

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

Resumen

Perú y la seguridad internacional

Juan A. Velit Granda

Las condicionantes a la seguridad y a la defensa de Perú, han variado significativamente en los últimos años.

La acción subversiva ha sido prácticamente neutralizada, se ha resuelto el conflicto con Ecuador, mediante la forma de un acuerdo de paz, y no existen hipótesis de conflicto con sus países vecinos.

Esta nueva situación es analizada en esta publicación por destacados analistas peruanos, quienes plantean las perspectivas de Perú al inicio de un nuevo milenio.

Presentación

Francisco Rojas Aravena y Joseph Tulchin

Perú posee gran relevancia en Sudamérica, tanto por su dimensión geográfica con 1.28 millones de kilómetros cuadrados, como por su población que alcanza a los 25 millones de habitantes, de los cuales el 70% se congrega en centros urbanos. Perú posee características étnicas particulares, dado que el 45% de la población es indígena, un 37% es población mestiza y un 15% corresponde a población blanca, de acuerdo a las estimaciones demográficas internacionales. Como consecuencia de lo anterior, los idiomas oficiales son el Español y el Quechua.

En la última década Perú ha debido enfrentar situaciones de alta complejidad en el ámbito de la seguridad nacional e internacional. En el primero, la desarticulación de Sendero Luminoso y el Movimiento Tupac Amaru ocuparon un lugar prioritario de la agenda gubernamental y continua siendo un tema de significación. Cabe recordar que el principal dirigente de Sendero Luminoso fue encarcelado en 1992 y que en diciembre de 1996 el MRTA realizó una audaz operación al tomar la residencia de la Embajada de Japón, en Lima. El gobierno de Perú resolvió esta situación en abril de 1997. En lo referido al combate a la subversión, los éxitos han sido muy significativos y más allá de las medidas de prevención necesarias no se percibe una amenaza determinante al finalizar el siglo en este ámbito. En la esfera internacional Perú

enfrentó un conflicto con Ecuador, en diciembre de 1995, el que logró ser solucionado con el apoyo de los países garantes del Grupo de Río, en 1998. En el primer semestre de 1999 los Presidentes de ambos países finiquitaron el litigio y concluyeron el proceso de demarcación de la frontera. Con ello se establecen nuevas oportunidades para la cooperación al interior de la comunidad andina y en el ámbito bilateral con Ecuador.

Perú posee un importante rol en el contexto de la Comunidad Andina de naciones y en la perspectiva de un relacionamiento más profundo entre dicha comunidad y los países del Mercosur. Ello en un contexto peruano de creciente estabilidad política y de buen desempeño económico del país en los últimos años, en comparación con algunos otros miembros de la comunidad andina.

Por otro lado, Perú se encuentra involucrado como un actor esencial en alguno de los temas más característicos de la nueva agenda de seguridad internacional, en particular en lo referido al tráfico de drogas. Ello afecta las definiciones relativas a la gobernabilidad nacional y a vínculos internacionales cruciales como lo son los existentes con Estados Unidos.

Los elementos señalados evidencian la importante posición que Perú tiene como actor en la estabilidad y la consolidación de la paz en el ámbito sudamericano. En este sentido, su proyección estratégica en el contexto regional es extraordinariamente relevante.

Perú y la seguridad internacional, trabajo editado por Juan Velit Granda y publicado por el Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), nos muestra una pluralidad de visiones de carácter político estratégico sobre la inserción de Perú en los temas de la seguridad internacional, con especial énfasis en el ámbito hemisférico y regional.

El Programa Paz y Seguridad en las Américas es una actividad conjunta del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Programa Latinoamericano del Wilson Center en Washington, D.C., que posee entre otros objetivos, el promover el conocimiento mutuo de los países del hemisferio en materias de seguridad internacional y defensa, con el fin de contribuir a la cooperación y la paz.

El P&SA ha centrado su atención en evaluar de qué manera el fin de la guerra fría ha afectado a los conceptos de defensa y seguridad, tanto internacional como doméstica de los países del

hemisferio. De igual forma, evalúa y sistematiza las distintas conceptualizaciones que se definen entre los principales actores de la seguridad internacional de las Américas. En diferentes instancias y por medio de variadas metodologías el P&SA ha promovido discusiones públicas y privadas sobre estas materias y ha contribuido a establecer y mejorar la confianza entre los actores domésticos sobre estos temas como parte de un proceso que contribuya al esfuerzo regional y hemisférico de construcción, creación de confianza entre los actores estatales.

En esta publicación dedicada a Perú se recogen las opiniones de destacadas personalidades peruanas sobre los temas de carácter estratégico, el impacto que los cambios en el marco político y estratégico poseen sobre las fuerzas armadas, así como el desarrollo de medidas de confianza mutua. Perú y la seguridad internacional posibilita conocer las percepciones de académicos y actores políticos de gran relevancia en lo que dice relación con la seguridad internacional y la inserción internacional del Perú. El texto permitirá comprender de mejor manera la forma en la cual la nación peruana está enfrentando y enfrentará los principales desafíos en el campo de la seguridad internacional. Con este texto el P&SA contribuye a expandir el debate público sobre la seguridad internacional en las Américas y a fomentar un clima de mutuo conocimiento en la región.

Expresamos nuestro agradecimiento a los autores que colaboraron en este volumen, en especial al Dr. Juan Velit Granda, editor de la publicación.

Joseph S. Tulchin
Co-Director P&SA

Francisco Rojas Aravena
Co-Director P&SA

Introducción

Dr. Juan A. Velit Granda

La presente publicación del *Programa Paz y Seguridad en las Américas* tiene como objetivo medular actualizar alguna información respecto a la posición de Perú en el marco regional y global de la defensa y la seguridad.

Si se toma como referente el horizonte cercano, como se sabe, Perú sufrió durante un período de aproximadamente doce años un proceso subversivo que lo instaló en una delicada situación en relación a su gobernabilidad, a la presencia del Estado en toda la geografía nacional y a sus esquemas de defensa en el cuadro estratégico de la región.

Este período suscitó un debilitamiento de la presencia estatal civil en el *hinterland* y que era consecuencia de la expansión del fenómeno violentista más allá del núcleo-Ayacucho donde se había originado. Más aún, despertó algunas “percepciones de amenaza” -por su posibilidad de desborde- en países fronterizos del Perú. Los mismos que, en algunos casos, agudizaron sus mecanismos de seguridad en el área, para evitar la intoxicación de sus playas por el fenómeno peruano.

Esta experiencia le costó al Perú más de 28,000 muertos y unos 22,000 millones de dólares en pérdidas materiales.

Esta fatigosa pesadilla le duró al Perú hasta el 12 de septiembre de 1992 en que se produce la captura del líder terrorista Abimael Guzmán Reynoso y desde ese momento se inicia la desestructuración de su movimiento político y una sensible relativización de la subversión en el país.

Fuerzas Armadas

Por otro lado, a las fuerzas armadas peruanas, que cumplieron un ejemplar rol en los años de la subversión, desde que el presidente Alberto Fujimori cerrara el Congreso de la República el 5 de abril de 1992, se le consideró el sostén del gobierno por su excesiva adscripción al régimen en un momento histórico.

La percepción regional es que la fenomenología peruana es un anacronismo para las corrientes liberales modernas de América Latina. Por esta, y otras razones, la población según marcan las encuestas, ha generado una suspicacia por el comportamiento político de los militares. Y en este marco las relaciones civil-militares se han erosionado con el consiguiente correlato que ello implica.

Hipótesis de conflicto

También es importante tener en consideración la relativización de las "hipótesis de conflicto", producto del proceso de globalización, cooperación e integración del área. Ello ha traído aparejada una reducción sustantiva de los presupuestos militares. Graficada en la disminución, en los últimos tiempos, de la adquisición de material de guerra. Añadiéndose que la relativización de las percepciones de amenaza ha tenido como abono a su favor la extinción de las dos "hipotecas" que tenía Perú en el plano internacional: los casos de Chile y Ecuador.

En el primero de ellos, las conversaciones y coordinaciones que se han llevado a cabo para cancelar las desinteligencias e incumplimientos del Tratado de 1929 apuntan al inicio de un período de cooperación e integración con el vecino país del sur.

Caso Ecuador

Para el caso de Ecuador, se plantea una propuesta más singular por que los acontecimientos políticos de los últimos tiempos así lo ameritan. Después del “Conflicto del Cenepa”, considerado el último de América, que fue una guerra no declarada, las relaciones entre ambos países quedaron fuertemente melladas.

Después de múltiples negociaciones y de algunas escaramuzas fronterizas, y de un giro en los mecanismos políticos, el ingeniero Alberto Fujimori inició, al igual que los sucesivos presidentes ecuatorianos, una diplomacia presidencial que obtuvo los resultados esperados.

Finalmente, el 26 de octubre de 1998, en Brasilia, se firmó el Acuerdo de Paz Global y Definitivo entre Perú y Ecuador, que puso punto final a un diferendo que tenía más de 56 años.

El documento contiene cuatro acuerdos: dispone la “Creación de dos Parques Ecológicos” colindantes y soberanos y se otorga a Ecuador un kilómetro cuadrado en Tiwinza, zona de conflicto en la guerra del Cenepa, para veneración de los soldados caídos en combate. También se incluye el “Tratado de navegación y comercio” que da acceso fluvial al Ecuador a la zona Amazónica. Además de ellos se contempla el “Acuerdo amplio de integración y desarrollo fronterizo”, que permitirá la ejecución de diversos proyectos de fomento económico. Igual condición que los anteriores tienen dos acuerdos adicionales; uno para el “Desarrollo del Canal de Zarumilla” y la aplicación de “Medidas de confianza mutua”, que ya se han iniciado. La primera ronda de conversaciones se realizó con la llegada de una delegación militar ecuatoriana a territorio peruano.

Precisamente para esclarecer estas situaciones es que se publica el presente documento cuyos principales ensayos han sido escritos por distinguidas personalidades, especialistas en los temas planteados.

Nuevo pensamiento militar

El ensayo del General (r) Edgardo Mercado Jarrín, ex Comandante General del Ejército y ex Canciller de la República puede ser recogido como el gran marco de los cambios que se están operando actualmente a nivel global, regional y nacional.

Titulado **“Cambios en el pensamiento militar y algunas apreciaciones peruanas”**, Mercado Jarrín divide su trabajo en dos áreas claramente definidas: “Visión del mundo para el siglo XXI” y “Los cambios en el pensamiento militar”.

En el escenario internacional, la segunda mitad del siglo arroja un balance negativo. Las dos guerras mundiales, el medio siglo de guerra fría, movimientos políticos como el nazismo y el comunismo fueron ingredientes perversos que agudizaron las contradicciones de la época.

En su reflexión sobre el inicio del siglo XXI, Mercado Jarrín plantea el hecho que tres revoluciones, por primera vez en la historia, confluyen en una misma ruta: una revolución geoestratégica, que está produciendo un realineamiento del sistema político internacional; una revolución tecnológica, especialmente en las comunicaciones, que ha provocado un flujo en la información que obliga a los Estados y a los pueblos a un enlazamiento permanente y a sustentar sociedades abiertas y una revolución de la gobernabilidad que afecta a los Estados y a los gobiernos, principalmente en su erosión de la soberanía.

Organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial tienen una gran influencia en la toma de decisiones de muchos países.

La privatización -condicionalidad impuesta por los organismos anteriormente citados- abre las puertas para el ingreso de transnacionales a actividades reservadas al Estado-Nación.

Por otro lado -añade Mercado Jarrín- el mundo ya no es unipolar sino multipolar y la revaloración geoestratégica está produciendo una variación en la percepción del espacio. En el que, por ejemplo, el Océano Pacífico ha dejado atrás al Atlántico.

En Estados Unidos se empieza a revalorar a América Latina y la confrontación militar está siendo reemplazada por la competencia económica.

Cuando hace referencia a “Los cambios en el pensamiento militar”, considera que estos se dan en tres áreas: en las operaciones militares de guerra, en los esquemas de la seguridad y en la función de los ejércitos.

El conjunto de estos tres elementos nos coloca en el centro de un huracán de cambios en asuntos militares que no tienen precedente en la historia moderna. Particularmente por la nueva tecnología que se instrumentaliza.

Referente a los “aspectos evolutivos más relevantes en las operaciones de la estrategia militar del futuro, se están dando en: la misión del poder aéreo, el énfasis creciente de la inteligencia, mayor importancia de la acción conjunta, cambios en la naturaleza del contacto y en la batalla aeroterrestre”.

Es interesante resaltar otros dos temas que aborda en su ensayo: “Una nueva concepción de la seguridad hemisférica” y la “Modernización y reconversión de la fuerza armada”.

Perspectiva desarrollista

En el primero de ellos se cita los planteamientos del pensamiento militar peruano de la década de los setenta. En este período -como se sabe- se preconizó en Perú una seguridad ligada al desarrollo social de los pueblos.

Cuando hace mención a la “Modernización y reconversión de la fuerza armada”, es importante resaltar el abordaje que plantea desde una perspectiva peruana y el rol de las fuerzas armadas en el escenario regional sin hipotecas y sin hipótesis de conflicto.

Por otro lado en el ensayo “**Perspectivas estratégicas del Perú ante el fin del milenio**”, del General (r) Francisco Morales Bermúdez, ex Presidente de la República y Comandante General del Ejército, se hace una propuesta singular para los conceptos ortodoxos regionales. En él se considera a la democracia como uno de los factores determinantes en el planeamiento estratégico.

Cultura de paz

Al abordar el tema de la “estrategia nacional” estipula como la misma, que tiene actualmente varias dimensiones, pero todas deben sintonizar con el escenario internacional.

Al hacer referencia a “la dimensión cultural”, incide en los aspectos morales y éticos de la defensa. Resaltando la necesidad de estimular una cultura de paz. Cita, además, una “dimensión del medio ambiente”, donde el tema ecológico debe estar presente de manera imperativa. Haciendo especial mención a las tentaciones intervencionistas de intereses exógenos al área amazónica.

Luego toca una “dimensión socio-económica” donde considera la desarticulación de algunos países del área por el incremento de la pobreza.

Agregando, también, la necesidad de proteger y asegurar las zonas de recursos y de crecimiento potencial, desarrollando para ello una tecnología apropiada a nuestra realidad. En esta problemática, expresa, está vinculada a las fuerzas armadas por su nivel de custodia de las potencialidades.

A continuación considera una “dimensión de tensiones entre los países” donde propone la sugestiva fórmula de introducir en la región el concepto de “disuasión convencional pasiva y defensiva”, que serviría en el futuro para aclarar algunas percepciones y establecer puentes de comunicación en el manejo de crisis.

Considera, también, el concepto de “dimensión interdependiente” donde plantea la posición peruana y sus relaciones de integración y cooperación con los países vecinos.

En la “dimensión de criminalidad” hace un abordaje a los procesos subversivos que se han generado en el país y al flagelo del narcotráfico. En este tema comenta sobre los “carteles” de la droga y cita el difícil dilema en el que se encuentran los países involucrados en este nivel de criminalidad.

Geoestrategia del Perú

La perspectiva geoestratégica del Perú la plantea en la “dimensión geopolítica”, donde hace una consideración interesante sobre el componente marítimo y terrestre. Añadiendo la importan-

cia de suscitar polos de desarrollo y crear flotas mercantes con tecnología moderna.

Al hacer referencia al componente terrestre, revaloriza el área andina y su nivel estratégico sustentado en su riqueza mineral e hídrica.

Finalmente, desarrolla una “dimensión militar” en la que propone la necesidad de tomar acuerdos bilaterales y regionales para evitar conflictos.

Expresando que el mundo de la pos-guerra fría continúa siendo peligroso y que una de las alternativas viables de la región es fortalecer el concepto de “Sudamérica zona de paz”.

Son interesantes sus reflexiones sobre los lineamientos para tener más claro los objetivos nacionales del país.

Por su parte, el General (r) Jaime Salinas Sedó, Presidente del Instituto Latinoamericano de Estudios Civiles-Militares (ILA-CIM) en su ensayo, de sugestivo título, **“Influencia y consecuencias de la política en la administración de las fuerzas armadas”**, aborda un tema de imprevisibles consecuencias para las coordinadas políticas del país.

En su aproximación al tema dice Salinas Sedó: “La intención de este ensayo no es analizar las consecuencias que la intervención de los militares peruanos dejó en la vida política del país, sino por el contrario, trataremos de establecer cuáles son los efectos que estas intervenciones tuvieron en la formación y desempeño profesional de los integrantes de las instituciones castrenses”. Posteriormente hace un recuento de los acontecimientos políticos que han tenido repercusión en el mundo de los uniformados.

