Nuestra subregión ha sufrido endémicamente de agudas percepciones de amenaza, razón por la cual, el fomento de medidas de confianza debe instrumentalizarse en una amplia gama de rubros, sin olvidar que lo psicológico juega un importante rol.⁵

Este abanico de temas responde principalmente al hecho diferencial de que, aunque en Europa durante la guerra fría la consideración cardinal correspondía a la confianza en el aparato militar, privilegiado por su concentración en el ámbito de la seguridad con ingredientes políticos e ideológicos, en nuestra área depende de un denso tejido de factores abarcando además del militar, los políticos, sociales, económicos y culturales.

Por una razón metodológica, la consideración de la cooperación regional y las medidas de confianza que la suscitan, desde el punto de vista de sus efectos sobre la paz debe estar principalmente centrado en las experiencias cercanas en su temporalidad y concretas en sus resultados.

Declaración de Ayacucho

En el caso de Perú, la Declaración de Ayacucho representó un hito en la historiografía de América Latina, aunque no existía una diferencia sustancial con otros acuerdos que se habían firmado en el área, su iniciativa suscitó una dinámica de importan-

5 Ver Hugo Palma, “Medidas de confianza recíproca”. En: *Seminario Internacional “Seguridad democrática regional*. Documento de Trabajo, Comisión Sudamericana de Paz. Santiago de Chile, 1988.

tes dimensiones. Hay un hecho a acotar en este horizonte de las relaciones internacionales centralizada en el tema de la seguridad regional. Después de la Segunda Guerra Mundial hasta 1974 se habían realizado aproximadamente una docena de convenios sobre el tema armamentista en la región, es decir, en casi treinta años. Sin embargo, después de la propuesta peruana se han efectuado más de veintiocho en un término de veinticuatro años.

Los antecedentes de la Declaración de Ayacucho están principalmente enraizados en el Pacto Andino. El Acuerdo de Cartagena, que sustenta este Pacto, llegó a vincular seis países andinos -Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela-. Este Acuerdo, aunque no tiene ningún lazo formal con la Declaración de Ayacucho, permitió la propuesta de esta última, lo que habría sido improbable si no hubiera estado en marcha el pacto de referencia.⁶

Por su parte, los antecedentes jurídicos de la Declaración de Ayacucho son múltiples, siendo los principales a considerar los siguientes:

1. La Convención sobre Licitación de Armamentos Navales concertados entre Chile y Argentina, el 28 de mayo de 1902, que tuvo una vigencia de 5 años.
2. La resolución XII de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en Santiago de Chile en 1959, que reconoce un vínculo entre desarrollo y desarme. En esta reunión se exhortó a los gobiernos a examinar los gastos militares "para que, en el caso de ser excesivos en relación a los requerimientos de los de defensa nacional y continental, los reduzcan gradual y progresivamente".
3. La resolución VIII aprobada en la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en Costa Rica 1960, la cual declara que un acuerdo para evitar gastos en

6 Ver Juan Velit, "Cooperación para la paz y medidas de confianza mutua: perspectiva peruana". En: Augusto Varas e Isaac Caro, *Medidas de confianza mutua en América Latina*. FLACSO/Simton Center/SER, Santiago, Chile 1994.

armamentos no indispensables liberaría considerables recursos financieros, incrementando los destinados al desarrollo económico y social en América Latina. Con este fin recomienda la convocatoria de una conferencia especializada sobre la materia.

