

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y
POLITICAS DE DEFENSA
EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS
ANDRES FONTANA
FERNANDO BUSTAMANTE
THOMAZ GUEDES DA COSTA
JUAN VELIT
CARLOS MARIA LEZCANO
ANDRES SERBIN
ALBERTO MULLER ROJAS
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON
EMILIO MENESES
MARIO BARROS VAN BUREN
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEAA) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEA

Inscripción N° 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

PRESENTACION	I
LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL Augusto Varas	1
PRIMERA PARTE	71
AMERICA DEL SUR	
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989 Andrés Fontana	73
LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA Fernando Bustamante	117
LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA Thomaz Guedes da Costa	193
EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU Juan Velit Granda	211

POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY Carlos María Lezcano	249
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA Andrés Serbin	269
EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO Alberto Müller Rojas	317
SEGUNDA PARTE	355
CHILE	
DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE VA Rigoberto Cruz-Johnson	357
PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA Emilio Meneses	365
CHILE Y EL OCEANO PACIFICO Mario Barros van Buren	443
LAS MISIONES DE LA ARMADA VA Jorge Arancibia Reyes	467
AUTORES	493

EL CONTEXTO POLITICO- ESTRATEGICO DEL PERU

Juan Velit

El presente documento tiene la intención de dar una visión panorámica sobre la realidad geoestratégica del Perú y las percepciones de amenaza de este país. La situación geopolítica del país y el hecho de que haya perdido más de 700.00 km² de territorio en situaciones de conflicto han dejado una marca indeleble en su comportamiento político.

En la actualidad, Perú enfrenta un proceso subversivo que le obliga a modificar sus apreciaciones de seguridad y entender que es en el frente interno donde reside la percepción de amenaza más urgente.

Debemos, también manifestar que la escasa bibliografía sobre el tema y la clasificación de "secreto" que los esquemas militares le dan a la información relativa a la seguridad y la defensa, de alguna manera imposibilita una investigación más exhaustiva.

El presente documento ha sido estructurado de la siguiente manera: a) áreas geoestratégicas, en la que se hace una breve referencia a las zonas que se consideran sensibles y afectas a crisis; b) casos Perú-Ecuador, Perú-Chile y Perú-Brasil, han sido abordados con el propósito de ilustrar la relación, en algunos casos conflictiva, con estos países. En función de que de estas relaciones se han suscitado algunas percepciones de amenaza; c) la apreciación política estratégica, hace referencia a los grandes objetivos en los que se fundamenta, los conceptos de la seguridad del país y en este mismo rubro podríamos enmarcar los temas subsiguientes como; d) hipótesis de conflictos; e) toma de decisiones y f) formulación de la política de defensa.

La parte correspondiente a política de aprovisionamiento de armamento, plantea situación especial. El hecho que las fuerzas armadas del Perú, sean las únicas que en Sudamérica están equipadas con material bélico procedente de la Unión Soviética. Les da una conceptualización política de características singulares.

Para finalizar, debo manifestar que las fuentes utilizadas para la confección del presente documento han sido principal-

mente entrevistas informales con miembros de las distintas fuerzas armadas, con académicos e investigadores de la Secretaría de Defensa Nacional, con bibliografía de instituciones como el CEPEI (Centro Peruano de Estudios Internacionales) y material de difusión pública del CAEM (Centro de Altos Estudios Militares).

Los movimientos independentistas, en los que Latinoamérica mostró sus primeras vocaciones solidarias, crearon una casta militarista que gravitaron durante los primeros cincuenta años de vida republicana.

Este militarismo trajo apareado una desorientación política y económica. El desconocimiento de los mecanismos organizacionales y las pretensiones geopolíticas y hegemónicas de algunos países del área suscitaron algunas fricciones fronterizas.

La ubicación geopolítica del Perú, situada en el centro del territorio sudamericano, compartiendo fronteras con países como Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, ha conspirado constantemente en su comportamiento político-militar.

Es importante anotar que una de las características del comportamiento político del Perú ha sido la inestabilidad de su sistema democrático. El hecho de contabilizar 108 gobernantes en el lapso de 168 años de vida republicana explica la casi imposibilidad de proyectar coordenadas políticas estables y sistemas democráticos adecuados a los patrones modernos.

Otro hecho importante a considerar es el tamaño geográfico del Perú. En este sentido, el Perú nace a la vida republicana con el tamaño geográfico definido por las Reales Cédulas de 1810, la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX han sido de especial dificultad para el país.

El Perú ha perdido como promedio 700,000 Km² y esta experiencia ha dejado una marca traumática en la población que se refleja, en algunos casos, en sensación de permanentes perspectivas de amenaza de algunos países.

AREAS GEOESTRATEGICAS

Una de las constantes del Perú en su política exterior ha sido el dominio de su suelo. Este elemento marca una acción permanente cualquier sea el régimen de gobierno, o las circunstancias históricas. Siempre van a haber unas determinantes señaladas por la geografía que van a dar una orientación.