Militares y política

Tomando el horizonte cercano inicia su análisis con la “Etapa de 1950-1968”. En ella considera la fundación del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) y del inicio de las consideraciones de los factores no militares en la realidad nacional. También, en este mismo capítulo analiza las consecuencias de la guerra fría en la formación de los ejércitos latinoamericanos.

Luego asume la “Etapa 1968-1990”, donde examina la trascendencia del golpe de Estado de 1968 y su impacto en la

formación profesional y doctrinaria en los miembros de las fuerzas armadas.

Finalmente, realiza un acercamiento al que Salinas Sedó considera la última etapa. Es decir, la de "1990-1998". En este período distingue los acontecimientos más recientes que se han generado en las fuerzas armadas peruanas y su trascendencia en la formación profesional.

Hay que resaltar el factor disociador de "Sendero Luminoso" en la doctrina militar peruana y la posterior adhesión ideológica a la administración de Alberto Fujimori haciendo hincapié sobre el "Plan de gobierno" que, según Salinas Sedó, propusieron los grupos castrenses para instaurar una autoridad durante 20 años.

Finalmente, hace una reflexión en torno a los "acuerdos de paz" con Ecuador y cómo los mismos han afectado la conducta militar del país.

A continuación el sociólogo y especialista en temas militares, doctor Jaime Castro Contreras, profesor del CAEM y asesor del Ministerio de Defensa, plantea un interesante ensayo sobre las siempre tensas relaciones entre dos importantes sectores de la sociedad. El título es **"Estados Unidos y las relaciones civil-militares en Latinoamérica y Perú"**.

Plantea su trabajo en cuatro capítulos. El primero de ellos está relacionado con el siempre cuestionado tema de "Estados Unidos y las relaciones civil-militares en la región". En este esquema considera que en los últimos tiempos -desde Carter hasta Clinton- las sucesivas administraciones estadounidenses han considerado a la democracia como el primer objetivo político de la región.

Democracia y militares

Esta forma de gobierno -según Castro Contreras- está asociada a temas prioritarios como: "la seguridad entre los Estados", "la seguridad intercontinental" y "el rol de los militares y las fuerzas armadas frente a la democracia y la seguridad".

De estos temas destaca el referido a las relaciones civil-militares como un asunto prioritario para la seguridad, gobernabilidad y estabilidad democrática. En el acápite correspondiente a la

“Situación actual de las relaciones civil-militares en América Latina”, explica las mutuas desconfianzas que se han suscitado en la región con su lógico y negativo correlato.

Manifestando que la inestabilidad política responde, entre otros factores, a los constantes golpes de Estado, a la renuencia militar a acatar las decisiones políticas, a los partidos políticos que cuestionan la función militar y al desinterés de los civiles sobre los temas de seguridad.

En el capítulo siguiente, se plantea la interrogante para Latinoamérica. ¿Se ha logrado la subordinación militar el poder civil?

A pesar que en el presente decenio la mayor parte de los Estados regionales se encuentran gobernados por democracias civiles, algunas administraciones, todavía no son capaces de subordinar a los militares. En este capítulo se hace un interesante análisis de la especial coyuntura peruana.

En la parte referente a las conclusiones se retoma una inquietud de las fuerzas armadas regionales y especialmente peruana, que consideran que el propósito de la estrategia estadounidense se dirige a la creación de una fuerza de seguridad hemisférica que controle la región con la lógica reducción de las soberanías pertinentes.

Medidas de confianza

El ensayo final de Juan Velit Granda, politólogo y especialista en temas de seguridad, está dedicado a “**Medidas de confianza: una vocación peruana**”.

En su trabajo Velit ingresa con una reflexión sobre la cooperación y la integración y los desafíos que estas corrientes implican.

Posteriormente hace mención a la Declaración de Ayacucho y su trascendencia en los esquemas de seguridad regionales.

Especial mención merece la parte correspondiente a las medidas de confianza con Chile, Bolivia y Ecuador, donde plantea que la paz ha sido una constante en la política internacional del Perú.

Es interesante resaltar el balance estratégico que hace y el rol de las fuerzas armadas en este esquema considerando que las medidas de confianza deben abarcar un abanico de posibilidades más amplio del que habitualmente se plantea.

Los cambios en el pensamiento militar

General (r) Edgardo Mercado Jarrín¹

El tema lo abordaremos en dos partes. En la primera, presentaremos una “Visión del mundo para el siglo XXI”, escenario en el cual está ocurriendo la evolución militar. En la segunda parte analizaremos “Los cambios en el pensamiento militar” en sus tres perspectivas: 1) Los cambios en las operaciones militares; 2) Una nueva concepción de seguridad hemisférica; y, 3) La modernización y reconversión de las fuerzas armadas.

I. Visión del mundo para el siglo XXI

El siglo que termina arroja un balance geopolítico desfavorable en el intento de hacer del mundo una comunidad de naciones pacíficas y una sociedad más equilibrada y justa; su costo, dos guerras mundiales, medio siglo de guerra fría, grandes movimientos políticos como el nazismo o el comunismo y posiciones internacionales no comprometidas con los polos de poder como el no alineamiento, han colmado el escenario sin el éxito de sentar las bases de una humanidad más armoniosa y exenta de conflictos.

1 Ex comandante general del Ejército peruano y ex canciller de la República.

El fin de la guerra fría, la crisis del pensamiento socialista, el predominio del neoliberalismo, la agudización de las diferencias entre el Norte y el Sur, abren interrogantes y plantean problemas de la mayor importancia para el futuro de la humanidad. La sola premisa que mediante los cambios en las relaciones de poder y la consolidación de un poder hegemónico sustentado en la supremacía militar y en una tecnología eficaz, pueda contribuir a construir una humanidad distinta a la que hemos conocido, tenemos que ponerla en tela de juicio. No obstante, una cosa es cierta, al ingresar al siglo XXI se inicia una era distinta de la historia universal más interdependiente, objetiva, pragmática y realista; pero más competitiva, difícil y compleja para las naciones, la geopolítica y los hombres.

Al iniciar el siglo XXI por primera vez en la historia contemporánea confluyen tres revoluciones que nunca se han dado juntas: una revolución geoestratégica que está produciendo una radical reestructuración del sistema político internacional y una revolución tecnológica de la información y una revolución de la gobernabilidad que afecta al Estado, a los gobiernos y a las personas, estas dos últimas revoluciones están cambiando el sistema productivo. En su conjunto estos procesos están dando lugar a una nueva etapa histórica aún no definida la era pos guerra fría y un mundo más diverso.

No sólo asistimos al fin del siglo, sino también somos testigos presenciales y quizá actores del fin de una era y del comienzo de otra. Las revoluciones que se están produciendo de cara al tercer milenio son tan profundas que sus efectos podrían ser tanto o más de lo que ocurrió en los albores de la humanidad cuando se produjo la transición del nomadismo al sedentarismo. Estas revoluciones son las que nos proporcionarán la verdadera visión del mundo para el siglo XXI.

La revolución en la tecnología de la información. La velocidad como se producen los cambios en la tecnología de la información no tiene precedentes. Computadoras, faxes, cables de fibra óptica, la corriente de informaciones por satélite a través de las fronteras hacen sociedades más abiertas.

A nivel global, los rápidos avances en la tecnología de la información y las comunicaciones han hecho al mundo más interdependiente, acortando el tiempo y las distancias y, por lo

tanto, las cuestiones internacionales gravitan cada vez más en las políticas económicas nacionales. El acceso a la información tecnológica se ha vuelto un prerequisite del crecimiento económico.

La revolución de la gobernabilidad

El Estado, la población y los gobiernos están cambiando.

El Estado. Asistimos a la erosión gradual del concepto de soberanía. El concepto de soberanía ha cambiado y ya no puede ser considerado como un bien absoluto del Estado. Los organismos internacionales tienen ahora facultades de actuar más allá de los derechos que tradicionalmente se han reservado a los Estados. El Banco Mundial y el FMI tienen gran influencia en la toma de decisiones de una gran mayoría de Estados Nación. Ambas organizaciones determinan las condicionalidades a las que deben sujetarse los países para acceder al crédito internacional y a los mercados de capital. La privatización y desregulación han abierto a las transnacionales mercados y actividades económicas que antes estaban reservadas al Estado Nación.

La población. El valor de la gente tiende a prevalecer sobre el gobierno y el Estado. La participación popular se está convirtiendo en la cuestión central de nuestro tiempo. Hoy es necesario revisar muchos conceptos arcaicos. El desarrollo debe centrarse en la gente y no la gente en el desarrollo, y debe tener un profundo contenido humanitario. Debe reinterpretarse la seguridad como una seguridad para el pueblo, para la gente. La cooperación para el desarrollo debe centrarse en el pueblo y no en los Estados Nacionales.

La gobernabilidad. Después de décadas del incremento de la participación del Estado en muchas áreas de la sociedad, los gobiernos centrales están en retirada. Los gobiernos están cediendo poder a las regiones y a los gobiernos locales. Y se están despojando de muchas de sus funciones. Se están privatizando las empresas del Estado.

La revolución geoestratégica. La confrontación de la guerra fría está siendo reemplazada por una multipolaridad asimétrica en la cual un solo poder es el más fuerte: Estados Unidos. Los otros

poderes son importantes actores con apreciable influencia en sus propias regiones.

Cada período de la historia ha producido su propio modelo de relaciones. Históricamente, el orden mundial ha sido el resultado más comúnmente de la interacción de más de tres poderes y del juego de alianzas. Este parecería ser la tendencia del nuevo modelo del próximo siglo.

El nuevo orden internacional estaría dado básicamente por la gravitación de los cuatro poderes siguientes: Estados Unidos el poder protagónico, China Popular, la Unión Europea y Rusia, en este orden. Con un posible aspirante Japón. Es improbable que en las próximas décadas surjan nuevos poderes en Asia, Africa y América Latina.

El mundo no se ha convertido en unipolar. Las relaciones entre las grandes potencias son frías y las diferencias de perspectivas se están profundizando.

La revolución geoestratégica está produciendo una variación en la percepción del espacio. Los avances en la tecnología de la información y las comunicaciones han hecho al mundo más interdependiente y las cuestiones internacionales gravitan cada vez más en las políticas económicas nacionales. El mundo se ha achicado y asuntos que ocurren en lugares alejados tienen mayores repercusiones que antaño.

El valor del espacio está cambiando. Ha emergido la era del Pacífico dejando atrás a la del Atlántico. Con la formación del Grupo de los Siete todas las decisiones económicas mundiales se transfieren al eje Norte-Norte. En Europa el eje de influencia del Sur-Oeste se transfiere al Nor-Este, se acentúa la importancia de Alemania como locomotora de la Unión Europea. En Rusia, la confrontación entre Moscú y la periferia, entre la Rusia europea y la Rusia asiática, debilita las decisiones del Centro. En Asia el dominio insular de Japón viene siendo sustituido por el dominio del borde continental asiático; el nuevo poder hegemónico en Asia será China y no Japón.

En el continente americano está dándose lugar la revalorización de América Latina. El hecho que la confrontación militar está siendo sustituida por la competencia económica, hacen que la región revalorice su importancia con relación a Estados Unidos. Así lo demuestran NAFTA, la futura zona de libre comercio (ALCA)

y los recientes viajes de Clinton a la mayoría de los países latinoamericanos.

El espacio sudamericano está en un proceso acelerado de cambios. Los fructíferos resultados del MERCOSUR consolidan el Cono Sur como una entidad geoeconómica y dejan atrás los viejos desencuentros que los mantenía desarticulados. El reciente acuerdo de paz peruano-ecuatoriano elimina una vieja barrera que frenaba a la Comunidad Andina. Hoy el MERCOSUR y la Comunidad Andina dialogan para hacer de Sudamérica una zona de libre comercio y aumentar su capacidad de negociación frente a Estados Unidos en las futuras conversaciones de ALCA.

Resumiendo, en el escenario de la globalización, al iniciarse el próximo milenio, el siglo XXI, los cambios geopolíticos más probables podrían ser:

- ❑ El mantenimiento de la hegemonía estadounidense en las próximas dos o tres décadas pero con una cada vez mayor importancia de las relaciones de Estados Unidos con la Unión Europea, Japón y América Latina.
- ❑ La emergencia de China como potencia mundial, lo que podría dar lugar a dos escenarios:
 - ▶ Si China emerge con un gobierno autoritario, reclamaciones territoriales y busca imponer su socialismo con características chinas, alarmaría a Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea preocupados por la amenaza china, incrementarían su apoyo a Rusia y serían menos severos en sus progresos hacia la democracia y una economía de mercado.
 - ▶ Si China se mantiene en una posición pacífica como la actual, sin las características anteriores, Rusia podría concentrarse en los esfuerzos de modernización y resolver sus dificultades. Estados Unidos y la Unión Europea si deciden trabajar juntos, compartirían el poder durante las dos o tres próximas décadas.
- ❑ El predominio de Alemania sobre la Unión Europea.

- ❑ No se puede descartar la proliferación nuclear. Como en los casos de la India, Paquistán, Israel, Corea del Norte.
- ❑ Una mayor gravitación del poder hegemónico estadounidense en los asuntos latinoamericanos.
- ❑ El predominio oceánico de la Cuenca del Pacífico.

II Los cambios en el pensamiento militar

Las revoluciones que tienen lugar en el mundo, particularmente la revolución tecnológica, están produciendo notables cambios en el pensamiento militar en los ámbitos de las operaciones militares de la guerra, de la seguridad y de la función de los ejércitos.

1. Cambios en las operaciones militares

Con el fin de la guerra fría, las confrontaciones militares en Latinoamérica acusan un perfil cada vez más bajo. Para estos países, cada vez será más difícil resolver sus disputas en el campo de batalla. Un ejemplo de ello es el reciente acuerdo de paz peruano-ecuatoriano y las conversaciones argentino-chilenas para resolver el último diferendo fronterizo de los hielos australes. No significa esto que las posibilidades de enfrentamiento hayan cesado. La verdad es que continúan bajo otras formas y medios que los de la guerra-lucha armada-, en una diferente opción geopolítica, en una nueva lucha económica por obtención de mercados. Perú, singularmente al finalizar el presente siglo, resultaba siendo el único país cuyas fuerzas armadas habían tenido la experiencia de participar tanto de la guerra moderna -conflicto con Ecuador-, como de la guerra subversiva -derrota de Sendero Luminoso-.

Las transformaciones que están ocurriendo en la naturaleza y conducción de las operaciones militares de la guerra, son de una magnitud similar a las que tuvieron lugar en la época napoleónica. Una combinación de factores tecnológicos, sociales y políticos

conducen a la necesidad de revisar el rol de las fuerzas militares en la política general del Estado y en la conducción de la guerra.

Los cambios evolutivos en el pensamiento militar debido a la precisión que proporciona la tecnología, determinan que hoy las operaciones puedan conducirse con una precisión sin precedentes. El jefe de una escuadra o de un pelotón puede determinar instantáneamente su posición mediante el sistema global de posicionamiento. Hoy el conductor militar puede conducir las operaciones del campo de batalla minuto a minuto en la pantalla de su computadora.

Para muchos expertos, nos encontramos en el centro de una revolución en asuntos militares proveniente de ese conjunto de tres revoluciones que hemos analizado al inicio, particularmente de los dramáticos efectos de la nueva tecnología en el ámbito militar y civil que están dando lugar a una economía global más interdependiente, una sociedad más abierta y al fortalecimiento de la descentralización.

Los aspectos evolutivos más relevantes en las operaciones de la estrategia militar del futuro se están dando en: la misión del poder aéreo, el énfasis creciente de la inteligencia, la mayor importancia de la acción conjunta, el cambio en la naturaleza del contacto y en la batalla aeroterrestre.

La nueva misión del poder aéreo. En el argot castrense, los comandos militares ya no emplean únicamente el término obtener “la superioridad aérea”; el léxico actual utiliza el concepto de “*air dominance*” -dominio aéreo o supremacía aérea-. La distinción puede ser ingeniosa, pero “*dominance*” (dominio) sugiere un mayor margen que “*superiority*” (superioridad). Ganar ya no es suficiente, ahora la victoria debe obtenerse rápidamente y con pocas bajas. Los pueblos no están en posición de sufrir fuertes bajas, para evitarlo hay que dominar el espacio aéreo desde el día “D”. Esta es una lección que se comprueba en la guerra peruano-ecuatoriana del Cenepa en donde las operaciones terrestres peruanas se iniciaron sin haberse obtenido, al menos, la superioridad aérea.