4. La Declaración de los Presidentes de América, emitida en Punta del Este, Uruguay en 1967, la cual expresa “que las exigencias del desarrollo económico y el progreso social, hacen necesario aplicar estos fines con el máximo de recursos disponibles en la América Latina. En consecuencia, expresan su intención de limitar los gastos militares en proporción a las reales exigencias de la seguridad nacional y de acuerdo con las disposiciones constitucionales de cada país, evitando gastos que no sean indispensables para el cumplimiento de las misiones específicas de las fuerzas armadas y cuando sea el caso, de los compromisos internacionales que obliguen a sus respectivos gobiernos”.
5. El Tratado de Tlatelolco, en 1967, que proscribe las armas nucleares en América Latina; y,
6. La resolución XXVI de la Asamblea General de la OEA, en Costa Rica en 1971, recomendando que el Consejo Permanente estudie el sentido y alcance de la Declaración de los Presidentes de América acerca de la limitación de los gastos militares.⁷

Pero, sin duda el antecedente político más inmediato y de mayor énfasis de la Declaración de Ayacucho es la iniciativa del Presidente peruano, Juan Velazco Alvarado, expresada en una conferencia de prensa el 9 de enero de 1974, destinada a reducir los gastos de material bélico en América Latina.

Pero esta no era sólo una propuesta de la constante gubernamental, ya que el 15 de febrero de 1974, en Perú envía una nota a los otros miembros del Pacto Andino, en la que se propone el estudio de procedimientos y detalles técnicos a la implementación

7 Ver comunicado de prensa emitido en Lima el 28 de febrero de 1975.

de un acuerdo sobre limitación de armamentos y la utilización de esos recursos para el desarrollo económico y social de la región andina.⁸

Sobre la base de estos y otros antecedentes, el gobierno peruano invitó a los países del Grupo Andino a una sesión preliminar en Lima. Simultáneamente, se estableció una comisión mixta de carácter regional para organizar la conmemoración del sesquicentenario de las Batallas de Junín y Ayacucho y del Congreso de Panamá. Esta comisión mixta, conformada por los seis países andinos, además de Argentina y Panamá, formuló un anteproyecto de declaración que se basó en los lineamientos acordados por la misma en Buenos Aires, el 11 de septiembre de 1974, a la cual concurren los cancilleres de los países citados.⁹

Resultado de este conjunto de acciones fue la Declaración de Ayacucho que firmaron el 9 de diciembre de 1974, los Jefes de Estado y de Gobierno de Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela y los representantes de los Jefes de Estado de Argentina, Chile, Colombia y Ecuador.

La Declaración contiene diversas fuentes de carácter político y diplomático como:

- a. Una integracionista que, inspirándose en el Acuerdo de Cartagena, describe la integración como “el más efectivo instrumento de desarrollo”. Añadiendo que es preciso unirse para “obtener la liberación económica y social”.
- b. Una tercermundista, que coincide en líneas generales con los objetivos del “Grupo de los 77” de las Naciones Unidas, en los que se preconiza la construcción de un nuevo orden económico internacional.
- c. Una jurídica, que recoge los postulados de la Carta de las Naciones Unidas y otros convenios internacionales. Este postulado refleja la coincidencia con la soberanía nacional, la

8 Ver Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Lima, “Gastos militares y desarrollo en América del Sur”. Lima, 1980.

9 *Op.cit.*

no-intervención, la cooperación internacional, la solución pacífica de las controversias internacionales y otros.

- d. Una de carácter histórica, que interrelaciona las anteriores entrelazando a los países latinoamericanos a través de su pasado común, cuyo ejemplo se grafica en el significado histórico de la batalla de Ayacucho. Posterior a la Declaración de Ayacucho y, entre los años 1975 y 1976, se suscitaron varias reuniones de expertos y se creó una dinámica de la temática en la región que provocó una atmósfera propicia a la creación de dos importantes instrumentos internacionales: *“Acuerdo de cooperación para el afianzamiento de la paz y la amistad entre las FF.AA. de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú”* y *el documento del Presidente de la Reunión de países de América Latina y el Caribe sobre armas convencionales*”. Es importante resaltar que en el primero de ellos se privilegia el fomento de medidas de confianza que sin lugar a dudas constituye la parte medular del documento, manifestándose en los párrafos 2 a 5 que *“Las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú cooperarán mutuamente para el afianzamiento de la paz entre ellos, mediante la creación de un procedimiento de consultas que atenderá los aspectos de cooperación en sus relaciones recíprocas, celebrarán reuniones de consulta entre los representantes de sus respectivas Fuerzas Armadas una vez al año y cada vez que alguna de las partes lo solicite, con el fin de cooperar mutuamente en la aplicación de las medidas militares; y establecerán un intercambio de informaciones a fin de contribuir a descartar situaciones que puedan devenir conflictivas y a eliminar las apreciaciones erróneas sobre las actividades militares en las zonas fronterizas”*.