Por lo tanto, las áreas geoestratégicas del territorio peruano en función de sus relaciones exteriores, son fácilmente observables en el mapa. Las áreas geoestratégicas priorizadas por el Perú son: en primer lugar, el Pacífico sudamericano, área geopolíticamente que crea una problemática al Perú. En segundo lugar, el río Amazonas y, en tercer lugar, el Altiplano y el lago Titicaca. Son tres áreas a las que se les ha denominado "generadoras de conflictos".¹

El Pacífico sudamericano, por su parte, marcó indeleblemente las relaciones del Perú después de la conquista española, ya que el Tahuantinsuyo² fue una potencia netamente terrestre que se expandió siguiendo el eje de la cordillera de los Andes. A la llegada de los españoles, por vía marítima, se funda la capital del Virreynato cerca del mar y Lima tiene su contacto, con la metrópoli y con los otros países que constituyen el virreynato por medios marinos; surgiendo el mar como elemento geoestratégico ya que antes era simplemente un escenario. El Pacífico en el siglo XIX es la vía de acceso obligada al Perú. Todas las expediciones libertadoras o conquistadoras utilizaron esta ruta; la expedición del general José de San Martín, organizada por el Libertador O'Higgins en Chile, la expedición libertadora del Sur; la expedición del norte, también llega por el mar; la expedición colombiana, como se diría en la época de

¹ Ver Jorge Guillermo Llosa, "Constantes de la política exterior del Perú". Conferencia dictada en el Colegio de Internacionalistas de Venezuela, Caracas, julio 1981.

² Ver, María Rostorowski de Diez Canseco, "Historia del Tahuantinsuyo". Lima: IEP, 1988.

Bolívar, también utiliza el Pacífico como su vía principal. En el curso del siglo XIX, a raíz de la creación de la Confederación Perú-Boliviana la suerte de ella se resuelve en el Pacífico. Chile destruye la escuadra confederada adueñándose del mar. Posteriormente el destino de la Confederación Perú-Boliviana se va a resolver por la vía marítima. El conflicto de 1879 entre Chile, Bolivia y Perú se resuelve en el mar al adquirir Chile la supremacía marítima se decide la suerte del conflicto. Este factor geoestratégico ha motivado una conciencia marítima basada y concretada en la doctrina internacional de las 200 millas marítimas.

Otra de las áreas geoestratégicas importantes para el Perú es la Cuenca del Amazonas donde, además, juegan otros factores. Uno de ello es el orden de antigüedad. El avance de las antiguas colonias portuguesas y después el Imperio del Brasil sigue la ley geopolítica que afirma que el dueño de la parte baja de los ríos tiende a buscar su cabecera o fuente, y sube hacia su origen. Este proceso es el seguido por los "bandeirantes" brasileños y los caucheros que suben en toda la extensión de la amazonia buscando la parte alta de los ríos. Para evitar el avance brasileño, el Perú firmó en 1851 el primer tratado de límites con Brasil que establece la línea de demarcación Tabatinga-Yavirí y que además asegura la navegación en el Amazonas. Por su parte, con los vecinos del norte como Ecuador y Colombia, el Perú ha seguido en sus negociaciones limítrofes tres principios básicos: en primer lugar, los títulos jurídicos o *uti possidetis* de jure de 1810 y los títulos virreynales; en segundo lugar, la posesión efectiva, la misma que Perú reconoció al Brasil, ha solicitado que se la reconozcan Ecuador y Colombia, con quienes se comparte la Cuenca del Amazonas; y, en tercer lugar, la libre determinación de los pueblos.

El tercer punto geoestratégico es el del altiplano altoperuano y el lago Titicaca. La población de esta región es Quechua y Aymará, dos poblaciones autóctonas que existen igualmente en el Perú, es decir una misma raza y una misma cultura. Por su lado, Bolivia considera cuatro zonas naturales cada una con sus propias tensiones: una hacia el Pacífico; otra

hacia la Amazonia brasileña; otra hacia el Chaco con Paraguay; y una con la Argentina. Estas cuatro zonas geopolíticas conflictivas bolivianas nos implica, por el vecindario, con su propia problemática. Uno de los problemas de actualidad, por otro lado, es la comunicación de Bolivia con el Pacífico. Este es un problema no resuelto. Esta comunicación se realiza físicamente a través de las vías que tanto Chile como Perú por el lado del Pacífico, le ofrecen a Bolivia. El Perú tiene carreteras, ferrocarriles y concesiones portuarias y facilidades de tránsito para el tráfico boliviano, circulando en igualdad de condiciones que los peruanos. Existen además, zonas francas en el que se brinda al país altiplánico las mejores facilidades para el libre tránsito de personas y mercadería. En el lago Titicaca se ha llegado a un acuerdo al establecerse un condominio en el uso de las aguas. El lago no puede ser utilizado independientemente por uno y otro sino de mutuo acuerdo por ser condominios, existiendo una línea fronteriza que separa las aguas de estos países. Es importante considerar que la vecindad del lago ha suscitado cooperaciones de investigación científica, obras de estructura vial, desarrollo habitacional y acuerdos relativos a problemas de salud pública.

PERU - ECUADOR

Junto con el resurgimiento del Ecuador y Perú como estados se empezaron a plantear divergencias limítrofes que de alguna manera expresaban las dificultades planteadas en la época colonial. La controversia limítrofe fue zanjada y resuelta en 1942, mediante el denominado "Protocolo de Paz, Amistad y Límites", conocido como Protocolo de Río de Janeiro, suscrito y ratificado por los dos países y que cuenta con todas las notas y que hacen válido a un tratado según el derecho internacional.

Es importante considerar que las zonas en controversia - las provincias de Tumbes, Jaén y Maynas-, han sido materia de más de un diferendo diplomático y materia de estudio de

historiadores y juristas de ambos países y finalmente de un conflicto armado localizado.