La necesidad de obtener el “dominio aéreo” hace pasar a segundo plano la vieja concepción doctrinaria que la primera tarea del poder aéreo era obtener “la superioridad aérea”. En la guerra

del futuro hay que obtener el “dominio” sobre el enemigo desde el primer día “D”; que implica un mayor margen que “superioridad”.

Énfasis en inteligencia. La inteligencia siempre ha sido la llave en la conducción de la guerra, el pivote alrededor del cual gira la estrategia y ahora es más importante que nunca. El conocimiento de la fuerza, ubicación y posibilidades del enemigo es la base para la acción militar. La precisión exacta de los objetivos es fundamental para los misiles guiados. Las armas inteligentes llegan guiadas a sus objetivos, de manera que si este ha sido equivocadamente localizado se pierde la eficacia de aquellas. La fluidez de la batalla moderna requiere un mayor intercambio de inteligencia. Los planificadores militares deben tener una idea precisa de la inteligencia que necesitan, cómo puede ser obtenida y a quiénes debe ser difundida.

En la guerra irregular la inteligencia es tan importante o más que en la guerra convencional. La experiencia peruana evidencia en este tipo de guerra la importancia de lo que podría denominarse “la inteligencia humana”. En el caso de la liberación de los rehenes de la residencia de la embajada japonesa en Lima, la “Operación Chavin de Huantar” pudo concebirse, planificarse y conducirse, prácticamente sin bajas de los rehenes, debido al seguimiento minuto a minuto de las costumbres y rutinas de los captores al interior de la residencia. El día “D” y la hora “H” a la que debía desencadenarse el ataque, fueron resultados de una larga y paciente tarea de inteligencia.

Importancia de la acción conjunta. Los avances tecnológicos han hecho de la acción conjunta una materia fundamental. La rapidez y precisión de la batalla requieren una permanente coordinación y cooperación entre las diferentes armas y servicios. Las comunicaciones adquieren mayor importancia porque estas se convierten en el instrumento que hace posible que las diferentes fuerzas y armas sean capaces de actuar conjuntamente. En la guerra del Cenepa, las comunicaciones resultaron incipientes y afectaron la eficacia de las acciones aeroterrestres.

En la guerra contrasubversiva la acción conjunta resulta fundamental. La experiencia peruana de la lucha contra Sendero Luminoso es un ejemplo de ello. El éxito comenzó, cuando se diseñó una estrategia conjunta de los aspectos políticos, sociales,

económicos y militares; cuando doctrinariamente se puntualizó que ésta no era una guerra exclusivamente militar, que debía ser conducida mediante una combinación de los factores señalados y en la que debía primar el factor político.

En la evolución del pensamiento militar lo que hoy se requiere es más Comandos Conjuntos, Escuelas Conjuntas, Cursos Conjuntos, maniobras conjuntas y la elaboración de un nuevo pensamiento militar de acción conjunta desde la Escuela Militar. Es necesaria la creación de Comandos Conjuntos en todas las regiones para aprender a operar sobre bases conjuntas. Pero, lo más importante para lograr una acción conjunta es un Comando Conjunto integrado y que disponga a su servicio de un sistema de comunicaciones y control integrado.

La batalla aeroterrestre del futuro. A consecuencia de los avances tecnológicos una nueva dimensión en el campo de batalla se ha consolidado: el espacio aéreo, tan importante como los otros. El campo de batalla es hoy tridimensional.

En la guerra moderna las operaciones terrestres y aéreas no pueden concebirse ni ejecutarse independientemente sino en estrecha colaboración, de tal forma que constituyan una sola unidad, una sola operación aeroterrestre. La batalla debe librarse mediante el empleo de armas combinadas en todos los escalones, es decir, el empleo complementario y armonioso de los elementos de maniobra, de apoyo de fuegos aéreo y terrestre, fuerzas especiales, medios electrónicos y servicios.

2. Una nueva concepción de seguridad hemisférica

Los cambios en los paradigmas teóricos llevan a una redefinición del tradicional concepto de seguridad. El fin de la guerra fría y las transformaciones recientes del sistema internacional han llevado a un replanteamiento de las concepciones de seguridad vigentes en la actualidad. Este replanteamiento ha conducido a un intenso debate acerca de las tradicionales nociones de seguridad y de los presupuestos implícitos en ella que afectan asimismo las políticas de seguridad de los países y el rol de las fuerzas armadas.

En el nuevo contexto internacional se viene abriendo paso una concepción mucho más amplia de seguridad, y aunque ésta

recoge algunos de los planteamientos del pensamiento peruano de la década del setenta, estimamos que todavía no se ajusta a la realidad latinoamericana.

Posición peruana

Desde aquella década de los '70s preconizábamos una concepción de seguridad ligada al desarrollo social de los pueblos, sustentada no solo en el Estado sino también en las personas. Nuestro aspecto central era y sigue siéndolo que la seguridad debe estar centrada en la gente, de manera de garantizar la atención de las necesidades básicas de los individuos, mejorar la calidad de la vida compatible con una existencia digna, gozar plenamente del ejercicio de los derechos individuales y colectivos, respetar los derechos humanos, y la plena subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades democráticamente electas.

En la década del setenta pusimos en vigencia una concepción más amplia de la seguridad dándole una dimensión socio-económica. Ahora con mayor razón, reafirmamos la necesidad de su reconceptualización. Después de quince años de guerra subversiva interna y frente a un mundo globalizado donde campea el capitalismo global ultraliberal con poca inclinación a considerar los aspectos sociales, donde predomina el mercado financiero y las prácticas de la especulación; el concepto de seguridad debe cambiar evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar la seguridad de la gente, que la seguridad mediante el armamentismo se compatibilice con la seguridad mediante el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, el empleo y la preservación del medio ambiente.

La seguridad debe interpretarse como una seguridad para la gente y no esencialmente como una seguridad para el territorio. Es necesario evolucionar de una seguridad basada fundamentalmente en el fortalecimiento del poder militar hacia una seguridad que debe alcanzarse mediante el desarrollo humano -decíamos ayer y nos reafirmamos ahora-, se torna insoslayable en un mundo globalizado donde los altos ejecutivos de las finanzas transnacionales toman diariamente decisiones que afectan la economía, la

ecología, la cultura y hasta la situación política de nuestras naciones, sin responder por ello ante nadie.

Debe destacarse la seguridad del pueblo y no solo de la nación y del Estado. La seguridad en su concepción más amplia supone hoy, además, la garantía de la satisfacción de las necesidades básicas de la persona humana, su acceso al empleo y que estén plenamente capacitados para ocuparlo. La concepción de seguridad debe abarcar la seguridad económica, sicosocial, ecológica y la preservación de la democracia.

En la guerra fría, la seguridad nacional se entendía entonces como una estructura sostenida en dos pilares: uno constituido por los recelos mutuos que hundían sus raíces en las respectivas historias nacionales y el otro era un anticomunismo militante. Estados Unidos consideró a nuestro hemisferio como un escenario donde el comunismo podría enraizarse, desarrolló una doctrina y aplicó una política y estrategia militar para impedirlo. Con el fin de la guerra fría, dicha doctrina y su estrategia correspondiente han devenido obsoletas.

Nuevas amenazas no militares están surgiendo. Hoy, las amenazas que encaramos tienen dimensiones transnacionales que nos fuerzan a redefinir la conceptualización de la seguridad como resultante de consensos colectivos en un mundo que se hace cada vez más interdependiente. Sobre las nuevas amenazas a la seguridad hemisférica se ha producido una abundante literatura con muy pocas diferencias en su enumeración. Pero, lo oficial, podría ser lo que contiene la "Declaración de Bariloche", de la Segunda conferencia de Ministros de Defensa, octubre de 1996; tales amenazas son: creciente desempleo, marginalidad de grandes sectores, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, violaciones a los derechos humanos, la discriminación étnica. A estas podríamos sumar: la reaparición de corrientes nacionalistas agresivas contra los refugiados, las migraciones masivas, la intolerancia religiosa y el contrabando de material nuclear. Lo cierto hoy es que problemas domésticos como los derechos humanos, los ecológicos, el narcotráfico y aún la pobreza crítica, se vuelven internacionales. Perú es pasivo de la mayoría de las amenazas primeramente enumeradas.

Ante esta situación, al ingresar al siglo XXI, la estructura del Estado se muestra desbordada para garantizar la seguridad frente

a estas amenazas que tienen un carácter esencialmente transnacional. Es en este contexto es que se hace necesario replantear el concepto tradicional de seguridad orientándolo como “seguridad cooperativa”, conceptualización que se aparta un tanto de la ya clásica seguridad que priorizó los aspectos estrictamente “nacionales” de la misma. El nuevo concepto de “seguridad cooperativa” implica una percepción conjunta y regional.

A nivel regional se ha venido debatiendo el nuevo concepto de seguridad. A nivel OEA el concepto de seguridad ampliada incluiría la necesidad que al órgano regional se le provea de un instrumento *ad-hoc* y se formalice la jurisdicción y vinculación con la Junta Interamericana de Defensa (JID). Cabe recordar que desde su creación se intentó convertir a la JID en un órgano de asesoramiento militar de la OEA en la defensa hemisférica, tarea que intentó asumirla a través de toda su existencia sin lograrlo, debido al riesgo de militarización del sistema interamericano.

A nivel de Ministros de Defensa, los militares del continente buscaron la transparencia de sus relaciones en el ámbito de la seguridad basándose en una serie de principios de un plan regional de seguridad que protegerá la democracia del narcoterrorismo y de eventuales intentos de golpe de Estado y que reconoce el papel clave de los militares en la defensa de los intereses legítimos de los gobiernos democráticos. Según conclusiones de la Primera Reunión de ministros de Defensa de las Américas, Williamsburg, 27 de julio de 1995, los principios que regirán la defensa hemisférica son:

- ❑ La preservación de la democracia es básica para afianzar una mutua protección de la seguridad.
- ❑ La subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades democráticamente electas en el marco de las normas constitucionales y del respeto de los derechos humanos.
- ❑ El intercambio de informaciones y el acrecentamiento del diálogo cívico-militar para incrementar la transparencia en materia de defensa.
- ❑ La búsqueda de la solución pacífica de los conflictos a través del diálogo y la adopción de medidas de confianza.

- ❑ La cooperación en la lucha contra el narcotráfico y en las operaciones internacionales de paz de las Naciones Unidas.

A nuestro juicio, a los “Principios de Williamsburg”, al nuevo discurso de la seguridad, debería añadirse las características siguientes:

- ❑ La política de seguridad es integral, no tiene exclusivamente una dimensión militar, debiendo prevalecer el componente político.
- ❑ La política de seguridad y los medios para llevarla a cabo deben guardar proporción con las amenazas realmente existentes.
- ❑ La política de seguridad deberá diseñarse de manera de no provocar a ningún país y no crear preocupaciones de amenazas.
- ❑ Los nuevos planteamientos de seguridad deben obtenerse mediante modelos de defensa con niveles de armamentos destinados a obtener una capacidad disuasiva que eviten la carrera armamentista.
- ❑ La seguridad se obtiene por la cooperación, no por la confrontación ni la competencia.
- ❑ El empleo del poder militar debe ser el último recurso para poner fin a un conflicto o prevenirlo.
- ❑ El propósito supremo de toda organización de seguridad deberá ser preservar la paz.

En relación con los cambios que se ventilan a nivel de la OEA, la JID y los Ministros de Defensa, quisiéramos señalar una última reflexión referida al concepto de seguridad: no se le vincula a los aspectos socioeconómicos de ella. Por estimarlo pertinente transcribimos al respecto un párrafo de nuestro libro “La geopolíti-

ca en el tercer milenio”, Lima 1995; reflexión que sigue vigente y dice:

“La concepción de seguridad continúa centrada en el Estado, en el grupo de Estados y no en las personas o grupos que los conforman a los que se sigue restándoles su nuevo protagonismo; el concepto de seguridad prosigue destacando la seguridad de las naciones y omite su vinculación con la seguridad de los pueblos. La seguridad estratégica es la que sigue contando primordialmente. Los cambios históricamente reclaman una evolución en el tradicional enfoque de la seguridad hemisférica, el que tiene que estar ligado con la promoción de mejores niveles de vida, pues la obtención de la seguridad en su concepción más amplia se sustenta cada vez más en el desarrollo humano. Si se ignora o soslaya los aspectos socioeconómicos a fin de promover una mejor calidad de la vida y se carece de una política enfocada a los más pobres, la pobreza crítica, la desocupación, continuarán generando inseguridad. En cambio, existe una evolución notable al vincular la seguridad con la preservación de la democracia y el respeto de los derechos humanos”.

A continuación, proponíamos la formulación de lo que podría ser la definición de un nuevo concepto de seguridad cooperativa hemisférica, que igualmente transcribimos por considerarla plenamente vigente:

“Garantizar la paz y estabilidad, disminuyendo las vulnerabilidades políticas, económicas, sociales y ecológicas para posibilitar un desarrollo humano, económico-social sustentable con equidad, no obstante las presiones existentes o potenciales”.

3. Modernización y reconversión de las fuerzas armadas

Una generalización que se abre paso está referida a la necesidad de modernizar los ejércitos, introducir las reformas que les permita adaptarse a la nueva situación, proceder a su reconversión. Las fuerzas armadas tienen una misión permanente, trascendente, que es señalada por la Constitución que se sustenta en factores internos como la tradición, estructura social y cultural, valores éticos, los objetivos nacionales; y en otros externos que derivan del ámbito de seguridad en el cual las fuerzas armadas

deben operar. Pero además, cumplen roles complementarios, adicionales, que no siempre están ligados a los intereses vitales de la nación. Los cambios macroestratégicos del contexto internacional incidirán mayormente en estos roles complementarios sin afectar su misión trascendente para la cual fueron creadas: la defensa de la soberanía.

En el futuro se acrecentarán los roles complementarios como su participación en el desarrollo, lucha contra la pobreza, habilitación y conservación de carreteras en zonas alejadas del territorio, acción cívica, tareas comunales, etc. Surgirán nuevos roles secundarios como en lo externo las operaciones militares de resguardo de la paz y en lo interno la participación en las tareas de preservación del medio ambiente y una activa cooperación en la colonización y ocupación de la Amazonia. En relación a esto, los recientes acuerdos de integración fronteriza y de comercio y navegación con Ecuador, nos obligan a diseñar y aplicar un nuevo modelo de desarrollo integral de largo plazo para la Amazonia y ejecutar una política de fronteras vivas que permitan desarrollar las zonas fronterizas. Para ello, en los próximos años, será necesario reestructurar el actual despliegue de las divisiones de selva y orientar sus esfuerzos en una simbiosis de seguridad y desarrollo.

Desde el punto de vista geopolítico, nuestra expresión -territorio, población, industrialización, recursos naturales, rica biodiversidad, preferente ubicación central del país y soberano de las nacientes del Amazonas-, nos enseña que tenemos mucho que preservar; por tanto, nuestra estrategia no debe significar una postura pasiva, indiferente, sino una actitud sin sometimiento a las presiones externas, vigilante tanto en el ámbito interno como en el externo y de mantenimiento de nuestra libertad de acción mediante la preservación de las vías de comunicación que nos interesa. Razón por la cual nuestra estrategia debe ser "preventiva" en una actitud "defensiva-ofensiva".

En relación a la modernización y reconversión de las fuerzas armadas, el desafío para los estrategas militares es identificar oportunamente las medidas que hay que tomar para que la capacidad militar deseada esté disponible cuando se le necesite. Para alcanzar esto, los analistas deben determinar los futuros intereses y sus correspondientes objetivos nacionales; identificar

y jerarquizas las más significativas, probables y futuras amenazas a los intereses y objetivos nacionales -presiones dominantes-; y concebir la capacidad militar que la nación requerirá. Si los planificadores militares de la modernización y reconversión se basan solamente en las oportunidades y amenazas presentes o inminentes, se corre el riesgo que la capacidad militar de la nación no sea la adecuada para hacer frente a la cambiante y dinámica situación y a los imprevistos estratégicos.

Caso Perú

En Perú, al ingresar al siglo XXI, los viejos antagonismos fronterizos del Norte y Sur, que constituían presiones dominantes y que representaban amenazas físicas han ingresado a una fase distinta y cada vez más las medidas de confianza se van abriendo camino. En octubre de 1998 se firmó el Acta de Paz de Brasilia, solucionando las diferencias fronterizas peruano-ecuatorianas. Con Chile, se busca resolver la ejecución de las cláusulas pendientes del Tratado de Lima de 1929 y de su Protocolo Complementario. En el ámbito de la seguridad interna, como se viene haciendo, proseguirá el aniquilamiento de los últimos focos de resistencia del senderismo. No obstante este marco estratégico, el proceso de identificar y jerarquizar prioridades y oportunidades, de determinar las presiones dominantes seguirá siendo el propósito central de la apreciación estratégica para construir una efectiva estrategia nacional de seguridad.