Pero esta acción no es un hecho aislado en la historiografía diplomática latinoamericana, como se sabe Perú es signatario de todos los acuerdos de limitación de armamento en la región.

Por otro lado, es importante rescatar las frases del Presidente Alan García al asumir el mando en 1985, donde solicitó una convocatoria de “desarme” de todos los países de América Latina, propuesta reiterada por el presidente Alberto Fujimori en la Cumbre de Guadalajara, México en julio de 1991. En esta

oportunidad dijo el gobernante peruano: *“hemos visto abrirse por primera vez, desde la post guerra, la posibilidad de un mundo libre de la pesadilla nuclear. Sin embargo la amenaza subsiste porque subsiste el armamentismo”*.

Y luego añadió: “El armamentismo es el principal enemigo del desarrollo en nuestros pueblos. No basta con enunciar esto, es necesario que empecemos por casa, a entregarle al desarrollo social los ingentes recursos que hoy asignamos a la compra de instrumentos de muerte”.

Manifestó después el Presidente Fujimori: “Estamos, pues, en el momento oportuno para retornar a la lucidez y plantear como doctrina y como acción el desarme en Latinoamérica”.

En la “Declaración de Guadalajara”, en el capítulo II en el inciso “a”, se recogió, aunque debidamente, la propuesta del mandatario peruano cuando dice: “Asegurar que las medidas de control, reducción y eliminación de armas de destrucción masiva no obstaculicen el acceso legítimo a tecnologías avanzadas para uso pacífico de nuestros pueblos.”¹⁰

La iniciativa peruana a pesar de plantear algunas alternativas no prosperó, debido principalmente a un problema de articulación diplomática.

Pero la voluntad de integración y de concordancia fue reiterada por el Presidente Fujimori a comienzos del año 1992 en Quito, cuando expresó que “la paz, la amistad y el progreso conjunto no lo conseguiremos si en nuestras fronteras hay cañones apuntándose entre sí y tanques dispuestos a iniciar el combate.

Ronda de conversaciones con Chile

Sin lugar a dudas las relaciones bilaterales con Chile han tenido una dimensión singular, caracterizada por Perú como “una de sus hipotecas”, las relaciones con el país del sur han guardado un nivel prioritario cuidando siempre de desideologizarlas y mantenerlas activas y fluidas.

10 Ver “Declaración de Guadalajara”. México, 19 de julio de 1991.

Desde la propuesta del Presidente Alan García, en su discurso ante el plenario de las Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 1985, donde expresó: "que la urgencia social de nuestros países nos impone limitar nuestros gastos en armamentos. Por eso proponemos en América Latina un acuerdo regional para la reducción sustantiva de los gastos en armas. Y no evitaremos ningún esfuerzo para lograrlo", hasta estos momentos las relaciones entre estas dos naciones tienen una intensidad de óptimos niveles.

Luego los Cancilleres de Chile y Perú se entrevistaron en Arica, el 9 de noviembre de 1985 y emitieron un comunicado conjunto donde se expresaba que: "Animados por el espíritu de la Declaración de Ayacucho y con el propósito de desarrollar una iniciativa del Presidente del Perú, para la concertación de un acuerdo regional sobre limitación de gastos en armamentos, que ha sido compartido por el Presidente de Chile, los Cancilleres reafirmaron la prioritaria importancia que sus respectivos gobiernos conceden a impulsar ese objetivo en los planes bilaterales y regionales. En tal sentido los Cancilleres acordaron iniciar un proceso de consultas y negociaciones que a través de pasos concretos, progresivos, regionales y escalonados, conduzcan a dicha limitación de gastos, fomento de la confianza mutua y desarrollar una concepción de seguridad que responda a una estrecha amistad y creciente cooperación entre sus naciones".¹¹