Al entrar en vigencia el protocolo -que dio fin al conflicto armado- la operación jurídica de la *delimitación* quedaba hecha y faltaba por efectuar la *demarcación*, la que por dificultades topográficas, no se preveía las concesiones recíprocas, contando para ese fin con el concurso de los cuatro países garantes.³

Las comisiones mixtas formadas para ese efecto cumplieron con demarcar la frontera prevista en el protocolo en un 95% de su extensión. Es decir, sobre 1.675 km de línea fronteriza se encuentran demarcados desde hace 30 años 1.597 kilómetros, quedando pendiente la colocación de hilos en una extensión de 78 kms, que sí es una cuestión que queda por efectuar, pero que es exclusivamente una demarcación fronteriza. El proceso de demarcación que se inició inmediatamente después de entrar en vigencia el Protocolo, avanzó sin mayores contratiempos en el sector occidental. En el sector oriental, por razones topográficas, fue más dificultoso. Las controversias sobre demarcación que no pudieron ser resueltas en el terreno fueron referidas para su solución al canciller brasileño Oswaldo Aranha. La "fórmula Aranha" que dejó pendiente sólo dos puntos fue aceptada tanto por Perú como por Ecuador. El inmovilismo de las coordenadas internacionales y el enfriamiento de las relaciones en las décadas del 60 y el 70 trajo como resultado un incidente militar en la Cordillera del Cóndor en 1981. Desde esta fecha se fijó una línea de cese de fuego con indicación precisa en las coordenadas geográficas ubicadas en las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor y de facto como línea de demarcación entre ambos países.

Es importante considerar que para lograr un clima sólido de distensión y cooperación hay que tener en cuenta un denso tejido de relaciones al interior de las sociedades ecuatorianas y

³ Ver, Diego García Sayán, *Relaciones de Perú con Colombia y Ecuador*. Lima: CEPEI, 1986.

peruanas. Hay que considerar, además, la dinámica de la sociedad civil, como el papel gravitante de las fuerzas armadas en los procesos de toma de decisiones en ambos países. Con todo, las iniciativas recientes de ambos países para el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales son bastantes saludables.

Desde la asunción de la administración de Alan García Pérez, el Perú ha iniciado un proceso de distensión con el país del norte. El canciller Allan Wagner Tizón, en correspondencia a la invitación de su homólogo ecuatoriano, Edgar Terán Terán, realizó una visita oficial al Ecuador. En esta oportunidad, se suscribieron cuatro importantes instrumentos: "Convenio para la Represión del Uso Indebido de Drogas y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas"; "Convenio de Intercambio Cultural y Educativo"; "Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica"; y un "Acuerdo de Exoneración de Visados Diplomáticos y Oficiales". Sin embargo, el paso más trascendente ha sido la efectivización del proyecto binacional Puyango-Tumbes. Como se sabe, el proyecto Catamayo-Chira, que ya fue ejecutado, ha irrigado mas de 52,000 hectáreas en el Perú y 18,000 en el Ecuador. El Proyecto Puyango-Tumbes tiene previsto irrigar 50,000 hectáreas en el sector ecuatoriano y 20,000 en el sector peruano. Por otro lado, en el terreno del multilateralismo, tanto Ecuador como Perú han impulsado planes de desarrollo apropiados a ambos países en el Tratado de Cooperación Amazónico. Otra instancia significativa es la "Comisión Permanente del Pacífico Sur", integrada por Colombia y Chile.

Más allá del ámbito regional, debe ser considerado el hecho que tanto Ecuador como Perú son miembros plenos del "Movimiento de No-Alineados", lo que potencia la capacidad de ambas naciones de acciones conjuntas en foros internacionales.

PERU - CHILE

Desde 1797, en que se creó la Capitanía General de Chile, este territorio quedó desligado de la autoridad del virrey del Perú pero la relación entre ambas regiones continuaron siendo estrechas. La aceptación de la corona española y la vecindad geográfica crearon cierta conciencia de comunidad y ello se vio reflejado en las luchas por la emancipación de los respectivos territorios que en caso de Perú y Chile, fue una vocación común desde los primeros momentos. La presencia del criollo peruano don Juan Egaña como participante de la primera junta de gobierno de Chile; la expedición libertadora que llegó al Perú al mando del general José de San Martín y que contó con la cooperación de patriotas chilenos, cuya figura más connotada es Bernardo O'Higgins; constituyen todos ellos ejemplos del esfuerzo compartido sobre el destino de la América independiente. Posteriormente, la constitución de la República de Bolivia, sobre la base de los territorios de la antigua Audiencia de Charcas, en 1826, introdujo variantes importantes en las relaciones del Perú con Chile. Al adjudicarse a Bolivia un litoral sobre el Pacífico desde Atacama hasta el Loa, Chile y el Perú perdieron su condición de limítrofes y compartieron el Pacífico Sur con un tercer país.

Es importante considerar que desde los inicios de los primeros proyectos sobre la Confederación Perú-Boliviana, la política del gobierno chileno se orientó a impedirla. Disuelta la confederación en 1839, se inicia una nueva etapa en las relaciones peruano-chilenas marcadas por la cordialidad al haberse eliminado el mayor factor de desentendimiento entre ambos países. Subsistiendo, recelos y temores frente al predominio marítimo de uno u otro sobre el Pacífico. Por otro lado, en los Congresos Americanos, y toda vez que se trató de la defensa común del continente, el Perú y Chile aparecen actuando de consumo.