Como el conflicto es inherente a toda sociedad, resulta improbable su supresión definitiva, quedando la disuasión que la fuerza armada representa frente a la agresión como responsabilidad indelegable a cada Estado, para frustrar cualesquier acción sorpresiva y de producirse hacerla política y económica prohibitiva. Para lograrlo será necesario el equilibrio entre desarrollo y seguridad y una racional proporcionalidad entre el gasto militar y el gasto social, este último aspecto clave de la defensa nacional por sus efectos, sean en el potenciamiento, sea en el debilitamiento de los recursos humanos.

Para cumplir su misión trascendental y fundamental de defensa de la soberanía, sus tradicionales y nuevos roles secun-

darios y el apoyo y defensa de los intereses legítimos de los soberanos gobiernos democráticos, las fuerzas armadas peruanas en un proceso de reconversión, en el nuevo modelo, deberían tratar de alcanzar el objetivo de una institución moderna de despliegue rápido, versátil, capaz de pasar rápidamente de la acción interna a la externa, o viceversa, sin perjuicio de una u otra, y dotada de equipos y armamentos de tecnología moderna acorde con la capacidad económica del país y la naturaleza de las amenazas. Todo ello en el marco de una fuerza armada con efectivos reducidos, menos costosa, pero con un alto nivel de eficiencia profesional, moderna y siempre al día en los avances tecnológicos.

A continuación transcribimos, por considerarlo pertinente, un párrafo del Cap. IX “Defensa nacional, constitución, fuerzas armadas y reconversión” de nuestro libro citado “La geopolítica en el tercer milenio”:

“La modernización y reconversión de las fuerzas armadas podría ser concebida teniendo en cuenta los macro objetivos siguientes: a) fortalecer la misión inmanente, trascendente, primaria de la defensa nacional, con una capacidad disuasiva proporcional a las amenazas y a los intereses vitales por preservar, sin que ello provoque inseguridad o cree preocupación de amenaza cooperando así a la búsqueda de la paz; b) preservar y extender la democracia fortaleciendo la institucionalidad política; c) participar en el desarrollo económico social del país, con énfasis en el desarrollo de la Amazonia particularmente de las áreas fronterizas y en la preservación del medio ambiente; d) incorporar el desarrollo tecnológico de punta basado en nuestra propia realidad, los niveles alcanzados por las FF.AA. de los eventuales adversarios y acorde con nuestras posibilidades económicas; e) preservar los valores tradicionales, profundizar su humanismo y universalizar su cultura.”

Reconocemos la naturaleza y magnitud de los cambios internacionales que se están produciendo con el fin de la guerra fría y su impacto en el ámbito de la seguridad y del rol tradicional de las fuerzas armadas. Reconocemos el globalismo de la economía, de las telecomunicaciones, de la información y de los negocios. Reconocemos que los cambios de los paradigmas teóricos llevan inevitablemente a la modernización y reconversión

de las fuerzas armadas. No obstante, no queremos ver erosionada nuestra identidad latinoamericana y milenaria peruanidad, nuestra cultura distinta y propia, nuestra tradición castrense, nuestra capacidad para tomar decisiones y para orientar el destino de nuestros recursos. Por ello, frente a las tendencias geopolíticas del tercer milenio y ante todo a las fuerzas armadas debe motivarla la defensa de nuestra soberanía.

Perspectivas estratégicas del Perú ante el fin del milenio

General (r) Francisco Morales Bermúdez¹

Hoy día los efectos de la globalización, que es un hecho concreto, no nos permiten mirar la estrategia de un país con los criterios ortodoxos o tradicionales. Hay muchos elementos o factores a considerar. El frente interno hoy día está influido por presiones externas de distinta naturaleza y magnitud y la estrategia tiene que considerar estos diferentes enfoques.

Uno de esos factores es la “democracia” que, en su concepción amplia, supone no sólo la igualdad política sino también la participación social y la reducción o supresión de las grandes diferencias económicas que impiden el desarrollo equilibrado de la sociedad. Según esto, la “democracia” es un sistema de gobierno que debe permitir gobernar para alcanzar el “bienestar general de la nación”, en libertad y con justicia. En el largo plazo ese bienestar significa alcanzar los “objetivos nacionales” propuestos por los gobernantes y aceptados y deseados por los ciudadanos.

Hay obstáculos serios para poder gobernar en democracia. Uno de ellos es el económico, sobre todo en esta etapa de transición generalizada, que consiste en pasar de economías

1 Ex Presidente de la República de Perú.

cerradas a economías de mercado. Esto ha dado lugar a programas de “ajuste” y de “reformas”, cuyas expectativas no terminan en el siglo y que si bien han ordenado las cuentas fiscales, han recrudecido el desempleo y la pobreza. Son programas que están tardando mucho en surtir efectos sociales positivos, creando muy difíciles situaciones de gobernabilidad.

Hoy, a las hipótesis de conflicto tradicionales los territoriales, que durante mucho tiempo fueron consideradas como los únicos factores perturbadores de la paz regional, se suman amenazas reales como la pobreza, el narcotráfico y el terrorismo, cuyos efectos trascienden a la estabilidad del sistema nacional; los graves problemas ambientales con alcances relacionados a factores económicos, de calidad de vida, de soberanía nacional y de seguridad intra-fronteras; las migraciones de diversa índole; las crisis de los sistemas políticos, son factores que pueden trascender lo doméstico afectar la seguridad hemisférica y repercutir sobre el país de origen.

Debemos considerar que en el hemisferio tenemos a la “potencia hegemónica” con la cual no debemos confrontar sino “concertar” y que, por su posición continental y mundial debe ser nuestro común interlocutor en lo que ya se ha llamado la “desatención del desarrollo”, que está creando un grave peligro de “estabilidad” y de “inseguridad” dada la abismal diferencia (brecha) cada vez mayor que sigue separando al Norte, países ricos -Estados Unidos y Canadá, en el hemisferio- del Sur, países pobres.

Según Peter Drucker, uno de los más acuciosos estudiosos de la economía y el desarrollo, a principios del siglo XX una nación rica gozaba de mayor riqueza que una pobre en una proporción de 3 a 1 (se trata de promedios). Ahora esa proporción es de 40 a 1. Esta es la razón de acuciantes problemas actuales como son la pobreza crítica, la migración y el problema ecológico, en los cuales el hemisferio está inmerso y en él está Perú. La globalización, lejos de atenuar esta gran brecha, la está acentuando.

Por esto, viene la necesidad de “integrarse” que es vital para Perú y los países de América del Sur; la tesis de muchos años: integrarse para poder concertar con la potencia hegemónica; MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, siendo la posición geográfica de Perú vital para entroncar la estructura de esta unión que potencie la voz sudamericana para plantear, en

conjunto, nuestros intereses. Esto facilitará la gobernabilidad y la “seguridad hemisférica”, entendida más allá de conflictos geopolíticos, más bien como seguridad económica, de paz y de desarrollo en libertad y justicia de nuestros pueblos.

Deberíamos establecer, a base de estos criterios, una nueva “concepción hemisférica de seguridad”, en la que la integración juega un rol esencial para “concertar” nuestro desarrollo con la potencia hegemónica. Sólo así podemos entender, por ejemplo, la extensión del Tratado de Libre Comercio (NAFTA) más allá de México.

¿Cuál es, en síntesis, la situación actual? Las barreras comerciales y la transferencia neta de recursos continúan siendo fuertes y el proteccionismo no ha desaparecido a pesar de la prédica del mercado. Y todo ello dificulta la gobernabilidad en democracia. La democracia, transformada hoy en una “exigencia internacional”, se ha convertido peligrosamente en sinónimo casi exclusivo de elecciones representativas en un contexto de empobrecimiento creciente y crisis. Según últimos datos de un prestigioso instituto privado nacional, Instituto Cuanto S.A. La pobreza en nuestro país alcanzaba al 50,7% en 1997, lo que representa 12,04 millones de habitantes; esta cifra para el mismo año difiere de la que proporciona el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el que establece tan solo el 37,6% de población pobre.

La solución enfatiza el esfuerzo interno nacional, pero también desde fuera, el interés de las potencias económicas, empezando por la actitud cooperante del líder hemisferio, Estados Unidos, que deben ser consecuentes con las democracias incipientes que están en proceso en el perfeccionamiento de sus instituciones y que deben vincularse necesariamente a las necesidades básicas de la población. Salta a la vista la necesidad de la integración económica para lograr el desarrollo sustentable.

Por todo lo expresado, nos damos cuenta que la “estrategia nacional” para alcanzar “objetivos nacionales” no puede ni debe ser localista, sino que tiene que ver con el contexto internacional. El marco conceptual en el que se plantean los problemas estratégicos tiene varias dimensiones; algunas resultan tradicionales pese a que conllevan un cambio constante; otras son nuevas dimensiones.

Consideremos para este estudio las siguientes dimensiones estratégicas: cultural, medio ambiente, socioeconómica, tensiones con países, interdependencia, criminalidad organizada, geopolítica, todas ellas tienen una relación con la dimensión militar.

Dimensión cultural. La cultura incide en los aspectos morales y de defensa y en la promoción de valores que, a menudo, subyacen en las consideraciones estratégicas. En el campo de los aspectos culturales está el problema de la paz, cultura de paz. A pesar de que la guerra ha sido una realidad en la historia peruana, hay que afirmar que siempre ha estado latente el anhelo de alcanzar la paz. La paz, como estado de la sociedad, es considerada como un bien a alcanzar y como un bien a mantener y esto ha de lograrse por la acción conjunta de todos los estamentos de la sociedad, dentro de la que cada uno de ellos tiene una función diferente y el estamento militar tiene la suya.

Frente al hecho de la paz, si esta es amenazada, las fuerzas armadas tienen la misión de alejar el peligro de la guerra a través de la disuasión, esto es demostrando al potencial del supuesto adversario que el conflicto le perjudicaría por encima de los hipotéticos beneficios.

Las fuerzas armadas tienen un papel que nunca está desligado de las aspiraciones de la propia sociedad. Como la sociedad peruana aspira a la paz, esa aspiración es también de las fuerzas armadas. Por ello, sus acciones sólo serán eficaces en la medida que estén coordinadas e impulsadas por las acciones de los otros estamentos de la nación. Es difícil pensar hoy en una guerra sin que así lo deseen la mayoría de los habitantes.

En relación a esta paz o cultura de paz, entendida en toda su amplitud, conviene establecer que la razón de ser de las fuerzas armadas no es "ganar guerras", como en ocasiones se afirma, sino conseguir que la nación peruana viva en paz (claro que en el caso hipotético de producirse infaustamente una guerra que Perú no quiere, habría que ganarla). Obtener para la sociedad el margen de seguridad que necesita para desarrollarse y vivir con independencia es el objetivo de las fuerzas armadas en una cultura para la paz.

Esta meta coadyuva con el ideal de una paz continental o regional, ya que la guerra no solo es un azote para los propios

contendores, sino que de alguna forma altera el equilibrio internacional y ello afecta a todos, grandes y pequeñas potencias.

Dimensión medio ambiente. Hoy día lo ambiental y ecológico no puede ni debe ser ignorado en la estrategia nacional, la que tiene que desarrollarse en el marco hombre-naturaleza. Debe propugnar la realización de acciones preventivas y correctivas para dar a los habitantes una mejor oportunidad de vida y de desarrollo en un ambiente sano, por ser éste un derecho fundamental.

El territorio de Perú tiene 128 millones de hectáreas de superficie, de las cuales 79.6 millones están cubiertas de bosques, o sea el 62% del territorio está cubierto de bosques cuyo mayor porcentaje cubre la región amazónica. Perú es firmante del Tratado de Cooperación Amazónica y como tal ha rechazado, conjuntamente con los países amazónicos, toda ingerencia extraña internacional sobre la soberanía de esos territorios, al mismo tiempo que se ha comprometido con ellos a una utilización racional de la Cuenca Amazónica y a la restauración y mantenimiento del equilibrio ecológico. Al mismo tiempo se ha reiterado que "el patrimonio amazónico debe ser conservado por medio de la utilización racional de los recursos de la región y se reafirma el derecho soberano de cada país de administrar libremente sus recursos naturales y se resalta la necesidad de que la preocupación de los países altamente desarrollados en relación a la amazonia se traduzca en medidas de cooperación en los planos financieros y tecnológicos".

Dimensión socioeconómica. Hay un conjunto de preocupaciones y amenazas no militares derivadas de la desarticulación económica y del incremento de la pobreza. Hay incertidumbre con relación a las opciones futuras y hay inseguridad relacionada a cómo puede impactar la ciencia y la tecnología para el futuro desarrollo e inseguridad que se refiere a la percepción de un orden mundial que se vislumbra en crisis. Se toma nota del desarrollo de bloques regionales de naciones con un relativo poder y autosuficiencia, de los cuales no conviene aislarse.

Hay que reaccionar frente a problemas tales como: el endurecimiento de los mercados internacionales, la lentitud de la inversión extranjera masiva y de riesgo, las dificultades de lograr

niveles importantes de ahorro interno, la erosión de la industria nacional, la migración masiva del campo a la ciudad. Se considera que estos problemas son básicos para el diseño de la estrategia nacional mirando el fin del milenio. La consecuencia directa de la crisis es el deterioro de una situación económica ya erosionada que permite la emergencia de la subversión en diversas formas.

A esto se agrega la percepción de la necesidad de proteger y asegurar las áreas de recursos y de crecimiento potenciales para el futuro, tales como el mar territorial, los recursos hídricos, la amazonia, etc.; la necesidad de desarrollar tecnologías apropiadas a nuestra realidad, a fin de enfrentar el futuro con cierto nivel de autosuficiencia; y, por último, la necesidad de desarrollar la infraestructura de transportes y comunicaciones que permita integrar las diferentes regiones del país e integrarnos en el continente.

La dimensión socioeconómica y la crisis que la está caracterizando se vincula con las fuerzas armadas en lo que el sostenimiento y mantenimiento de ellas supone como impacto en los recursos económicos que insume. Un acuerdo sobre un porcentaje prudente del producto bruto nacional es lo recomendable en la estrategia nacional, tratando de que esto también ocurra al nivel regional.

Dimensión tensiones entre países. La estrategia peruana debe propender a introducir en la región los conceptos de “disuasión convencional pasiva y defensiva” como doctrinas nacionales a ser aplicadas por los países, lo cual es crucial para la reducción de las tensiones en la región. La administración de la paz que propugna Perú no es un proceso fácil y la falta de incentivos para que los países inicien acciones agresivas sobre un territorio vecino logra estabilizar la paz.

Asimismo, debido a que la “disuasión” como concepto estratégica, necesita el reconocimiento de los sistemas de valores entre el disuadido y el que disuade, ayuda también a analizar y comprender las necesidades y percepciones de las otras partes y conduce a establecer vías de comunicación que permiten el manejo de crisis, en situaciones de duda o percepción intensificada de amenaza.

Todo esto puede expresarse claramente como estrategia nacional en un país como Perú que no desea conflictos con

ninguno de sus vecinos y, en general, en la región y que mantiene firma, tradicionalmente, el respeto a los tratados internacionales.

Otra área importante a ser considerada para la consolidación de la paz y la disminución de tensiones fronterizas es la de "acuerdos militares" que Perú propugna. Estos pueden ser vehículos de integración, ya sea sobre fines generales o sobre asuntos específicos, tales como: el mantenimiento de áreas de paz y cooperación; la lucha contra el tráfico de drogas a través de las fronteras; procesos de integración tales como la construcción de sistemas binacionales o regionales de comunicaciones que vinculen carreteras, vías férreas y sistemas fluviales para beneficio de todas las naciones comprometidas en ese esfuerzo. Así, mediante la integración de esfuerzos, pueden obtenerse beneficios en la reducción de las percepciones de amenaza.

Dimensión interdependencia. El fenómeno de la globalización de las comunicaciones, de la economía, el fenómeno en general, hace que Perú relacione sus dependencias, es decir, sea interdependiente adhiriéndose firmemente a los procesos de integración y cooperación. La integración económica y social con los países vecinos y de la región crea lazos funcionales que resultan en la "interdependencia" de manera que el conflicto se hace menos probable, por razones de intereses propios.

Aunque estos intereses no conlleven un sentido de poder, la solidaridad que generen y las nuevas relaciones que crean, hacen de los procesos de integración un nuevo factor disuasivo, no sólo ante las amenazas que puedan surgir de posibles conflictos entre Estados de la región, sino también frente al peligro del intervencionismo y la agresión económica u otra que puede venir de la potencia hegemónica en el área y de las grandes potencias extracontinentales.