Es importante manifestar que dentro de la búsqueda de fórmulas de distensión de las relaciones entre ambos países, el gobierno peruano reiteró su planteamiento de reducción de presupuestos destinados a la adquisición de material bélico. Esta propuesta fue acogida y respaldada por el gobierno del Presidente chileno, Gral. Augusto Pinochet Ugarte y se concretó en una primera reunión llevada a cabo en Lima, en mayo de 1986.

En este encuentro no solo se concibió una bilateralidad peruano-chilena, sino que a partir de 1991, se incluyó en lo que se llamó "Rondas de conversación entre los altos mandos", a las fuerzas armadas de Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador. La finalidad de este encuentro se enmarcaría dentro de los conceptos

11 Ver Alejandro San Martín, *op.cit.*

inherentes a las perspectivas de paz y de desarrollo de los pueblos.¹²

Hay que resaltar que en este marco, hasta 1996, los altos mandos de las fuerzas armadas de Perú y Chile han tenido 11 rondas de conversación y, en el específico ámbito del ejército, se han llevado a cabo reuniones regionales entre el Destacamento de Tacna y la VI División de Ejército de Chile, en aproximadamente 14 oportunidades; en el ámbito de las Conferencias Bilaterales de Inteligencia de la Marina, entre 1984 y 1995, se han desarrollado -con una frecuencia anual, diez reuniones que han producido resultados positivos; finalmente, en el ámbito de la Fuerza Aérea, entre 1989 y 1996, se han celerado seis reuniones. Evidentemente, estos acercamientos son la prueba palpable que las hipótesis de conflicto se han relatizado sustantivamente y que un clima de concordia se ha instalado en un sector de nuestra población que anteriormente habían desarrollado una peligrosa suspicacia.

Es obvio que estas rondas de conversaciones responden a los nuevos conceptos de seguridad y defensa que hoy empiezan a recorrer el mundo, pero también al proceso de globalización en el que los factores militares juegan un importante rol entre los mecanismos de integración.

Por otro lado, hay que relevar la consideración que las fuerzas armadas de Perú han empezado a darle al contexto estratégico hemisférico. Este marco está íntimamente ligado al desarrollo y, por lo tanto, al modelo económico por el que ha optado el gobierno peruano, en los que la confianza mutua juega un rol vital. Razón suficiente para dar un importante giro en sus hipótesis de conflicto, basándose en el sustento que le da el derecho internacional y el imperioso proceso de integración y cooperación que modernamente se acepta.

12 Ver Hermosa Ríos, Nicolás de Bari, "Relaciones peruano-bolivianas en el marco de las rondas de conversación de los altos mandos de las FF.AA." En: *Política Internacional*. Academia Diplomática del Perú, No. 44.

Relaciones con Bolivia

Para Perú es imposible hacer una referencia a las relaciones con el hermano país de Bolivia, sin tener que hablar de sus vínculos históricos. Ambas naciones han estado unidas por lazos de hermandad histórica y actualmente buscan una reintegración que le es natural por la geografía, la cultura y el pasado que orgullosamente comparten.

Milenarios lazos que unen a ambas naciones, inclusive desde épocas anteriores a los grandes imperios indígenas de Tiahuanaco, Wari y el Tahuantinsuyo, época en que los dos pueblos convivieron indiferencialmente en la Cuenca del Altiplano del Lago Titicaca, incursionando en las costas del Pacífico en busca de pisos ecológicos para su subsistencia.¹³

La unidad subandina se mantuvo durante la época de la conquista y del virreinato español como un todo, hasta que razones políticas impulsaron la separación de estos dos cuerpos, con la creación del Virreinato del Río de la Plata para detener el avance portugués por intermedio de Brasil.