El conflicto suscitado en 1864 entre el Perú y España, que envuelve luego a Chile y desencadena la guerra de 1866, fue la oportunidad en que ambos estados demostraron unidad

para conjurar peligros extracontinentales. Las tratativas peruano-chilenas para derrocar a la expedición restauradora española, se materializó en el Pacto de Alianza Ofensiva y Defensiva, suscrito por ambos países en 1865.⁴

Desde el punto de vista de las relaciones entre Perú y Chile, el conflicto de 1879 presentó el inicio de una larga etapa de desentendimiento, recelos y temor recíprocos. El conflicto, como es obvio, no puede despertar los mismos sentimientos en vencedores y vencidos. El conflicto de 1879, significó para el Perú, la mutilación de su territorio con todo lo que ello conlleva en los ámbitos geográficos económico y social. Representó una alteración sustancial de las condiciones de su vida interna, así como de su posición internacional de la región. La suscripción del Tratado de Ancón en 1883, puso término a las operaciones bélicas pero no significó la superación de las diferencias emanadas del conflicto. El Perú cedió definitivamente a Chile la provincia de Tarapacá pero su artículo 3ro. estableció que las provincias de Tacna y Arica quedarían en poder de Chile por espacio de diez años. Un plebiscito determinaría entonces a quien pertenecerían ambas provincias. Este artículo fue fuente de dificultades entre ambos países, cuando, expirado el plazo previsto, las partes no se pusieron de acuerdo sobre las bases del plebiscito pactado y Chile comenzó a poseer en calidad de precario, las provincias de Tacna y Arica. Durante una larga etapa las relaciones peruano-chilenas atraviesan por innumerables dificultades y tensiones, con un creciente sentimiento de hostilidad entre las poblaciones de ambos estados. Hasta que después de considerarse muchos planteamientos se aceptó la llamada "Fórmula Kellog", que permitió el Tratado de Lima el 3 de junio de 1929 y su protocolo complementario. El Tratado de 1929, como casi todos los tratados de límites, no satisfizo en su integridad las aspiraciones nacionales del Perú y tampoco de Chile. Tuvo, sin embargo, el mérito de haber puesto definitiva-

⁴ Ver, Hernán Couturier, "Relaciones del Perú con Chile y Bolivia". Lima: CEPEI, 1986.

mente término a una cuestión territorial prolongada por espacio de casi cincuenta años.

Es importante considera que el Tratado de 1929 determinó ciertos derechos específicos para el Perú. En primer término, lo concerniente al puerto de Arica. Chile debería construir un malecón de atraque, un edificio para la agencia de aduana y una estación para el ferrocarril Tacna-Arica, "zona donde el comercio de tránsito del Perú gozará de la independencia del más amplio puerto libre, entendiéndose por tal el tránsito de personas, mercadería y armamentos". En segundo lugar, la servidumbre de poder utilizar las aguas de Uchusuma y del canal azucarero del Maure y las relativas al ferrocarril Tacna-Arica. Y, en tercer lugar, desartillar y construir un monumento simbólico en el Morro de Arica. Sin embargo, a pesar de las conversaciones para dar término al Tratado de 1929, hay un punto crucial de las negociaciones. Es el referente a la primera parte. Si se va a utilizar el muelle el interrogante que surge es ¿cuál es el valor que podría tener una tonelada de transporte marítimo puesta en el muelle? Ese valor, ¿va a ser manipulado por intereses ajenos al Perú? Es decir, si al recibir el espigón o malecón de atraque, el Perú va a estar sujeto o no a una serie de condicionantes extraños a su autoridad, tales como, por ejemplo, las exigencias de los estibadores chilenos que desembarcan la mercancía, o las de aquellos que, una vez desembarcados, colocan los productos en el tren o en los contenedores.⁵

Por otro lado, es importante lo que ha manifestado en reiteradas oportunidades el general Edgardo Mercado Jarrín sobre la misma cláusula, opinión compartida por algún sector de la población peruana: "resulta así que al terminar la década del 80, un posible elemento de fricción en las relaciones entre Perú y Chile, podría resultar en el cómo las Cancillerías llegaran a un acuerdo sobre la interpretación de tan delicado asunto. Y

⁵ Ver, Edgardo Mercado Jarrín, "Las relaciones actuales del Perú con Chile y Bolivia". Lima: CEPEI, 1988.

esto debe entenderse, repetimos, de acuerdo al espíritu y a la letra del tratado".⁶

No obstante, las relaciones entre ambos países se han visto acrecentadas en los últimos años. En mayo de 1986 se celebró en Lima una reunión de los altos mandos militares de ambas naciones para plantearse una eventual limitación de armamento y trazar coordenadas de mejora en las relaciones internacionales. Esta convocatoria tuvo como resultado un segundo encuentro que se llevó a cabo en octubre de 1987 en la ciudad de Santiago, en el que a través de un comunicado conjunto, los delegados militares de las dos naciones, informaron del acuerdo de "importantes medidas para fortalecer la confianza entre las fuerzas armadas de ambos países". Un diario peruano expresó en su editorial: "el nivel de nuestras relaciones con Chile es bueno, y debe mantenerse así. Tenemos que estar dispuestos a mirar esas relaciones sin rencilla ni resquemor alguno, convencidos de que la página del '79 está volteada para siempre y que nada logramos con revivir animadversiones ni encarar el futuro regional con exclusivismos y antagonismos contraproducentes".⁷

Dentro de los nuevos planteamientos, es importante considerar el encuentro de cancilleres que tuvo en Arica entre el chileno Jaime del Valle y el peruano Allan Wagner Tizón en noviembre de 1985 donde se plantearon posibilidades concretas de convenios que beneficiarán no sólo las relaciones bilaterales, sino la convivencia entre los pueblos de ambas naciones.