La estrategia nacional peruana ve la integración sudamericana como un interés político estratégico, como un instrumento indispensable para garantizar la participación más efectiva de la región en las relaciones frente a las potencias, ampliando su capacidad de supervivencia y de negociación. A ello se agrega el intercambio en el desarrollo tecnológico regional como un interés político-estratégico compartido.

Es nuestro pensamiento que ninguna de los países sudamericanos, aún los de mayor potencial, puede hacer frente a sus problemas en forma aislada y sin un esfuerzo coordinado. Las fuerzas armadas no pueden ni deben estar lejos del proceso de integración y deben buscar formas de integrarse ellas mismas. Deben ser parte de un acuerdo global.

Dimensión criminalidad organizada. La lucha contrasubversiva en ciertas áreas del territorio, con el remanente de los grupos terroristas de Sendero y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y la represión del narcotráfico, son los dos grandes problemas de la criminalidad organizada, que no solo merecen acciones internas en el país, sino también acuerdos de colaboración con los países vecinos y con los grandes países consumidores, principalmente Estados Unidos. Se deben realizar consultas y coordinaciones a fin de llevar a cabo patrullajes estrechos y controles fronterizos, reconocimientos aéreos, el control y supresión del tráfico ilegal de armas que abastece a estos movimientos y el suministro permanente de informaciones. Sin embargo, sería difícil establecer en forma intensiva este tipo de controles si es que no existiera un nivel previo de acuerdo con los países interesados, a fin de reducir las tensiones fronterizas que pudieran existir, pues de otro modo, podría llevar a posibles enfrentamientos.

Es muy importante considerar que la lucha contrasubversiva no debe ser vista como una cuestión meramente militar. La dirigencia civil debe tener no solo la voluntad de organizar la acción contra las actividades subversivas, sino también dirigir al componente militar en esa lucha. El gobernante debe ser responsable en todo momento de la política y de la conducción de esa política. Las fuerzas armadas sólo son el instrumento del gobierno para la ejecución de una política gubernamental en el dominio militar, en coordinación con los otros dominios no militares. Esto debe estar muy claro en la formulación de los planes y en la conducción de las operaciones.

En cuanto a la represión del narcotráfico, es una necesidad de seguridad inmediata que no se debe considerar solamente como un problema nacional, pues se ha constituido en un problema regional y está convirtiéndose en un factor irritante de las relaciones Norte-Sur en la región, ya que afecta a todos en mayor o

menor grado. Esto es evidente, ya sea que se trate de países productores o países de tránsito o países consumidores o que sean vecinos a los productores o elaboradores del producto final. Admitido lo anterior, surge una comunidad de intereses para el control del tráfico de drogas. Es un error intentar ver los problemas relacionados con las drogas según las perspectivas de uno u otro grupo de países.

Estados Unidos insiste en ejercer presión para detener el flujo y la producción de drogas que amenazan su sociedad, en tanto que las naciones productoras sienten que la amenaza a su propia seguridad no está solo en el consumo de drogas, sino en el poder desmedido de los carteles de drogas que generan la violencia, desorden, caos y corrupción en sus propias sociedades.

El poder militar y económico de los "carteles" de drogas hace muy difícil a los gobiernos enfrentar el problema aisladamente. Sólo un "foro multilateral" con responsabilidades y compromisos iguales dentro de la región, podría dar lugar a la cooperación necesaria para la solución de este problema. Como base deberá analizarse todas las posibilidades de cooperación militar entre los países de la región, amén de las actividades policiales propiamente dichas. Esta cooperación militar debe ser explícita, guiada, dirigida por el gobierno y no debe ser una acción general e imprecisa, sino debe referirse a objetivos específicos, para poder lograr la "cooperación multilateral". Todos los países participantes en el acuerdo, incluso Estados Unidos, deberán estar representados en este esfuerzo de cooperación con igual fuerza y similares responsabilidades. La necesidad de un acuerdo de esta naturaleza se origina esencialmente en el hecho de que los problemas del tráfico de drogas tienen gran poder de corrupción y de destrucción. No pueden ser enfrentados por las fuerzas armadas de ningún país en forma aislada sino interconectada, por lo que deberán instalarse sistemas de información, apoyo y control apropiados simultáneamente con acciones "conjuntas y combinadas" de cooperación.

Dimensión geopolítica. Señalaremos los aspectos esenciales de esta dimensión en sus componentes marítimo y terrestre.

La mayoría de los analistas convienen en que la importancia estratégica de las vías marítimas de la costa occidental sudameri-

cana es relativamente modesta, si se comparan con otras rutas marítimas alrededor de América Latina. Perú tiene acceso a estas vías partiendo de los 3.000 kilómetros de su frontera marítima. Pero respecto a los países afectados directamente por su ubicación en el Pacífico Sur, el problema no se limita a consideraciones de valor estratégico. Debe tomarse en cuenta el significado de la Costa Occidental Sudamericana para los cuatro países inmersos en ella. Sus economías, especialmente las de Perú y Chile son dependientes de sus vías marítimas para poder exportar sus productos y poder explotar sus recursos pesqueros, los cuales constituyen un porcentaje importante de sus economías. Por otra parte, Ecuador y Chile poseen las únicas bases insulares en el Pacífico Sudoriental, al proyectar sus soberanías sobre las islas Galápagos, Pascua y Juan Fernández. Además, el hecho de que la Cuenca del Pacífico en su totalidad ha sido revaluada estratégica y económicamente por las potencias industrializadas, principalmente Japón y Estados Unidos como líderes del APEC, otorga importancia al Pacífico Sudoriental y a los países que lo circundan. Perú conjuntamente con Ecuador están más subordinados al Canal de Panamá, mientras que Chile es claramente el país con mayor control de su proyección marítima, ya que domina el acceso a ambos océanos por el Estrecho de Magallanes, el Canal Drake y, desde 1985, por el Canal del Beagle, pasajes que tendrían que soportar el peso del tránsito interoceánico en caso de cierre del Canal de Panamá.

Perú debe tender a establecer polos de desarrollo, con puertos bien organizados tanto al norte como al sur de su costa Pacífico y fomentar el desarrollo de una importante flota mercante con la tecnología más avanzada.

En cuanto al componente terrestre de la dimensión geopolítica, se destaca el valor estratégico de la región andina, con un alto potencial de recursos principalmente minerales y energía hidráulica y la región amazónica, como gran fuente potencial y ecológica. Por otro lado, hay que considerar la apreciable extensión de nuestras fronteras terrestres, de 7.075 kilómetros. Combinando todos estos factores con el componente marítimo, se puede expresar un "objetivo nacional": "desarrollar, en base a una decisiva influencia en la Cuenca del Pacífico y en la Hoya Amazónica". Este objetivo no puede estar ausente del concepto de que la competencia por recursos y la necesidad de desarrollo han

hecho que los países de la región se preocupen cada vez más del control efectivo de sus territorios, al mismo tiempo que tratan de vencer el aislamiento mediante procesos de integración (MERCOSUR, Comunidad Andina...), en los cuales las vías de comunicación regionales adquieren máxima importancia.

Dentro de este cuadro general, la percepción de amenazas no se funda sólo sobre una base tradicional puramente militar, sino en los problemas Norte-Sur relacionados con el desarrollo y con la transferencia de tecnologías, así como en la pérdida de confianza en la cooperación de las potencias en el desarrollo regional; la "globalización" hasta ahora no trae beneficios. Esto conduce al incremento potencial de la cooperación en la región para obtener crecimiento económico y oportunidades potenciales para el futuro. Esta cooperación no significa una renuncia a las aspiraciones individuales, tanto geopolíticas o nacionales de cada país, sino más bien que la unión de sus fuerzas les permita lograr sus aspiraciones con menos costos y esfuerzo. Se trata de fomentar nacionalismos de concertación en vez de nacionalismos de confrontación.

Dimensión militar. La necesidad de tener disponible, desplegar, comprometer o retirar fuerzas militares sigue siendo un objetivo primordial de las apreciaciones estratégicas. No perdamos de vista que el mundo de la posguerra fría sigue siendo peligroso.

En la región los peligros disminuirían si se tomaran acuerdos bilaterales y regionales básicos para evitar conflictos. Habría que fortalecer el concepto de "zona de paz" para Sudamérica. Esta cuestión debe canalizarse también en una política de "limitación y control de armamentos" que consolide las normas políticas y jurídicas de dicha zona de paz. Esto exige desarrollar una capacidad de juicio, una disponibilidad para actuar, una conciencia de los objetivos a alcanzar y la facultad de "pensar la guerra para no tener que hacerla". Es decir, compartir en la región un análisis común de la situación.

Básicamente, dentro de las limitaciones presupuestales, hay que reestructurar las fuerzas armadas en función de las diferentes dimensiones estratégicas y de la seguridad, sin olvidar la defensa del territorio nacional, agregando una previsión hacia el siglo XXI ante amenazas extraregionales, participación en misiones

conjuntas y combinadas en defensa de intereses estratégicos comunes y misiones de solidaridad en apoyo de las organizaciones internacionales reconocidas.

Podemos interrogarnos también si la dimensión militar es ajena o no, si no en el presente, en un futuro siglo XXI, a los procesos de integración regional en marcha, lo que nos podría llevar poco a poco a manejar una base de seguridad regional integrada. Resultaría casi un contrasentido que los problemas económicos, la dimensión económica se fuera integrando y que la dimensión militar caminara en sentido contrario, desintegrándose. En el futuro, dadas las tendencias y características de “globalidad mundial”, será inviable mantener “islas de seguridad” sin correr el riesgo de desaparecer.

Estos criterios de carácter “macro” no deben hacernos perder de vista el campo “micro” de las relaciones cívico-militares, que son trascendentes en el campo de la seguridad. Teóricamente, los militares tienen en todo el mundo dos tipos de relaciones: una relación con el gobierno y una relación con la opinión pública. La forma en que un sector considera a los militares tiende a reflejarse en el otro. Por lo tanto, la manera en que el gobierno considere a los militares influirá en la opinión pública y la forma en que los ciudadanos ven a sus militares tendrá también su influencia sobre los que toman decisiones en un país democrático. Así, los militares no deben ser considerados como elementos aislados, sino como parte integral del esfuerzo nacional dentro de la democracia y como cuerpo profesional para la defensa permanente del Estado-Nación subordinadas al poder civil.

En política contemporánea el primer uso de la fuerza es condenado y las guerras de conquista están prohibidas a nivel de la comunidad internacional. De aquí se deduce que la disuasión convencional y la ocupación efectiva del territorio nacional, junto con medidas no ofensivas de defensa para poder disuadir por medio de la negación en lugar del castigo, deben constituir un rol válido de las fuerzas armadas.

En este sentido, lo importante es no subestimar el rol de las fuerzas armadas en tiempo de paz, sino reestructurar sus doctrinas y equipamiento para que puedan ajustarse a los principios de defensa no ofensivos, que eliminen recelos de una agresión hacia los Estados vecinos y ayude a reducir las tensiones y eventuales posibilidades de incidentes fronterizos. La idea de

introducir los conceptos de disuasión convencional, pasiva y defensa (preventiva), como doctrinas militares a ser aplicadas por los países sudamericanos, es crucial para la reducción de las tensiones en la región.

Se va vislumbrando en la región sudamericana la creación de un propio sistema multilateral de seguridad. Esto, si alguna vez se realiza en el próximo milenio, requiere internamente la necesidad de educar a civiles y militares sobre la importancia de utilizar la dimensión militar para la paz y para el apoyo de las acciones en el exterior; una noción que aún no es comprendida por la mayoría de la opinión pública. Por otro lado, requiere necesariamente la aceptación por parte de Estados Unidos por estar Sudamérica directamente en su zona de influencia. Esta aceptación dependería de que el sistema que se proyecte no implique una amenaza a la propia seguridad de Estados Unidos. La finalidad de este sistema sería: crear y mantener una situación en la cual Sudamérica, en su conjunto, tenga garantizada la paz y la estabilidad, así como la facultad de actuar con autonomía frente a amenazas comunes.

Los condicionantes históricos y geográficos de Perú, país ribereño del Pacífico, andino y amazónico, con valiosos recursos naturales identificados, de peso específico relativo en el contexto subregional, regional y hemisférico, constituyen la base para establecer una estrategia nacional e internacional que coadyuve a la solución de los problemas peruanos, congruentes con el rol que le compete en el concierto internacional, desde la escena contemporánea.

Los lineamientos estratégicos expuestos nos permiten, en el umbral del nuevo milenio, enfocar así los objetivos nacionales que Perú puede trazarse:

- ❑ Hacer de Perú un país cohesionado con decisiva influencia en la Cuenca del Pacífico y en la Hoya Amazónica e integrando el cordón andino.
- ❑ Lograr hacer de Perú un país moderno: la construcción de una sociedad democrática, con bienestar socioeconómico y con desarrollo científico tecnológico.

- ❑ Alcanzar un nivel de desarrollo equivalente al de una potencia intermedia al nivel mundial.
- ❑ Desarrollar una estrategia militar defensiva-disuasiva, al nivel subregional y regional en defensa de sus propios intereses.

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

General (r) Jaime Salinas Sedó¹

Desde que en 1821 Perú naciera a la vida independiente, el poder político estuvo mayormente en manos de militares. De 72 presidentes, 51 vistieron uniforme y 26 de ellos llegaron a la presidencia por el conocido y casi tradicional camino del golpe de Estado. En su gran mayoría estos actos fueron consecuencia de ambiciones caudillistas o impulsados por las clases sociales dominantes de la época. Sólo los últimos cinco pronunciamientos de los cuarteles han pretendido tener carácter institucional. En cuatro de ellos, de 1962 a 1975, gobernaron directamente militares, es en el quinto (hasta ahora el último), producido el 5 de abril de 1992, en que quien usurpó el poder con el apoyo de las fuerzas armadas, fue un civil, el ingeniero Alberto Fujimori. Este, luego de encabezar el gobierno de facto, por presiones internacionales y estudiado cálculo político, convocó un Congreso Constituyente, cambió la Constitución que impedía la reelección y al amparo de esta nueva norma volvió al poder en 1995.

Esta casi permanente presencia de los mandos militares en los más altos niveles de las decisiones gubernamentales, influye necesariamente en la formación profesional del hombre de armas

1 Presidente Instituto Latinoamericano de Estudios Civiles-Militares, ILACIM.

y, además, muchas veces condiciona su comportamiento político, posibilidad que es percibida por la sociedad civil, como una amenaza latente contra la consolidación definitiva del régimen democrático en el país.

La intención de este ensayo no es analizar las consecuencias que la intervención de los militares peruanos dejó en la vida política del país, sino por el contrario, trataremos de establecer cuales son los efectos que esta intervención tuvo en la formación y desempeño profesional de los integrantes de las instituciones castrenses. Se pretende, igualmente, identificar los hechos más importantes de la vida nacional que pueden haber tenido influencia, profesional o política, en los oficiales que hoy se encuentran en la situación de actividad y que, en cierta forma, explicarían algunas de las manifestaciones castrenses que se han presentado en los últimos años.

Para un estudio metodológico más preciso y ordenado se consideraran en forma cronológica algunos de los hechos que, entre 1950 y 1998, han tenido marcada influencia en el ámbito castrense.

Etapa de 1950 a 1968

Durante los primeros años de la guerra fría gobernaba el Perú el General Manuel Odria, considerado como el último de una larga lista de caudillos militares que habían llegado al poder por medio de un golpe de estado. En esta época aparece en la doctrina militar el concepto de “guerra total” que significaba involucrar en una situación de conflicto a todos los aspectos de la organización nacional. Los militares empezaron a considerar que la formación profesional del oficial no debía limitarse exclusivamente al área castrense sino expandirse de manera que se abarcara los campos económico, político, social y psicológico.

- ❑ Como producto de estas inquietudes profesionales nació primero, en 1951, el Centro de Altos Estudios del Ejército (CAEE) el mismo que se convirtió, en 1953, en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). Fue en dicho centro de estudios que se inició la tarea de ir independizándose de la

influencia extranjera en la formulación de la doctrina militar nacional. En los primeros cursos se hablaba ya de la necesidad de estudios exhaustivos de los factores no-militares de la realidad del país para la planificación de la defensa nacional. Conceptos como "realidad nacional", "potencial nacional" "política general del Estado", "objetivos nacionales", "bienestar general", "defensa nacional" y otros derivados de ellos, empezaron a ser de uso común entre los oficiales que pasaban por las aulas del CAEM.