Cuando Perú y Bolivia nacen a la vida republicana, la inclinación genética de ambas naciones los llevó a conformar una sola unidad. Hasta hoy es frecuente escuchar entre historiadores, políticos y estudiosos de la temática, sobre las afinidades estructurales de ambos países, sugiriendo que en esa comunidad quechua y aymara que existe en ambos lados de la frontera podría haber estado el sustento para constituir una sola república.

La creación de la confederación peruano-boliviana fue el intento más próximo que tuvimos para restituir a una unidad la vinculación que siempre existió entre nuestros dos pueblos. Pero también es cierto que el defederalismo fue derrotado en dos frentes de caracteres binarios: en las tensiones políticas y en los campos de batalla.

Por estas razones es preciso plantear la necesidad que la integración es el destino ineludible de ambas naciones, desde sus

13 Ver Javier González Terrones, "Relaciones peruano-bolivianas". En: *Política Internacional*. Revista de la Academia Diplomática del Perú, No. 37.

variados ángulos. Desde el estratégico, el económico y el ideológico que le dan una dimensión sui géneris.

La trágica experiencia de la Guerra del Pacífico, a la que Perú acudió junto a Bolivia en cumplimiento al Tratado de Alianza Defensiva suscrito en 1873, dejó saldos dramáticos en pérdidas de vidas humanas, en relativización estratégica de ambos países en el área y pérdidas territoriales, como Tarapacá y Arica para Perú y de todo el litoral boliviano que lo convirtió en un país mediterráneo. Las repercusiones de este infausto hecho aún se dejan sentir en nuestros países y, en cierta forma, han influenciado la relación entre Bolivia, Chile y Perú.

En ello está posiblemente la esencia solidaria del Perú con su hermano boliviano, graficado perfectamente en el Proyecto de Ilo.

Por ello es desencaminado repetir aquella metáfora en relación a la mediterraneidad boliviana, que “Chile tiene el candado y Perú la llave” para la solución del problema marítimo. Esto aludiendo a un veto peruano para la salida del país altiplánico al Pacífico, especialmente a raíz de las negociaciones de Charaña.

A estas reflexiones históricas es necesario añadirles algunas referencias de acercamientos estratégicos en el horizonte cercano. Como hemos manifestado las relaciones peruano-bolivianas han tenido una dimensión de binariedad y complementación de características excepcionalmente positivas.

Como hemos dicho, en los últimos años 1975 y 1976 y, como producto de la Declaración de Ayacucho, se creó un importante instrumento internacional de integración estratégica: “Acuerdo de cooperación para el afianzamiento de la paz y la amistad entre las FF.AA. de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú”. En este documento se resalta la necesidad de privilegiar el fomento de las medidas de confianza y la integración.

Otro de los elementos a tener en cuenta en el horizonte cercano, es el que se suscita desde 1991, en el que las rondas de conversaciones entre los altos mandos con las FF.AA. chilenas, se integran también Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador.

Es sabido que nuestros dos países han sido azotados por dos trágicos desafíos a la seguridad: la subversión y el narcotráfico.

Precisamente para conjurar de manera más orgánica y unitaria estos dos flagelos y por instrucciones del más alto nivel en los últimos años se ha suscitado una fluida interrelación de las

fuerzas armadas y policiales de Bolivia y Perú, en rondas de intercambio anuales en las que confrontan experiencias e información de inteligencia.

Hay un hecho que perfila claramente el nivel de las relaciones estratégicas entre ambas naciones, que es un fenómeno político de gran singularidad. Nunca se ha dado ni fomentado medidas de confianza mutua “estricto sensu”, entre ambos países y esta fenomenología se asienta en que no han existido percepciones de amenaza entre estos dos pueblos hermanados por la historia.

Balance estratégico

Desde la Junta Interamericana de Defensa hasta el Colegio Interamericano de Defensa, pasando por el organismo regional de la OEA, han promovido el balance estratégico hemisférico y la estabilidad regional. Pero además de ello, estas instituciones enfatizan los aspectos positivos de la cooperación internacional y el uso beneficioso de las fuerzas armadas.