PERU - BRASIL

Las relaciones diplomáticas de Perú con Brasil se iniciaron en 1826 y se han mantenido ininterrumpidamente hasta la actualidad. Durante estos años las mismas han sido cordiales

⁶ *Ibid.*

⁷ *Expreso*, editorial del día 30 de octubre de 1987, Lima, Perú.

y amistosas y si bien no existieron proyectos de cooperación tampoco se han tenido serios conflictos con el país amazónico. Hecho éste sorprendente si se entiende que tenemos un mismo legado ibérico, una proximidad geográfica y una extensa frontera que compartir. Posiblemente este inmovilismo diplomático se deba al abandono de nuestro territorio amazónico y al despoblamiento de la región. Una de las causas de esta situación se debe a que los principales núcleos económicos poblacionales brasileños se concentraron a lo largo de la costa atlántica, y los principales núcleos económicos y poblacionales del Perú se ubicaron en los Andes y a lo largo de la costa del Pacífico. Por tanto, en el caso de Brasil, las relaciones con el mundo exterior se canalizaban a través del Atlántico y en el caso del Perú a través del Pacífico.⁸

Es importante considerar que en los últimos años el mayor dinamismo de las relaciones peruano-brasileñas se ha visto favorecido por el reacomodo de las posiciones ideológicas de ambos países en la medida que cada cual ha vuelto a los cauces democráticos. La coincidencia de los procesos políticos de ambos países, a pesar de su diferente ritmo se aglutinan, en el campo de las relaciones económicas internacionales, como resultado de la forma en que tanto Brasil como Perú han sido afectados por la crisis de la deuda externa y de la manera como reaccionaron ante ella. Sin embargo, entre 1968 y 1975 una gran distancia caracterizó la relación bilateral entre ambas naciones. Este distanciamiento es explicable por la posición ideológica de cada uno de los regímenes y sus diferentes percepciones de la coyuntura regional e internacional. No obstante, desde 1975 se dio un giro en la política exterior peruana y se buscó un acercamiento con Brasil. En noviembre de 1975 el canciller Azaredo da Silveira visitó Lima y suscribió dos acuerdos que, de menor importancia, consignó una declara-

⁸ Ver, L. Souto Maior, "Relaciones políticas, culturales, económicas y tecnológicas del Brasil con América Latina en general y el Perú en particular".

ción conjunta que fue un importante paso hacia el mejoramiento de las relaciones bilaterales y la posibilidad de un acuerdo comercial. Brasil, por su lado, reiteró su interés por los metales y los minerales no ferrosos y su disposición de intercambiar información científica y tecnológica, especialmente en el terreno nuclear. Esta visita suscitó las condiciones para el primer encuentro entre los presidentes de ambas naciones a lo largo del río Amazonas. Este encuentro presidencial tuvo lugar el 5 de noviembre de 1976, y tuvo características simbólicas ya que se realizó a lo largo de la frontera amazónica como muestra de que ambos países ponían de lado sus diferencias y antagonismos del pasado. El encuentro no careció de resultados concretos ya que se firmaron ocho convenciones y acuerdos y se intercambiaron igual número de notas. Por su parte, el presidente Francisco Morales Bermúdez, visitó Brasilia en 1979 y amplió las áreas de cooperación bilateral. Desde entonces se ha abierto un período de creciente acercamiento entre Brasilia y Lima que se tradujo en dos visitas de presidentes peruanos al Brasil en 1979 y 1984, y en la visita del presidente Figueiredo a Lima en 1981.

Cabe, también mencionar la creciente importancia que ha ido adquiriendo el Brasil como fuente de financiamiento externo del Perú. Además de una serie de créditos de carácter comercial, el Brasil financió, a partir de 1980, el 95% de la construcción de la hidroeléctrica llamada Charcani V, en el departamento de Arequipa. Esta obra, ya inaugurada y en funcionamiento, fue financiada por el Banco de Brasil y construida por la empresa brasileña Norberto Odebrecht. Es importante considerar, que durante la administración García Pérez, se ha realizado un encuentro entre los presidentes de ambos países, que motivó la suscripción de acuerdos conjuntos como prueba fehaciente de la amistad peruano-brasileña.

Hay que considerar la interconexión terrestre que requiere ser concretada ya que diferentes proyectos están en plena ejecución como en el caso del Perú, la interconexión del estado del Acre con el departamento de Madre de Dios vía

Assis, Brasil y Puerto Maldonado, Perú. Mas aún, se debe tener en cuenta que Brasil y Perú juegan un papel de especiales características, al conformar el corazón geográfico de Sudamérica, que controla la mayor parte del territorio que constituye hoy la reserva ecológica de la humanidad.