- Otro factor de influencia en la formación profesional de la época fue el inicio de la guerra fría que originó que en la mayoría de ejércitos latinoamericanos se identificara como la mayor amenaza a la seguridad colectiva del continente, el avance del movimiento comunista internacional. Para hacer frente a este peligroso enemigo común, numerosos oficiales peruanos viajaron a perfeccionarse en las escuelas de Fort Benning (Georgia) y Fort Gulick (Panamá). La sutil enseñanza que obtuvieron fue de que todo lo que tuviera una concepción de vida diferente al modelo capitalista, aunque fuera un inofensivo reclamo social, justificado o no, tenía que ser reprimido. Un detalle a tener en cuenta es de que esta instrucción se impartía a oficiales jóvenes que no tenían mayormente una sólida formación política y que, en el plano operativo, al menos en sus primeros años, iban a actuar más como ejecutantes que como integrantes reflexivos de un Estado Mayor.
- Producto de los estudios e investigaciones para hacerle frente en mejor forma al avance comunista, fue la creación de la "Doctrina de Seguridad Nacional" en la que se contemplaba la necesidad de que los militares latinoamericanos estudiaran e incursionaran en todos los campos de la actividad del Estado. Esto implicaba un mayor conocimiento de la realidad política del país y trajo como consecuencia el que los militares consideraran que el mejor modelo para combatir esta peligrosa amenaza era controlando, desde el gobierno, todos los poderes del Estado. Por ello, a la aplicación de esta doctrina, se le atribuye la etapa militarista que, en la década del

setenta, impero en América Latina. Con relación al detalle indicado en el párrafo precedente, quienes interpretaron esta doctrina en Perú, no fueron los oficiales jóvenes que se citan, sino aquellos pertenecientes a una generación anterior que la habían analizado en los más altos niveles intelectuales de la institución. Más bien los jóvenes, años más tarde, en la aplicación a ultranza de esta doctrina, cometieron excesos que fueron calificados como inaceptables violaciones a los derechos humanos.

- Singular atención merece la aplicación de esta doctrina en el medio militar peruano. Investigaciones realizadas en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) demuestran que en el análisis del contenido y alcance de la misma, se amplió el concepto de defensa nacional haciéndolo extensivo al bienestar de la nación. Se inculcó en los oficiales una concepción política, según la cual lo más importante para nuestra realidad no era esperar a que se dieran los primeros brotes del avance comunista para luego combatir sus consecuencias, sino, prioritariamente, adelantarse para evitar las causas que lo provocaban, las mismas que tenían su origen en el deplorable nivel de subdesarrollo económico y social de vastas regiones de la sociedad peruana.
- Como consecuencia de la profundización de estos estudios y del análisis de la doctrina de guerra contrarrevolucionaria aparecida en Francia, los oficiales peruanos empezaron a darle una importancia especial a la “defensa del frente interno”. Una muestra de ello es un editorial aparecido en 1961 en la Revista de la Escuela Superior de Guerra que dice:

“La explotación del hombre por el hombre y de los grupos poderosos hacia los débiles, se ha extendido en la actualidad en algunos campos a extremos mayores que los alcanzados en el coloniaje. Los poderosos no parecen dispuestos a ceder sus posiciones de privilegio y ni siquiera a reducir las.
La democracia, grupo al que pertenecemos y sostenemos, está poniendo en juego su existencia. Es indudable que la década que ahora iniciamos resultará crucial

para su supervivencia. es evidente también que para lograrlo necesitará de cambios radicales que aseguren un adecuado nivel de vida, mayor prosperidad, más cultura y justicia para todos....

El Ejército.....además de su misión específica de defender esa soberanía, podrá participar en otras tareas necesarias al progreso integral de la Nación.

Este progreso exigirá entre otras cosas, acabar con el analfabetismo y asegurar un nivel educativo adecuado a las necesidades; realizar obras de fomento general; impulsar la industria; aumentar la producción tanto unitaria como total; realizar una adecuada reforma agraria; resolver definitivamente el problema indígena; extirpar las enfermedades; asegurar la distribución adecuada de la producción, etc. En todas estas tareas. el Ejército podrá prestar su invaluable participación..."

La primera consecuencia política de este cambio en la mentalidad castrense fue un nuevo golpe de Estado en 1962. Esta vez ya no liderado por un caudillo, sino invocando una causa institucional. Luego de las elecciones del citado año los militares consideraron que se había cometido un fraude y que el carácter conservador del nuevo régimen que ocuparía el poder, significaba aplazar una vez más las reformas urgentes que reclamaba el país. Se introducía así en el pensamiento militar un argumento peligroso para la democracia y la estabilidad política del país, los militares se convertían institucionalmente en árbitros de las crisis políticas.

En esta primera incursión institucional, se pensó iniciar las reformas básicas que el país reclamaba y allanar el camino para que subiera al poder el segmento reformista de la burguesía. Existían sin embargo, al interior de la Junta Militar de Gobierno, elementos conservadores que consideraban inconveniente que las reformas las realizaran los militares. Como resultado de esta lucha interna en las más altas esferas del poder triunfó el sector conservador, se produjo un nuevo golpe de Estado, esta vez limitado sólo al cambio del Presidente de la Junta Militar y las anunciadas medidas reformistas se truncaron.

Antes de producirse el cambio en la cúpula militar que había tomado el poder y posiblemente uno de los factores que lo originó, fue la presentación de un trabajo nacido en el CAEM que recomendaba varias reformas anti-oligárquicas, en el se expresaba:

“La Fuerza Armada es la única institución capaz de salvar al país de cualquier crisis, como lo ha hecho en el presente y de la más grave que es la amenaza que se cierne sobre el Perú, por la creciente acción del comunismo”.

Paralelamente, a la responsabilidad política asumida por quienes estaban en el gobierno, en las escuelas militares se intensificó la enseñanza de la nueva doctrina de guerra contrarrevolucionaria, esto colocaba a los militares más cerca de los problemas socioeconómicos del país y se iba tomando mayor conciencia de la necesidad de los cambios.

Factor importante a considerar en la formación profesional del militar y que, con algunos cambios subsiste hasta hoy, es el nuevo enfoque que se dio a la inteligencia militar, se pasó, de la conocida necesidad de obtener informaciones sobre el enemigo, el terreno y las condiciones meteorológicas, a un requerimiento imprescindible para la lucha contra la subversión: el conocimiento del comportamiento de la población civil.

La Junta Militar de Gobierno, cumplió con el compromiso político asumido y luego de convocar a elecciones generales en 1963, en julio de ese mismo año, entrega el poder al Arquitecto Fernando Belaúnde Terry quien en su campaña electoral había ofrecido realizar algunas de las reformas que requería el país.

La nueva orientación que priorizaba los problemas del frente interno, cobró mayor fuerza cuando en 1965 surgieron brotes subversivos en diferentes puntos del país. La percepción de que tal amenaza podía encontrar un terreno propicio para su expansión fortaleció las demandas de los sectores militares que pugnaban a favor de las reformas preventivas.

El régimen político del presidente Belaúnde, que había anunciado algunas de las reformas reclamadas por los militares, tuvo que enfrentarse a una fuerte oposición en el congreso de la República y se vio obligado a ceder. Desechó sus intentos de cambio y se fue creando así el escenario para un regreso al poder de las fuerzas políticas conservadoras. El sector castrense veía con preocupación que se alejaban las posibilidades de cumplir con la doctrina de guerra contrarrevolucionaria. Los conflictos de clase se agudizaban y su neutralización, como arma principal en la lucha contra la subversión comunista, era bloqueada.

Etapa 1968-1990

La doctrina de seguridad nacional que se expandía por Latinoamérica, contrastada con los estudios de la realidad del país que se efectuaban en el CAEM trajo como consecuencia el golpe de Estado de 1968. Se adujo que para implantar la verdadera democracia en Perú era necesario primero realizar cambios profundos en las estructuras del Estado y luego, cuando se tuviera la certeza que ya eran irreversibles, se volvería a la democracia constitucional. A pesar de que los cambios que se hacían eran calificados como socialistas o hasta peligrosamente comunistas y que no respondían a los lineamientos de la Doctrina de Seguridad Nacional, se pensaba que al satisfacer las necesidades de las grandes mayorías, desaparecerían los reclamos sociales y el comunismo no encontraría un caldo de cultivo aparente para su penetración ideológica.

Durante el tiempo que duró el gobierno revolucionario de las fuerzas armadas en Perú, tuvieron lugar en algunos países de la región violentas acciones de represión contra los movimientos subversivos. En nuestro medio se pensó que, dados los cambios que se habían hecho en cuanto a la propiedad de la tierra y los beneficios laborales para la clase obrera, el fantasma de la subversión no nos tocaría. Quedó también sin embargo, como materia de reflexión castrense, el hecho de que, a pesar de los errores que pudieron haberse cometido en otros países en la ejecución de la guerra interna, los resultados militares habían alcanzado su objetivo. El comunismo había sido derrotado. Se apreciaba igualmente que para hacer frente a las acusaciones de violaciones a los derechos humanos, se había desarrollado en las fuerzas armadas de esos países, un sentimiento de solidaridad institucional o espíritu de cuerpo que, en cierta forma, era una especie de protección cuando tuviera que rendirse cuenta por los excesos cometidos.

La formación inicial de los oficiales que ingresaron a filas en 1968 (y que hasta hoy se encuentran en actividad en los grados de coronel o general) estuvo marcada por los doce años de gobierno de las fuerzas armadas. En las escuelas militares se continuaba con la enseñanza de la doctrina de guerra contrarrevolucionaria y en el terreno político el gobierno ejecutaba las

reformas que se pensaba alejarían el fantasma de la subversión comunista. Factor importante en la autoestima del oficial, que muchas veces condiciona su comportamiento, era que, su grado de autoridad sobre la sociedad civil, por el simple hecho de pertenecer a una institución armada, imponía respeto.

Las reformas, sin embargo, no fueron bien entendidas ni aceptadas por la población ya que al no verse resultados inmediatos, cobraban mayor fuerza los argumentos de quienes se oponían a ellas. El gobierno militar fue así, poco a poco, perdiendo prestigio. Y, aunque resulte paradójico hay que admitirlo, los reclamos sociales que surgían de la impaciencia de las mayorías más necesitadas, a pesar que podían ser entendibles, eran sofocados por el empleo de la represión. No había paciencia en ninguno de los dos lados y el anunciado binomio indestructible: Pueblo-Fuerza Armada, empezó a presentar fracturas difíciles de soldar.

En la década de los ochenta se inicia el proceso de democratización regional en América Latina y en nuestro país se da un fenómeno singular. La transición a la democracia iniciada por el propio gobierno de las fuerzas armadas a partir de 1978, tuvo un resultado inesperado, el pueblo en 1980, luego de un proceso electoral, limpio y transparente, garantizado por los propios militares, eligió Presidente Constitucional de la República al Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, el mismo líder político que había sido depuesto por la fuerza en 1968. Esta decisión soberana de la sociedad civil constituyó una dura lección para el orgullo de los miembros de las fuerzas armadas, particularmente porque luego del cambio de gobierno arreciaron las críticas contra todo lo que, bueno o malo, habían hecho los militares, el término más benévolo que se utilizaba para referirse a los hombres de uniforme era el de "gorilas" y se pasó, de una situación en la que la sociedad civil los respetaba, a otra en la que los rechazaba e incluso, aunque sea doloroso aceptarlo, hasta los despreciaba.

Esta situación tuvo un doble impacto en la oficialidad, por un lado se generó una corriente de consciente resignación y aceptación de hechos incontrovertibles que debían ser respetados permanentemente para fortalecer un profesionalismo moderno de carácter apolítico y de obligada subordinación al poder constitucional, a saber: en el frente interno el pueblo quería democracia y no aceptaba que la disciplina de los cuarteles se impusiera en la

sociedad, asimismo, en el contexto internacional, los golpes de estado merecían cada vez mayor repudio. La otra corriente fue la de aquellos que, como rezago de la etapa precedente en la que habían gozado de ciertas prerrogativas por su sola condición de militares, no aceptaban la idea de tener que pasar a un segundo plano en los asuntos de política interna y consideraban peyorativo y hasta insultante que se les impusiera la condición de no deliberantes.

Un hecho de guerra vino casi inmediatamente a mediar entre estas dos corrientes de opinión u opción política en el seno de las fuerzas armadas, a la vez que, como bálsamo salvador, hizo disminuir la actitud de rechazo de la sociedad civil hacia los militares. En el mes de febrero de 1981, a tan sólo siete meses del nuevo gobierno civil, se produjo una invasión ecuatoriana en la zona nororiental del país. La penetración de las tropas enemigas en nuestro territorio fue rechazada en una fulminante operación militar que en sólo 48 horas restituyó la intangibilidad de nuestras fronteras. La victoria sirvió para justificar el gasto que en armamentos y en perfeccionamiento académico castrense en el extranjero se había efectuado durante el gobierno militar. También significó una llamada de atención profesional, ya que por haberse dedicado a tratar de solucionar asuntos de política interna, se había descuidado el cumplimiento de la misión principal de toda fuerza armada que es la de garantizar la soberanía y la intangibilidad de las fronteras.

Un hecho importante a tener en cuenta, con relación a los resultados de las operaciones de guerra externa, fue que el nuevo gobierno civil que había asumido el poder en Julio de 1980, no toma represalias contra los militares que lo habían depuesto 12 años antes, y que en la época ya ocupaban los más altos cargos, esto significó que, al interior de las instituciones castrenses, se mantuviera sin mayor variación la escala jerárquica profesional y los tradicionales valores militares no sufrieran menoscabo. Se fue a la guerra con mandos de reconocido liderazgo y no con los que pudieron haber merecido un favor político.

Se suponía que al término de las operaciones militares convencionales habría tiempo para continuar con la reflexión sobre los doce años de gobierno militar, más no fue así, no hubo tiempo de regresar a los cuarteles. En Mayo de 1980 había hecho su

aparición el sanguinario movimiento subversivo Sendero Luminoso. Para combatirlo se emplearon inicialmente las fuerzas de la Policía Nacional, pero pronto estas fueron rebasadas y el gobierno, en 1982, decidió el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de guerra interna. La mayor intensidad de las operaciones militares contra este movimiento subversivo se registró entre 1982 y 1994. Los oficiales que ingresaron a las escuelas militares en 1968 y habían pasado los primeros doce años de su carrera bajo un gobierno militar, pasaron casi inmediatamente a doce años de guerra interna.

Desde el inicio de la participación militar para combatir la subversión, los militares peruanos se dieron cuenta que las doctrinas aprendidas en los libros de procedencia de la escuela francesa o de la norteamericana, no eran las más apropiadas para combatir a Sendero Luminoso.

Un informe del Instituto de Estudios Políticos para América Latina y Africa, que se ajusta perfectamente a lo acontecido en Perú dice lo siguiente:

"A los militares latinoamericanos les fue inculcada la concepción totalmente deformada de que la nueva confrontación de fuerzas entre los bloques antagónicos de EEUU-URSS los situaba fatalmente en el centro del enfrentamiento político-militar que marcaría una época en el desarrollo de la humanidad.

Tras la segunda guerra mundial se hizo cada vez mas frecuente la asistencia de jefes y oficiales a las escuelas de formación norteamericanas en las que, aparte de la formación técnica, recibían con especial énfasis un adoctrinamiento anticomunista absoluto. Todo aquello que pudiese ser interpretado como sospechoso de un posible brote del comunismo tenía que ser reprimido sin contemplaciones".

Al inicio de la guerra contra subversiva los oficiales se encontraron con una situación cuya solución no era militar sino política. Sendero Luminoso, conocedor de la zona y de las necesidades de sus pobladores, había hecho un buen trabajo. La población de la sierra peruana no entendía su mensaje ideológico pero si apreciaba como, al inicio de sus operaciones, este grupo subversivo llenaba el vacío de poder gubernamental que existía desde tiempos inmemoriales. Los comisarios políticos de la organización subversiva resolvían expeditivamente situaciones de

injusticia que, en el estado de derecho que venía impuesto de la capital, se solucionaban en algunos casos tardíamente y en la mayoría de ellos nunca.

Las duras condiciones del combate y sus consecuencias en el ánimo de quienes exponían sus vidas diariamente no tardó en presentarse. Se llegaron a extremos difíciles de entender por quienes no se han visto jamás en situaciones semejantes. Para no caer en sorpresivas emboscadas, salvar sus vidas y poder continuar con el cumplimiento de la misión, los oficiales tenían que obtener información sobre las actividades y planes futuros del enemigo; las técnicas de interrogatorio contenidas en los manuales no funcionaban y poco a poco se fue cayendo en prácticas ilegales e inhumanas. El Comando sabía que tenía la obligación moral de sancionar para impedir estos excesos, pero, si no tenía en cuenta el sentir de los oficiales que se encontraban en combate, se corría el riesgo de entorpecer las operaciones. En combate se van endureciendo los sentimientos y lo que en un inicio puede parecer inaceptable, con el correr de los días se va convirtiendo en una fría indiferencia.