Actualmente, la planificación estratégica ha dado un giro en sus tradicionales conceptualizaciones. La ausencia de una amenaza ideológica principal y la del acostumbrado nivel de amenaza militar, las naciones y sus respectivos líderes se han visto obligados a redefinir la visión de amenaza militar y han empezado a emplear nuevas técnicas de planificación. Sin embargo, el caso del Perú reviste características singulares en el entendido que una secuela de la guerra fría todavía subsiste en nuestro país, representada en los dos grupos terroristas Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru; y, en otro contexto, la situación limítrofe con el Ecuador. Una forma de resolver esta ecuación está en el enigma de una definición más liberal de “amenaza”. Términos como “riesgo, antagonismo o conflicto” aparecen como versiones nuevas y más templadas de “amenaza”.

Esta desorientación planificadora trae aparejada, especialmente para el caso peruano, un fuerte componente de calculabilidad de la amenaza. Ningún Estado de la región teme la “guerra fría” que provendría del esfuerzo de alterar o destruir el sistema político propio. Situación ilustrativa suficientemente clara es la de

la guerra entre Perú-Ecuador en el Alto Cenepa, que se contuvo a sí misma dada la naturaleza estrictamente limitada de los objetivos de ambas partes.

En el área andina diferenciada sustancialmente de las "percepciones de amenaza" que se dio durante el proceso de la guerra fría en el escenario euro-atlántico, no se da una "paz armada". Los ejércitos son relativamente pequeños, de despliegue lento, con medios de destrucción masiva precarios y con una información suficiente respecto al adversario. Asimismo, no se hallan los ejércitos desplegados frente a frente de manera masiva, ni existe una visión estratégica clausewitziana de rapidez y concentración de fuerzas.

En un contexto de esta envergadura, es importante considerar el rol que juegan las fuerzas armadas no sólo en la posibilidad del conflicto, sino en el compromiso con la democracia y el desarrollo sustentable de sus respectivos países.

Rol de las fuerzas armadas

Es evidente que las fuerzas armadas de cada nación son el producto de sus vaivenes políticos internos y de sus apreciaciones estratégicas externas. El caso peruano, como todos, reviste especiales características. Históricamente nace el ejército peruano antes que la nación y su comportamiento político en los esquemas del poder son tan reiterados que en una cuantificación estricta se percibe que han sido más los regímenes militares los que han gobernado el país que los gobiernos constitucionales y democráticos.

En estos pendulares encuentros y desencuentros entre los civiles y militares, se han suscitado instantes realmente ejemplares en los que el binomio pueblo-fuerza armada, que se dio durante la primera etapa del último gobierno militar, es percibido como el fenómeno político más rescatable de este época.

En la actualidad se percibe una excesiva adscripción de las fuerzas armadas del Perú a las tesis políticas del Presidente Alberto Fujimori y su gravitación en algunas áreas de la administración pública. Específicamente en áreas como subversión, orden interno y defensa son evidentes. Por ejemplo, a pesar de que el

gobierno se comprometió en la reunión de Williamsburg a desmilitarizar el Ministerio de Defensa y colocar al mando de la cartera a un civil, estos acuerdos no se perciben como iniciados por el actual régimen.

Es un consenso compartido por todos los sectores de la sociedad que las relaciones civiles-militares son básicas para el desarrollo armónico de la nación, pero que existen varios factores que conspiran contra esta propuesta. Entre los principales tenemos:

- ❑ Una larga historia de golpes de Estado que ha creado una desconfianza en la sociedad civil con las fuerzas armadas.
- ❑ Desconfianza de los sectores militares respecto a los civiles como producto de su ineficacia y corrupción en la administración del país.
- ❑ Prejuicios de los militares en los sectores civiles por razones ideológicas e incompetencia en la administración pública.
- ❑ La existencia de un desinterés y desconocimiento de los temas referidos a la defensa nacional.
- ❑ Desconocimiento de los militares del denso y complicado mundo del juego del poder al que subestiman y en el que se desplazan los actores políticos.