APRECIACION POLITICO-ESTRATEGICA

Los grandes objetivos en los que se fundamentan los diferentes actores a nivel nacional en materia de defensa exterior del país, están dados por la "Constitución Política del Perú", sancionada y promulgada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979, y que se encuentra en vigencia desde el 28 de julio de 1980.⁹

El artículo 80 señala como deber primordial del Estado, defender la soberanía nacional. El artículo 88 señala que el Estado rechaza toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo y discriminación racial y que es solidario con todos los pueblos oprimidos del mundo. El artículo 269 indica que el Estado garantiza la seguridad de la nación, mediante la defensa nacional. El artículo 100 expresa que el Perú promueve la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

Aparte de lo señalado en la "Constitución Política", tenemos que referirnos también a los "Objetivos Nacionales del Perú"¹⁰, el sexto de los cuales es "Hegemonía en el Pacífico Sur", y que definitivamente constituye un objetivo fundamental en materia de defensa exterior del país. Las políticas y estrategias que se desprenden de estos objetivos generales enunciados por la Constitución y por el sexto Objetivo Nacional, son

⁹ Constitución Política del Perú.

¹⁰ Secretaría de Defensa Nacional, *Documentos de Difusión. Exposición sobre Aspectos de Defensa Nacional en las Corporaciones de Desarrollo de las Zonas de Frontera*, Lima 1985, p. 9.

formuladas por técnicos en defensa nacional pertenecientes al sistema de defensa nacional y son clasificadas, razón por la cual no pueden ser expuestos en el presente análisis.

De los objetivos señalados podemos concluir que existen grandes directrices que guían el accionar de la defensa exterior del país: la integración latinoamericana, el antiimperialismo y la hegemonía en el Pacífico Sur. Esto no deja de ser contradictorio ya que la hegemonía no se conlleva del todo con la integración. Esta contradicción es entendible si nos damos cuenta que son productos de dos actores diferentes en la vida política peruana. El objetivo nacional de "hegemonía en el Pacífico Sur", aprobado en 1979, fue creación del gobierno militar del general Francisco Morales Bermúdez. La integración latinoamericana y el anti-imperialismo, en cambio, son aprobados por la Asamblea Constituyente de 1978-1979 en donde existía una notable mayoría del partido aprista, de tendencia social-demócrata.

Actualmente los tres objetivos coexisten, ya que si bien el último no es un objetivo propio del actual gobierno aprista, ni éste ni el anterior gobierno de Acción Popular, consideraron políticamente acertado derogarlo. Se puede decir entonces que en realidad este último es un objetivo de los militares. Sin embargo, algunos teóricos de la defensa han solucionado la aparente contradicción de objetivos, sosteniendo que la integración, que no es pensada a nivel latinoamericano, sino únicamente andino, debe realizarse en la medida de lo posible, bajo hegemonía peruana.¹¹

Para abordar el presente punto conviene diferenciar los actores civiles en tres tipos: a) funcionarios del Estado; b) políticos; y c) intelectuales de la defensa. Los primeros formulan sus políticas de defensa en base a una apreciación político-estratégica (APE) elaborada por el ministerio de Defensa a través de la Secretaría de Defensa Nacional y

¹¹ Conferencia en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) de asesores de la Secretaría de Defensa Nacional.

aprobada por el consejo de ministros en sesión especial. Dicha APE es clasificada.

En lo que a los políticos se refiere, éstos no formulan APEs sobre defensa, ya que este tema en el Perú no es materia de discusión en las campañas políticas, en la medida en que el país no tiene problemas limítrofes con sus vecinos, ni juega ningún rol trascendental a nivel mundial ni regional. Los políticos siempre han dejado el asunto de la defensa a los militares. No se puede decir entonces que un partido tenga determinada visión sobre el tema en cuestión diferente al de otro partido, cosa que si es fácilmente diferenciable en países europeos o en los EE.UU.

En cuanto a los intelectuales de la defensa, éstos, en primer lugar, son muy pocos y, en segundo lugar, no juegan ningún papel en la implementación real de políticas de defensa del estado. Su capacidad de influencia aquí es cercana a cero. Las APEs que estos intelectuales manejan presentan a un país rodeado de enemigos potenciales. Señalan que, por la frontera norte, el Ecuador desconoce el "Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro"¹² firmado en 1942, que constituye el documento que fija la frontera con este país, pretendiendo territorios peruanos en la Amazonia. Por la frontera sur, Chile necesitado de agua para el desarrollo de Arica, buscaría este elemento en la cuenca del Titicaca. Sin embargo, de conseguirlo, el desarrollo de Arica podría ser una sentencia de muerte para el sur peruano, ya que la ubicación estratégica de Arica la convierte en un punto de salida para el norte argentino, el sur boliviano y el Paraguay. Esto daría tal empuje comercial a Arica, que convertiría al sur peruano en su apéndice económico. El Perú, por lo tanto, según dichos intelectuales, debe negarse a otorgar agua de la cuenca del Titicaca a Chile, lo que lo lleva a una vía de colisión con este país. Esto lo ven ligado

¹² Secretaría de Defensa Nacional, *Compendio de Normas Legales de la Defensa Nacional*, Lima, 1985, pp. 117 y ss. *Protocolo de Paz, Amistad y Límites*, Río de Janeiro, 1942.

al problema de la mediterraneidad de Bolivia. El gobierno chileno planteó en un momento el canje territorial para solucionar el problema. Esta es una posición, desde el punto de vista de los intelectuales de la defensa, peligrosa para el país, ya que daría a Chile territorio en la cuenca del Titicaca y le permitiría derivar agua de dicha cuenca hacia Arica directamente. De otro lado prefieren que no haya presencia de un tercer país en la zona de Arica, ya que esto alteraría las relaciones económicas y comerciales entre Tacna y Arica, rompiendo lo que se considere un equilibrio delicado en estos ámbitos. Chile tiene algunas servidumbres a favor del Perú en Arica de acuerdo al Tratado de 1929¹³ que podrían verse alteradas con la presencia boliviana. Por último, los intelectuales de la defensa sostienen que las fuerzas armadas chilenas son expansionistas y podrían planear una agresión al Perú teniendo como meta el cobre peruano y otros minerales estratégicos, como uranio, existentes en la zona fronteriza.