Conforme se fue desarrollando la guerra interna se fue adecuando la doctrina de guerra contra subversiva importada a nuestra propia realidad, en la práctica puede afirmarse que nació una nueva doctrina militar para estos casos. No hubieron teóricos que elaboraran intelectualmente un nuevo modelo operativo, la estrategia general a emplear y sus tácticas de detalle fueron recogidas una a una en cada enfrentamiento. Las enseñanzas de las escuelas eran muy diferentes a las necesidades del combate. En cierta oportunidad un joven oficial se quejaba de que no le habían enseñado como enterrar a los muertos enemigos ni como realizar interrogatorios sin que se le pasase la mano.

La presencia de Sendero Luminoso en el interior del país, así como su influencia sobre la población era mayor de lo que se esperaba, las operaciones militares no eran suficientes y realizarlas en el marco de los dispositivos legales existentes las hacía más difíciles y muchas veces desesperantes. Subversivos capturados y entregados a las autoridades policiales y luego a los jueces civiles eran liberados a los pocos días y regresaban al combate. Los pedidos al gobierno para una mayor atención a las zonas más necesitadas no eran escuchados. Las autoridades civiles huían de

las zonas amenazadas por Sendero Luminoso y dejaban campo libre para el ingreso de la subversión. Las operaciones militares al ser difundidas por la prensa eran presentadas como crueles abusos de autoridad contra poblaciones indefensas. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos aumentaban sus críticas y pedían sanción ejemplar para los que habían cometido algún exceso. Los políticos afincados en Lima no sufrían en carne propia las consecuencias de esta guerra ni la entendían, por consiguiente poco o nada hacían para darle un marco legal más adecuado a las circunstancias.

La situación descrita anteriormente iba generando en la oficialidad una convicción, que equivocada o no, era cada vez mayor. No se sentía apoyo de la sociedad ni de las autoridades, de quienes se pensaba que estaban equivocados al creer que la solución debía darla únicamente los militares. El respeto irrestricto a las normas democráticas, en cuanto a que debía darse cumplimiento a las leyes existentes, dificultaba la realización de las operaciones. Cada día habían más oficiales denunciados por violaciones a los derechos humanos y Sendero Luminoso avanzaba.

Al no encontrar solución política al problema y exigirse a los militares mayor eficiencia en sus operaciones, no quedó otro camino que hacer más fuerte la represión. Paralelamente, Sendero Luminoso cometió un grave error, no aceptó que poblaciones que había conquistado en el inicio de su campaña, hubieran sido débiles ante la presión de las fuerzas militares, proporcionando a los uniformados ayuda logística o información, su reacción fue sanguinaria y pretendió imponerse por el terror. Los resultados fueron que se generara un abandono del campo hacia la ciudad y los subversivos perdieran su fuente de reemplazos. Su ambición de conformar un fuerte ejército irregular para enfrentarse a las fuerzas del orden como grupo guerrillero fracasó. No les quedó otro camino que seguir el ejemplo de la población y mudarse a la ciudad. Al ser derrotados en el campo cambiaron su estrategia y pensaron que imponiendo el terror en la capital lograrían sus propósitos.

Este cambio de estrategia en el enemigo interno, así como preocupantes informaciones sobre la preparación militar del Ecuador, motivó una exhaustiva revisión de la capacidad militar

para hacerles frente, eventualmente y en forma simultánea, a estos dos enemigos. Uno real y el otro potencial.

El resultado de estos estudios se tradujo en una demanda al gobierno para que atendiera las necesidades reales de las fuerzas armadas. Se solicitaban los fondos necesarios para recuperar el equipamiento ligero propio de las operaciones de guerra interna y los recursos mínimos e indispensables para mantener el nivel disuasivo de nuestras fuerzas frente a un enemigo exterior. La respuesta vino con la creación, en 1989, de un Fondo de Defensa Nacional que satisfacía estos requerimientos.

Etapa 1990 – 1998

En las condiciones descritas anteriormente y luego de un proceso electoral, nuevamente limpio y transparente, en julio de 1990 llega al poder un personaje desconocido, el pueblo lo había elegido y había que respetar la decisión democrática de las mayorías. El ingeniero Alberto Fujimori no tenía partido político, no tenía plan de gobierno, no se le conocían sus virtudes ni sus defectos y no aparecía ligado a ningún grupo de poder. Se suponía que, dada su formación profesional, poco o nada debía saber de estrategias o tácticas de guerra contra subversiva. Para las fuerzas armadas se presentaba una nueva oportunidad para que se escucharan sus sugerencias y se realizaran los cambios en los dispositivos legales que hicieran posible la ejecución de operaciones militares más efectivas contra la subversión. Sobre necesidades económicas no había problemas pues ya habían quedado resueltas el año anterior, con la creación del Fondo de Defensa Nacional.

Este promisorio futuro para las fuerzas armadas pronto se vio frustrado. El nuevo gobernante consideró que la única forma de afianzarse en el cargo y llenar el vacío que le significaba el no tener un partido propio que lo apoyara, era sometiendo a los militares a su poder político. Necesitaba crear las condiciones necesarias para ello y no vaciló en tomar drásticas medidas destinadas a lograr su propósito.

Para no despertar recelos y evitar situaciones incómodas, procedió con cautela y mucha astucia. Inició su gobierno destitu-

yendo a los Comandantes Generales de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, mas mantuvo en su cargo al del Ejército. Procedió luego, en forma sistemáticamente planeada para no generar reacciones adversas, a efectuar importantes cambios de colocación en los altos mandos, estos estaban espaciados en el tiempo y los hacía aparecer como una necesidad del servicio, nadie era notoriamente afectado pues los nuevos puestos eran aparentemente más importantes y mejor pagados, aunque fueran sólo cargos administrativos y de preferencia en el extranjero.

El paso siguiente para manejar a los militares se dio en el campo económico. En el nivel institucional había que quitarles la independencia económica que habían logrado con el Fondo de Defensa Nacional por lo que éste tenía que desaparecer. De nada valieron los argumentos sobre la importancia que estos recursos tenían para el cumplimiento de la misión constitucional, el Fondo se desactivó. Luego redujeron los gastos destinados al mantenimiento de los niveles operativos para la guerra interna y aquellos programados para mantener el nivel disuasivo frente a un eventual conflicto externo, simplemente desaparecieron. En el nivel personal, se congelaron los sueldos y, para que los oficiales pudieran paliar su angustiada situación económica, se disminuyeron las horas de trabajo profesional, así podían disponer del tiempo suficiente para conseguir algún empleo complementario en la calle.

Vinieron luego invitaciones a la situación de retiro invocando la necesidad de renovar los cuadros, aunque, contra toda lógica, quienes eran enviados a sus casas eran los oficiales que más se habían distinguido profesionalmente. La decisión presidencial estaba destinada a obtener a cualquier precio la sumisión de los mandos militares. Las promociones eran descabezadas y se nombraba a los puestos más importantes sólo a aquellos oficiales que mostraban estar de acuerdo con el poder político. Esto originó que muchos oficiales cuya vocación era estrictamente militar y no política solicitaran su pase a la situación de retiro, mientras que otros, muy a su pesar, se resignaran a seguir cumpliendo disciplinariamente con las exigencias de la vida militar.

A pesar de la sustitución de personas en los altos cargos de las fuerzas armadas, subsistió la exigencia institucional de que se hicieran efectivos los cambios en los dispositivos legales que se

consideraban indispensables para combatir la subversión en forma más eficaz.

Paradójicamente, el enemigo interno, representado principalmente por Sendero Luminoso, jugaría un papel importante en los acontecimientos políticos que vendrían a continuación. Las acciones terroristas que este grupo de delincuentes-subversivos desencadenó en la ciudad de Lima tuvieron como resultado que una gran mayoría de la población tomara conciencia de lo que representaba como amenaza, no tanto al sistema de gobierno sino a sus propias vidas. Consecuentemente, cualquier cosa que se hiciera para acabar con este flagelo sería bienvenida.

Las condiciones para satisfacer ambiciones políticas que en esos momentos eran desconocidas para muchos, se mostraban propicias. Con el pretexto de que era necesario tomar medidas drásticas para hacerle frente a la subversión se podía interrumpir el sistema democrático y permanecer indefinidamente en el poder aplicando un Plan de Gobierno a realizarse en veinte años. Para contar con el apoyo de las fuerzas armadas se habían colocado a los hombres necesarios en los puestos precisos y se les ofrecería la atención de sus demandas para la mejor conducción de las operaciones contra subversivas. Aquellos oficiales que se habían ubicado entre los defensores de un profesionalismo moderno, en el que deben respetarse los valores democráticos habían sido ya purgados de la institución.

Llegamos así al golpe de Estado del 5 de Abril de 1992. El plan político se puso en ejecución y aquellos oficiales que a partir de 1968 habían pasado sus iniciales 12 años de vida militar bajo un gobierno de facto; que en 1981 habían vivido una situación de guerra exterior con el Ecuador y que a partir de 1982 se encontraban combatiendo a la subversión, se encontraban ahora, una vez más, y la gran mayoría de ellos sin quererlo, embarcados en una nueva aventura política.

Para la gran mayoría de oficiales que hoy están en la situación de actividad, la promesa de mejores condiciones para la ejecución de operaciones contra subversiva funcionó; lo que les había tocado vivir no despertaba en ellos devoción por los valores democráticos, su condición de militares hacía que priorizaran, por encima de cualquier otra consideración el cumplimiento de la

misión y esta era, y sigue siendo, derrotar definitivamente a la subversión.

Fujimori logró lo que se había propuesto desde el inicio de su gobierno, tenía a las fuerzas armadas a su entera disposición política y pudo expresar triunfalmente: "Por primera vez en la historia republicana del Perú y tal vez en la de toda América Latina el poder civil ha sometido al poder militar".

Este triunfalismo y la obsesión de someter cada vez más a los militares a su poder político, llevó al gobernante a continuar con la implementación de una serie de medidas que atentaban contra el profesionalismo castrense y obviamente hacían disminuir peligrosamente a niveles mínimos la capacidad disuasiva de las fuerzas armadas.

Otro detalle importante a considerar fue el que por intereses políticos se mantuviera en el cargo por más de seis años a un Comandante General. Este desarrollo un desmedido culto a su persona y para no perderlo tenía muchas veces que perdonar las faltas de los que eran sus admiradores. Esta actitud trajo como consecuencia que de las faltas se pasara a los delitos y como no se había visto nunca antes en las instituciones castrenses, las denuncias por narcotráfico, contrabando, peculado, desfalco, malversación y fraude se intensificaron hasta llegar a niveles inimaginables. Los malos elementos que como en cualquier otra organización también existen en las fuerzas armadas, aprovechándose de la situación, pensaban que el apoyo político que le prestaban al gobierno debía ser pagado con la impunidad y en muchos casos lo consiguieron, sólo en los casos de mucho sensacionalismo periodístico quienes cometieron los errores fueron sancionados, pero siempre con condenas benévolas.

Las consecuencias de estas equivocadas medidas en el manejo de las fuerzas armadas no se hicieron esperar. Ecuador, conocedor de como estas decisiones políticas afectaban el nivel operativo de las fuerzas armadas peruanas, apreció que había llegado el momento de alcanzar su viejo anhelo: llegar a ser país amazónico. En enero de 1995, eligió el teatro de operaciones que más le convenía e invadió la zona del Alto Cenepa, organizó inteligentemente una posición defensiva, minó el terreno, distribuyó convenientemente su moderno sistema de defensa anti-aérea y provocó la reacción militar del Perú. Su apreciación de inteligencia sobre la probable forma de acción de los peruanos para repeler

la invasión no les falló, el alto mando peruano reaccionó aplicando la misma solución táctica de fuerza que le había dado buenos resultados en 1981 y para eso ellos, los ecuatorianos, se habían preparado. Sabían que habían alcanzado superioridad en el equipamiento militar y que mientras las tropas peruanas no se reequiparan, y eso lleva tiempo, la organización defensiva de Tiwinza podía resistir varios meses.

Sabían igualmente que, siendo año de elecciones presidenciales y habiendo Fujimori planeado cuidadosamente su reelección, las operaciones militares no podían durar mucho pues serían perjudiciales para su campaña electoral, en eso tampoco se equivocaron, las tropas peruanas habían retomado la iniciativa y sólo era cuestión de tiempo para que alcanzaran su objetivo de desalojar a los invasores de Tiwinza, pero ese tiempo podía ser demasiado largo para las ambiciones políticas del gobernante. Tal como lo supusieron los estrategas ecuatorianos, Fujimori declaró unilateralmente el cese de las hostilidades sin haberlos desalojado. En esta situación quien pierde es quien se encuentra avanzando y gana el que se defiende. Mientras que sus tropas se preocupaban sólo de mantener el terreno, pues esa era su misión, en el mundo se desarrollaba una agresiva campaña de propaganda de la diplomacia ecuatoriana en la que Perú aparecía como el gigante abusivo al que había que hacer desistir de su permanente actitud agresiva. Había llegado el momento de hacer que Perú pagara caro tantos años de oponerse a los legítimos derechos del pueblo ecuatoriano.

Hoy, en 1998, a pesar del triunfalismo con el que se trató de vender la idea de un éxito arrollador en la guerra del Alto Cenepa, los oficiales saben que el resultado no fue satisfactorio. De otra manera no se explican el porqué tuvimos que sentarnos en Itamaraty a negociar un acuerdo de paz. Recién después de tres años y en función de los alcances del nuevo acuerdo entre peruanos y ecuatorianos, en el que resalta la decisión sobre Tiwinza, -que queda en poder de quien, en una situación de guerra, supo conservarla-, la verdad sale a la luz. Quien gana en el terreno de batalla, impone condiciones en el terreno de las negociaciones diplomáticas.

Recuperar el nivel de fuerza necesario para volver a ejercer nuestra capacidad de disuasión ha costado enormes sacrificios,

pero lo hemos alcanzado. Sin embargo, es preciso dejar constancia que el gasto efectuado para ello ha sido considerablemente mayor que si se hubiera mantenido en funcionamiento el Fondo de Defensa Nacional. Y lo más lamentable no es que hayamos tenido que conceder ventajas territoriales a Ecuador, ni que nuestra frontera sea, como siempre lo fue, la que fijó el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, sino que, por haber permitido la politización de las fuerzas armadas y con ello alentar una situación de guerra, hayan caído en combate muchos jóvenes soldados peruanos y ecuatorianos, víctimas inocentes de los políticos de uno y otro lado. De los que en el norte impregnaron en la conciencia de su población ideas equivocadas e irrealizables y de los que de este lado se preocuparon sólo de sus intereses políticos personales.

El acuerdo de paz ha llegado y recientemente se ha firmado el Acta de Brasilia que supuestamente pone fin a las diferencias entre Perú y Ecuador. Las intenciones, como en todo acuerdo de paz son buenas y nadie puede cuestionarlas, subsiste, sin embargo, la duda de si las realidades harán posible que se supere la convicción que tienen los ecuatorianos de ser país amazónico. Las motivaciones psicológicas cuando se encuentran profundamente arraigadas en la mente de las personas, difícilmente se cambian de un día a otro, aunque, con su autoridad, así lo ordene el mandatario elegido por el pueblo.

Cualquier analista político o militar podrá sacar sus propias conclusiones sobre como lo comentado anteriormente ha afectado la formación profesional y el comportamiento de los oficiales que hoy se encuentran en la situación de actividad.

El espacio concedido para este artículo ha sido sobrepasado en exceso y quedando aun muchas cosas por decir rescatamos una sola conclusión:

El mayor daño que se le puede hacer al prestigio profesional de una Fuerza Armada, al extremo de afectar considerablemente su capacidad para el cumplimiento de su misión constitucional de garantizar la soberanía e intangibilidad de las fronteras de su patria, es politizándolas y poniéndolas al servicio de ambiciones políticas personales.

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

Dr. Jaime Castro Contreras¹

I. Estados Unidos y las relaciones civil-militares en la región

Estrategia norteamericana para el tratamiento de las relaciones civil-militares

Desde el presidente Jimmy Carter a Bill Clinton, las diversas administraciones demócratas de Estados Unidos, de modo continuo y sistemático, han considerado como objetivo político de largo plazo para la región, que la democracia es una forma de gobierno que garantiza la estabilidad jurídico-política de los Estados, reduce el conflicto entre los grupos y entre los Estados, ya que a través de esta institución, consideran, es posible encontrar soluciones racionales a problemas de diversa naturaleza tanto internos como externos de cada uno de los países del hemisferio.