Estos elementos han creado fuentes de tensiones en las relaciones entre civiles y militares, agregando las diferencias intrínsecas que existen por la naturaleza de las respectivas profesiones en las que se exhiben valores diferentes y muchas veces controvertidos. Es evidente que si estos dos sectores caminasen en el futuro juntos, serían generadores de una eficiente defensa nacional y una estabilidad democrática.

Revitalización del sistema hemisférico y medidas de confianza

Es indudable que el nuevo sistema de seguridad hemisférica exige imaginativos planteamientos que la guerra fría había puesto de lado. Pero el más importante, que ya empezó a darse aunque tímidamente, es el de la igualdad jurídica de los Estados. Es decir, se debe desterrar esta hegemonía implícita de los países de mayor desarrollo económico o mayor poder militar.¹⁴

Pero también es necesario que el nuevo sistema tenga en cuenta y responda a los específicos intereses de cada uno de los Estados signatarios del instrumento regional y a sus propias expectativas, condicionada por posiciones geopolíticas y geoestratégicas y por las amenazas que percibe en materia de seguridad.

Por otro lado, la sociedad democrática contemporánea de carácter crecientemente participativo exige amplios procesos de consulta y consenso. Las ortodoxas decisiones de Estado adoptadas por cúpulas gobernantes al margen de la opinión pública y de organismos intermedios, ya no son aceptados automáticamente. Por esta razón, actualmente los gobiernos están procurando la generación de amplios consensos internos que acepten o rechacen la participación de sus respectivos países en el nuevo sistema regional. Con este diálogo se estaría generando una amplia base de consenso y apoyo nacional al sistema de seguridad y a la cooperación.

Y considerar que los desafíos a esta situación es parte importante del compromiso de todos y no solo de un sector de la sociedad.

Se debe resaltar que esta atmósfera de integración y cooperación interna y externa que actualmente se respira en la región, principalmente en el tema de seguridad, fue recogido por el Secretario General de la OEA en su discurso de toma de posesión cuando señaló: "ha llegado la hora de generar la

14 Ver Mario Rodríguez, "El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional". En: Francisco Rojas Aravena (ed.) *Balace estratégico y medidas de confianza mutua*. FLACSO-Chile, Santiago 1996.

confianza y cooperación que nos permita buscar los verdaderos consensos para la acción”.¹⁵

Esta confianza podría ser instrumentalizada a través de varias instancias y en un amplio abanico de posibilidades y considerando que el resultado es la paz, cualquier esfuerzo por agotador que parezca, es siempre beneficioso.

Es interesante las posibilidades que otorga, como marco institucional, el “Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina”, que en el inciso No. 2 del Artículo 19 dice: “El organismo podrá también entrar en relación con cualquier organización u organismos internacionales, especialmente con los que lleguen a crearse en el futuro para supervisar el desarme o las medidas de control de armamentos en cualquier parte del mundo”.

Más aún, el “Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina” especifica en su Artículo No. 13, la relación de las partes contratantes y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para la negociación internacional de acuerdos multilaterales o bilaterales e inspecciones especiales, con los que se facilita el accionar de los mecanismos de coacción y supervisión.

La Organización de Estados Americanos, que ha tenido un proceso de revitalización y que el tema de seguridad y de las medidas de confianza mutua han sido privilegiadas en su agenda, podría ser otra instancia a considerar. Se contaría, además, con el aparato burocrático básico y con los múltiples mecanismos a su alcance.

Otra opción es la de asociarse a la Organización de las Naciones Unidas, a través del “Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo para América Latina y el Caribe”, para lo cual se precisaría un acuerdo de los países contratantes en la Asamblea General, órgano en el cual debería ser aceptada la propuesta. Esta alternativa tiene la ventaja de que la capacidad de convocatoria, grado de credibilidad y neutralidad de la institución que las ejecuta, han sido relevadas constantemente por la opinión pública internacional.