En la frontera oriental ven con cierto temor el avance económico del Brasil, que ya ha incorporado a su red económica sectores fronterizos del Perú. Sin embargo, algunos consideran necesario atraer al Brasil ofreciéndole una salida carretera hacia un puerto en el Pacífico para facilitar su comercio con Asia y lograr hacer del Brasil un aliado para balancear el equilibrio frente a Chile y Ecuador, aunque esto signifique permitir el avance económico y comercial brasileño en la frontera. Según estos sectores la reiterada negativa peruana a otorgar una salida comercial al Brasil al Pacífico solo ha ocasionado que Brasil busque la salida vía Bolivia-Chile por el sur y vía Ecuador por el norte.

Frente a los EE.UU. se piensa que este país tiene una antigua política pro-chilena debido a su interés por los Estrechos del Sur (Magallanes, Beagle, Drake) que Chile domina y

¹³ Secretaría de Defensa Nacional, *op.cit.*, pp. 112 y ss. *Tratado y Protocolo Complementario para Resolver la Cuestión de Tacna y Arica*, Lima, 1929.

que son la única comunicación natural practicable comercial y militarmente entre el océano Atlántico y el Pacífico. Estados Unidos, por lo tanto, tiene mayor cercanía a Chile de lo que podría tenerla con el Perú. A esto se suma el hecho de que Estados Unidos tiene un acuerdo aéreo-espacial con Chile en la Isla de Pascua y otro en las islas Galápagos del Ecuador.

En cuanto a Bolivia, se piensa que es necesario tener su amistad frente a cualquier eventualidad ante Chile. Esto por dos razones. Por un lado, los intelectuales de la defensa no aceptan que Bolivia salga al Pacífico por territorios que han sido peruanos, ya que rompería el actual orden económico y comercial en la frontera. Desean que dicha salida sea por territorio que fue boliviano, lo cual no es practicable ya que partiría a Chile en dos. De otro lado, tampoco aceptarían un canje territorial ya que esto le daría acceso a Chile al agua del Titicaca, con lo cual el desarrollo de Arica se convertiría en una amenaza para el sur peruano. Teniendo el Perú que opinar de acuerdo al Tratado de 1929 sobre cualquier acuerdo al que lleguen Chile y Bolivia, sobre la mediterraneidad, es necesario para él que Bolivia esté de su lado, a fin de mantener una opinión pública internacional favorable, ya que de lo contrario Chile podría llegar a un acuerdo con Bolivia y poner al Perú en la difícil situación de tener que oponerse a dicho acuerdo, pudiendo darse el hecho de que Bolivia culpe al Perú de impedir una solución a la mediterraneidad, situación que sería por demás curiosa habiendo Chile iniciado todo el problema con la guerra de 1879-1883. De otro lado está el problema estratégico. Una Bolivia amiga permitiría flanquear las posiciones chilenas en la frontera en caso de guerra.

En cuanto a la URSS, tales intelectuales creen necesario mantener buenas relaciones con este país, como una forma de equilibrar lo que consideran una posición más cercana a Chile de los EE.UU. Esta es, en general, una posición estrictamente táctica, no teniendo ninguna relación con una afinidad ideológica.

En términos generales, estas serían las APEs manejadas por los intelectuales de la defensa.¹⁴ Esta es la visión mayoritaria. Hay, sin embargo, algunas discrepancias en ciertos puntos entre ellos. Algunos sostienen que los EE.UU. pueden llegar a tener una posición cercana al Perú si este le diera servicios estratégicos, tal como Chile ha hecho en la Isla de Pascua y Ecuador en Galápagos. Estos mismos sostienen que la URSS no puede ser de ninguna manera un equilibrador frente a EE.UU. debido a la lejanía de este país. Además está el problema ideológico que trae como consecuencia un temor de estos sectores de tener una dependencia demasiado alta en material, en un momento en el cual el país se ve agotado por la subversión y existiendo también un frente de izquierda marxista que representa un alto porcentaje de la votación del país. Finalmente, existe un sector muy pequeño y muy pragmático que señala que la mediterraneidad de Bolivia no tiene por que llevar a ningún enfrentamiento con Chile y que lo que debiera hacerse es llegar a un acuerdo con este último país para mantener en statu quo la situación boliviana.

HIPOTESIS DE CONFLICTOS

a) Funcionarios del estado. Al igual que en el caso anterior, las hipótesis de guerra que manejan estos funcionarios son elaboradas por el Ministerio de Defensa a través de la Secretaría de Defensa Nacional y aprobadas por el Consejo de Ministros en Sesión Especial. En este sentido dichas hipótesis son clasificadas y no pueden ser expuestas aquí.

¹⁴ Las APEs mencionadas se pueden reconstruir en base a las publicaciones del Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos (IPEGE) y del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). No existe, sin embargo, una APE estructurada como tal, sino artículos diversos de intelectuales dispersos en las publicaciones de estos institutos, publicaciones que, por los demás, no son regulares. Además existen algunos artículos periodísticos eventuales sobre estos temas.

b) Políticos. Las hipótesis de guerra que se plantean los políticos varían de acuerdo a su tendencia, sean de izquierda, centro o derecha. Sin embargo, en algo coinciden todos. Dichas hipótesis no parten de una APE sino que están basadas en ideas preconcebidas y prejuicios.