1 Sociólogo, especialista en temas militares. Profesor del CAEM y asesor del Ministerio de Defensa.

Esta concepción de la democracia como garante de la estabilidad y la seguridad está asociada a los siguientes temas prioritarios:

- a. La seguridad entre los Estados
- b. La seguridad intercontinental, y
- c. El rol de los militares y las fuerzas armadas frente a la democracia y a la seguridad

De estos temas prioritarios, destaca el referido a las relaciones civil-militares como un asunto de seguridad, gobernabilidad y de estabilidad democrática; con este propósito desde aquél entonces y durante la administración Clinton con mayor intensidad, se ha promovido en la región la realización de una serie de encuentros que a partir de la discusión, permitan afianzar tal objetivo y evaluar los avances y los logros en el tema de las relaciones civil-militares de cada país. Para tal efecto, sistemáticamente se vienen produciendo encuentros de políticos, académicos, jefes de estado, dirigentes de todo tipo, incluso empresariales, además de militares, para tratar dicho asunto.

Es en el primer período de la administración Clinton, donde el tema de las fuerzas armadas cobra mayor dinamismo, ya que la discusión sobre el rol de los militares frente a la democracia, en la región, ha sido llevada al más alto nivel de los líderes del continente. En este sentido, la primera y segunda cumbre de presidentes del hemisferio, realizada tanto en Miami en 1994 y la segunda en Santiago en 1998, consolida un plan de acción sobre el futuro económico y político de la región. Este plan de acción ha centrado su preocupación sobre los siguientes puntos, donde el tema de los militares cobra especial importancia:

- a. Consolidación de la democracia
- b. Desarrollo de la economía de mercado
- c. Nuevo rol de las fuerzas armadas
- d. Eliminación de la pobreza como factor de conflicto entre otros temas

Por otro lado, se ha promovido la realización de conferencias de Ministros de Defensa del hemisferio: la primera realizada en Williamsburg en 1995, la segunda en Bariloche en 1996 y la que se llevó a cabo en Cartagena en diciembre de 1999. En todas

estas reuniones el diálogo se centra en la discusión de los siguientes temas:

- a. Preservación de la democracia como base de la seguridad mutua
- b. Papel crucial de las fuerzas armadas en apoyo y defensa de los Estados democráticos y soberanos
- c. Respeto de los militares a la autoridad democrática, la constitución nacional y los derechos humanos
- d. Mayor apertura en el debate sobre los programas políticos y presupuestos de defensa
- e. Solución de disputas entre los Estados a través de acuerdos negociados y no de acciones militares
- f. Mayor cooperación en operaciones de paz y en la lucha contra los narcoterroristas
- g. Promoción para la creación de una fuerza de seguridad hemisférica

Inicialmente cabe concluir que, en la percepción de seguridad de Estados Unidos, las nuevas amenazas a la seguridad en el continente después del fin de la guerra fría, están planteadas en torno a la posibilidad de la democracia, el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza extrema, la corrupción, entre otros temas prioritarios. Estas amenazas, como lo indicaba el ex Secretario de Defensa William J. Perry, hacen necesario en el hemisferio formular asociaciones de seguridad. Dijo además en la conferencia de Directores de Altos Estudios Estratégicos de las Américas, realizado en junio de 1996, que: “La base de la nueva asociación de seguridad son los principios de Williamsburg. Esos principios son simples y claros: acordamos que la democracia es la base de nuestra seguridad mutua. La democracia representa la fuente de paz y de cooperación para todas nuestras naciones. Fuerzas armadas eficaces y capaces son elementos esenciales en la defensa de la democracia contra amenazas externas. **A la vez, el control -el subrayado es nuestro- de los civiles sobre dichas fuerzas armadas es esencial para la defensa de la democracia contra amenazas internas. Las fuerzas militares en toda la región están dedicándose nuevamente a la noble tradición de profesionalismo en las fuerzas armadas bajo la autoridad civil y democrática. En la medida -añade- que los militares se**

profesionalizan cada vez más en regímenes democráticos bajo control civil, se registran progresos aún más importantes en materia de respeto a los derechos humanos por medio de la educación y capacitación”.

Lo dicho y actuado hasta aquí, revela la constante preocupación de Estados Unidos, para que el tema de las relaciones civil-militares se encause dentro de tales criterios y se ubique a las fuerzas armadas en un rol de apoyo a la consolidación de las democracias y no ser más una alternativa de gobierno como la que se dio en la década del 70 en la región, donde la mayoría de los Estados era gobernado por militares.

II Situación actual de las relaciones civil-militares en Latinoamérica

Las relaciones civil-militares desde México hacia el sur del continente han tenido un largo proceso de evolución; estructuralmente, desde los inicios de la vida republicana en Latinoamérica, las relaciones civil-militares han estado signadas por los cambios alternativos entre regímenes elegidos democráticamente y gobiernos de facto. Esta situación, como en el caso del Perú, ha producido una acumulación de 108 gobernantes desde 1821 a la fecha y no ha permitido la consolidación de la democracia ni ha edificado puentes francos de comunicación y diálogo entre los estamentos civiles y militares, sobre todo entre los sectores políticos y los militares, lo que ha impedido a su vez una toma de conciencia sobre los problemas más acuciantes de sus realidades, sin poder determinar las verdaderas causas y efectos de la problemática que daba pie a la ocurrencia de los “golpes de estado”; por lo tanto, ni los gobiernos democráticos ni los gobiernos de facto pudieron dar solución duradera a la crisis secular que agobia aun a Latinoamérica.

De las tensiones derivadas de esta situación, se han ido configurando a través del tiempo consecuencias de orden político y social que han condicionado fuertemente la existencia de desconfianzas mutuas entre civiles y militares. Aspecto que si bien, hoy se está superando progresivamente, constituye una verdadera rémora para encarar con eficacia el proceso de

desarrollo de la región latinoamericana y sobre todo de su estabilidad jurídico-política.

Estas mutuas desconfianzas de civiles y militares, se han manifestado a través de actitudes negativas que históricamente han tenido el siguiente correlato:

Inestabilidad política por los sucesivos golpes de estado.

1. Renuencia de los militares a sujetarse a las decisiones del poder político.
2. Propuestas por parte de los militares de modelos de desarrollo, que han sido obstaculizados por los civiles.
3. Partidos políticos que rechazan y cuestionan la función militar.
4. Conceptualización de la defensa nacional como una responsabilidad sólo de militares.
5. Concepción del militarismo como alternativa de gobierno.
6. Distorsión y consecuente polarización entre el liderazgo civil y militar.
7. Rechazo de los partidos políticos, intelectuales y profesionales civiles hacia la problemática compleja de la defensa nacional, la seguridad y el militarismo.
8. Desinterés de los civiles por estudiar y reflexionar sobre los temas de seguridad.
9. Esta apatía de los civiles por los temas de seguridad y defensa nacional, ha ocasionado que no se tenga una clara percepción de las amenazas al Estado y la sociedad latinoamericana.

III ¿Se ha logrado la subordinación militar al poder civil?

En la percepción norteamericana las democracias serán más estables en la medida que sea efectiva la subordinación de los militares a las autoridades civiles nacidas del voto popular. Igualmente, los conflictos entre los Estados disminuirán en tanto estén gobernados por democracias representativas. En este sentido, si las constituciones de la mayoría de los Estados reconocen que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las fuerzas armadas, aspecto que siempre ha estado plasmado en la legislación, la verdad de los hechos históricos revelan que no

siempre ha sido así. Como se recuerda en la década del 70 la mayoría de los Estados de Latinoamérica se encontraban gobernados por militares.

Hoy en cambio los Estados de la región se encuentran gobernados por democracias civiles; sin embargo, diversos analistas consideran que "los gobiernos democráticos de varias partes del mundo no han podido subordinar a los militares al poder civil". ¿Qué tan cierta es esta afirmación?, ¿qué dificulta tal posibilidad?

Consideramos que en Latinoamérica existen diversos casos particulares, que bien podrían darnos una idea cabal de lo que está ocurriendo, pero a su vez demuestran que tal subordinación constitucional sí se viene dando:

1. En el caso argentino, actualmente, las fuerzas armadas se encuentran subordinadas al poder democrático, podría decirse en su punto más extremo, que están prohibidas constitucionalmente de intervenir en asuntos internos. Aquello resulta de dos situaciones negativas para las fuerzas armadas: en primer lugar, el manejo por el gobierno militar de la guerra interna provocada por la subversión y la violación de derechos humanos y en segundo lugar, el fracaso de la guerra de las Malvinas. Esto ha generado que tanto el gobierno de Raúl Alfonsín (1982-89) y de Carlos Menem desde 1989 a la fecha, sean los que han doblegado y subordinado a las fuerzas armadas argentinas. Esta subordinación de los militares argentinos, a decir del Foro de los Generales en Retiro (1997), constituye "una grave crisis por la que actualmente atraviesa la estructura de la defensa nacional, cuya magnitud afecta el destino histórico del país y nuestra identidad como nación". Dicha subordinación se produjo cuando los dos gobiernos citados decidieron enjuiciar todo lo actuado en la guerra subversiva, lo que se consiguió a través de una legislación especial, no conforme a derecho, sancionada con posterioridad y aplicada con retroactividad. De esta manera fue posible el enjuiciamiento a las instituciones militares en las personas de sus ex comandantes generales, además de una campaña periodística intensa que no hizo otra cosa que favorecer a quienes habían iniciado la lucha armada. Hoy Argentina cuenta con una fuerza armada plenamente subordinada a la autoridad política civil nacida del voto y como lo afirmó el Foro de los Generales en Retiro: "... se tiene fuerzas

armadas sin clara definición de su misión, inmersas en la utopía de que no necesitan hipótesis de conflicto, sin estímulos profesionales, descapitalizándose progresivamente en la calidad de su personal, sin reservas, sumidas en la estrechez económica que limita sensiblemente su adiestramiento, equipamiento y mantenimiento de sus materiales, cuestionadas agredidas y señaladas como responsables de todos los males del pasado”; probablemente sea este el modelo de fuerzas armadas y subordinación que Estados Unidos desea para toda la región.

2. En el caso ecuatoriano, la presencia militar en la vida política del país ha sido una constante y en los últimos años es la institución que mayormente abogó por la guerra con Perú; este criterio ha bloqueado todo intento de los gobiernos civiles por modernizar al Estado y liberar a las fuerzas armadas del control de las múltiples empresas que administra con militares en actividad y en el retiro. Es una fuerza armada que maneja alrededor de treinta empresas y durante la presencia activa del general Paco Moncayo, prácticamente fue su artífice en cuanto a una posición eminentemente bélica contra Perú. Su hegemonía personal provocó la destitución del presidente Abdalá Bucarán, quien planteaba la posibilidad de una solución pacífica a sus reclamos contra Perú. En este caso, la subordinación no resultó efectiva, pero el pase al retiro de este general ha permitido que el reciente juramentado presidente del Ecuador, Jamil Mahuad (agosto de 1998) pueda dos meses después de iniciado su mandato, firmar la paz con Perú. De otro lado, aún cuando la posición del general Moncayo es de acatamiento a la decisión, sin embargo tiene reparos respecto a los alcances del tratado y al cumplimiento del mismo. La subordinación de la estructura militar en el Ecuador, podría calificarse de relativa y quizá tarde tiempo en consolidarse esta situación.

3. Respecto al Perú, las relaciones civil-militares tienen también su propio proceso histórico. El país durante su vida republicana ha tenido períodos de interrupción democrática, si bien en el caso nuestro durante el siglo XIX y mediados del XX, el caudillismo fue la expresión más notoria de la interrupción democrática, es a partir del golpe de estado de 1962 y el de 1968 que los movimientos se producen como expresión de una decisión institucional. Cabe

destacar, sin embargo, que en el caso del autogolpe de 1992 del presidente Alberto Fujimori, es un gobierno civil que busca el respaldo de las fuerzas armadas para enfrentar una grave amenaza como la subversión terrorista, que incluso coludida con el narcotráfico trató de acabar con la institucionalidad jurídico-política del país. Esta etapa de la relación civil-militar podríamos calificar de institucional y constitucional, ya que el presidente Fujimori tiene un efectivo control sobre las fuerzas armadas. Tres hechos nos permiten hacer esta afirmación:

- a. El primero, es el caso del general Nicolás Hermoza, quien para muchos observadores y representantes de la oposición era un elemento importante en la estructura del poder político y por consiguiente no podría ser invitado al retiro y si así ocurriera su salida generaría problemas políticos al interior del gobierno. Pues bien, ante el asombro de la opinión pública, el general Hermoza fue invitado a pasar al retiro, se le dio las gracias por los importantes servicios prestados a la nación y simplemente nada ocurrió, ni la asonada que se especulaba ni la resistencia del general a cumplir la voluntad del Jefe Supremo de las fuerzas armadas.
- b. El segundo caso, se refiere a las negociaciones de paz con el Ecuador. Las negociaciones durante los tres últimos años fueron conducida por la cancillería peruana y al término de la mismas, cuando los garantes solicitaron que los Congresos de ambos países dieran su respaldo a la propuesta que efectuaran los países garantes, las fuerzas armadas le hicieron entrega al Presidente Fujimori de dos pronunciamientos respaldando tal situación y sus resultados.
- c. El tercer caso, está más ligado a los gobiernos de Fernando Belaúnde en 1980-85 y al de Alan García entre 1985-90, ambos gobernantes siempre tuvieron el acatamiento de los comandos de las fuerzas armadas. Se sabe por ejemplo que cuando se produjo el incidente fronterizo de Falso Paquisha iniciado por el Ecuador en 1981, el general Rafael Hoyos Rubio le propuso al presidente Belaúnde, atacar al Ecuador y exigir de una vez por todas la colocación de los hitos en la frontera. Aquello no ocurrió porque el presidente Belaúnde no

estuvo de acuerdo con la medida propuesta. En el caso del gobierno de Alan García también se produjo una situación de tirantez con la fuerza aérea, cuando el presidente optó por reducir la compra de treinta aviones Mirage a Francia y limitar la adquisición a trece aviones para la defensa. La resistencia que se produjo en la fuerza aérea de aquella época acabó con el pase al retiro del Comandante General.

- d. Todos estos casos nos indican que en Perú existe por parte de las fuerzas armadas a partir de 1980, un acatamiento a las decisiones políticas de los diversos gobernantes civiles que han conducido el país. Y, si a partir de 1990 las fuerzas armadas han apoyado al gobierno del presidente Fujimori, es porque esta institución como cualquier otra se encuentran al servicio del Estado y serán llamadas las veces que sea necesario más aún cuando el país se encuentra en grave riesgo como el que generó la subversión a partir de 1980 y que recién el actual gobierno decidió acabar con este problema que asolaba impunemente el país.

4. En el caso de Chile, las relaciones civil-militares, han sido las más encontradas y están asociadas a la figura del general Augusto Pinochet, quien gobernó durante diecisiete años y estableció los límites y condiciones para la entrega del poder a los civiles. Después de su retiro y entrega del poder, las democracias que siguieron han sido democracias tuteladas, limitadas en el ejercicio del poder político y comprometiéndose a no realizar juicios políticos a los generales y autoridades de ese período de gobierno dictatorial. Aquí las relaciones civil-militares siguen siendo tirantes y Chile es hoy una democracia que empieza a sacudirse de la tutela del general Pinochet.

IV. Conclusiones

Las relaciones civil-militares en la región latinoamericana no son homogéneas, responden al grado de avance en el mejoramiento de dichas relaciones entre los dos sectores y ello está

sujeto a la forma como se dio la transición de un gobierno militar a un gobierno civil a partir de la década de los ochenta.

Estados Unidos ha diseñado una estrategia de largo plazo para consolidar las democracias, mediante la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad civil nacida del voto popular. Para ello requiere efectuar una recomposición de los roles en la conducción de los asuntos relacionados con el desarrollo y la seguridad.

Al parecer la recomposición sólo es posible si los civiles asumen el predominio en los asuntos de seguridad y la consolidación de las democracias en la región.

El propósito final de esta estrategia norteamericana se estaría dirigiendo a crear una fuerza de seguridad hemisférica que:

1. Reemplazaría a las fuerzas armadas del continente.
2. Reduciría los gastos de defensa.
3. Garantizaría la vigencia de la democracia.
4. Intervenga en la solución de probables conflictos en la región.

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.