15 Palabras de César Gaviria Trujillo al asumir la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Oficina de Información de la OEA.

Finalmente, otra opción es crear un ente nuevo. Con su propia burocracia integrada a nivel ejecutivo por técnicos, tanto académicos como diplomáticos y militares con una real vocación integracionista.

La sede de esta institución sería motivo de negociaciones oportunas entre los países.

Este es un tema sumamente complejo, porque además de los actores regionales, existen intereses estratégicos continentales y extracontinentales. Esta situación nos lleva a hacer una propuesta germinal que es la de levantar un listado de identificación de actores, como el primer paso para iniciar un “escalonamiento de paz”.

Consideramos, por otro lado, que las medidas del fomento de confianza mutua deben abarcar varias esferas, tales como:

- ❑ **Militares:** algunas de estas medidas en el área militar podrían ser:
 - ▶ Información-intercambio de información, publicaciones o invitaciones a observadores a actividades castrenses como desplazamiento o maniobras.
 - ▶ Operaciones conjuntas. Actividades de maniobras con otras fuerza armadas regionales y operaciones de rescate y búsqueda en casos de accidente, para lo cual sería interesante la creación de una red militar que se apoye mutuamente en actividades de esta envergadura.
 - ▶ Capacitación. Intercambio de oficiales entre las instituciones castrenses de cada país, no sólo como asistentes, sino como instructores y profesores.
 - ▶ Reuniones. Conferencias con mayor periodicidad entre los grupos militares para examinar las medidas de confianza y su aplicación.

- ❑ **Políticas:** a pesar de la bibliografía abundante respecto a esta temática, las propuestas se han visto sucesivamente entrampadas y la voluntad que se le ha impreso no ha sido lo suficientemente enérgica como para hacerla andar. Sin embargo, es consenso generalizado, que su nivel de gravitación es el más importante a considerar. Las coordinaciones o

consultas que en este factor pueden darse, cubren un amplio espectro de actividades como:

- ▶ Deuda externa: en esta área se podría coordinar las propuestas y su peso tendría una dimensión singular.
 - ▶ Buscar nuevas formas de cooperación.
 - ▶ Integrar nuevos actores a estas fórmulas de distensión. Como parlamentarios, políticos y académicos relacionados con los temas militares o de defensa y seguridad.
 - ▶ Mecanismos para reducir los niveles de tráfico de droga y terrorismo.
 - ▶ Crear una red de ayuda que responda con celeridad en casos de desastres naturales.
- **Diplomáticas:** esta es un área de gran vitalidad porque es la que instrumentaliza las acciones internacionales. En ella se deben estimular el estudio y la reflexión en los temas de seguridad y hacerlos extensivos a los grupos universitarios y en el que se podrían incluir cursos regulares y conferencias sobre una “cultura de paz e integración”.

Es importante también, que los sectores de comunicadores sociales se sensibilicen en la temática respectiva y que sirvan como caja de resonancia sobre los peligros que acarrearán las percepciones de amenaza.

En este esquema de propuestas se debe tener en consideración la realizada por un sector de académicos peruanos, los que en reiteradas oportunidades, han planteado la necesidad de declarar a Sudamérica como “zona de paz”, manifestando que esta fórmula crearía por efecto multiplicador un mecanismo de limitación de armamento, pero que sólo se puede llegar a esta solución si tienen los países signatarios un apoyo de las grandes potencias, a las que se califica como las mayores responsables del proceso armamentista en América Latina.

Finalmente, es necesario expresar la necesidad imperativa de liberar gradualmente la atmósfera política de las ataduras psicológicas que la influyen constantemente. La experiencia histórica debe ser aprovechada para mejorar el presente y construir el porvenir y entender de manera definitiva que sólo el reconocimiento de los intereses ajenos puede servir de garantía para la realización de los propios.