Los dos partidos de derecha del país, Acción Popular (AP) y Partido Popular Cristiano (PPC), consideran como factible la posibilidad de una guerra con Ecuador y Chile, ya sea de manera alternada o simultánea. El caso ecuatoriano es percibido de manera directa por la constante propaganda ecuatoriana sobre el asunto de límites. El caso chileno, en cambio, está basado en un sentimiento revanchista, por lo demás detentado por buena parte de la población del país, resultante de la derrota en la guerra del Pacífico (1879-1883) y el largamente arrastrado problema de Tacna y Arica que sólo se solucionó en 1929. Aparte de esto, dichos partidos consideran que existe otra guerra que pelear, no contra otro país sino una guerra sin fronteras contra el "comunismo internacional". Esta es una guerra a llevarse a cabo dentro de las fronteras del país contra la subversión (Sendero Luminoso) de tendencia maoista y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) de tendencia, según dichos partidos, castrista. Dicha guerra no significaría iniciar un conflicto con los países socialistas, pero si podría ocasionar, en un determinado momento, una ruptura de relaciones.

El partido de centro del país es el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana). Dicho partido tiene, sin embargo, dos tendencias bien marcadas. Una de derecha y una de izquierda. La tendencia de derecha concuerda plenamente con las hipótesis de guerra planteadas por los partidos de derecha como AP y PPC. La tendencia de izquierda, en cambio, tiene entre su ideario la hermandad latinoamericana y el anti-imperialismo, ideario que se remonta a la época de la fundación del partido en la década de los años 20. En este sentido maneja hipótesis de guerra distintas a las de los partidos de derecha y distintas a las de la derecha de su propio partido. La única hipótesis de guerra que plantean es la de Ecuador,

basada en los hechos reales de una continuada campaña antiperuana de este país y en el reiterado desconocimiento del "Protocolo de Río de Janeiro". No se plantean, sin embargo, una guerra con Chile y consideran que cualquier problema con este país es solucionable en la mesa de negociaciones en el entendido de que no hay ningún problema de límites de por medio. Perú acepta el Tratado de 1929 que puso fin al problema limítrofe con Chile y Chile no tiene ninguna reclamación territorial que hacerle al Perú. El anti-imperialismo lleva a esta ala del partido a plantearse un enfrentamiento con los Estados Unidos, sin embargo, esto no lleva a pensar a nadie en una hipótesis de guerra con este país. El enfrentamiento se mantendría en el plano político.

En cuanto a la izquierda, existe un frente de esta tendencia, Izquierda Unida, conglomerado de una serie de partidos en su gran mayoría de diferentes tendencias del marxismo. Para dicho frente, el principal enemigo del país es el imperialismo norteamericano y en un eventual gobierno de izquierda debe temerse una agresión de los EE.UU. Sin embargo, esta no sería directa sino a través de ejércitos latinoamericanos aliados del imperialismo. El ejército chileno sería el instrumento que EE.UU. utilizaría para agredir a la izquierda peruana. En resumidas cuentas, la izquierda peruana, por razones diferentes llega a la misma conclusión que la derecha peruana, es decir, que es previsible un conflicto bélico con Chile.

c) Intelectuales de la Defensa. Los intelectuales de la defensa en general se plantean la hipótesis de una guerra posible con Ecuador y Chile, señalando que esta sería con ambos países a la vez, ya que es de esperar que ambos unifiquen sus esfuerzos contra un enemigo común. Las razones para tal conflicto están fundamentadas en la apreciación político-estratégica que tales intelectuales manejan y que ha sido descrita en el punto anterior.

TOMA DE DECISIONES

A nivel no militar existen dos etapas o niveles de toma de decisiones. El nivel nacional, en donde el consejo de ministros en sesión especial es el máximo organismo de la Defensa Nacional, y la Secretaría de Defensa Nacional organismo del ministerio de Defensa que se encarga del planeamiento de la defensa al nivel nacional. Luego tenemos el nivel sectorial y regional en donde están los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales que hacen el planeamiento a su nivel.

Existen tres tipos de planeamiento. El *planeamiento estratégico operativo* (PEO), que determina qué y cuánto se necesita para enfrentar con éxito un conflicto. El *planeamiento estratégico administrativo* (PEA), que determina qué y cuánto de lo que se necesita para enfrentar con éxito el conflicto se puede conseguir con el presupuesto. El *planeamiento de la movilización* (PM), que obtiene todo lo que no es posible obtener mediante el presupuesto. Los niveles de toma de decisiones han sido simplificados en 1987 ya que antes eran tres, el nacional, el de campo de actividad y el sectorial y regional. Sin embargo, estos tres niveles demoraban tanto el planeamiento que se vio la necesidad de simplificarlos y reducirlos a dos.¹⁵

FORMULACION DE LA POLITICA DE DEFENSA

El contenido de las políticas de defensa nacional es clasificado y por lo tanto no puede ser expuesto aquí. Las etapas de toma de decisiones son, sin embargo, conocidas y podemos señalar que para los actores civiles¹⁶ todos los planes

¹⁵ *El Peruano*, Diario Oficial: Decreto Legislativo 435, 27 de septiembre, 1987.

¹⁶ Las etapas en la toma de decisiones en los campos no militares han sido construídas en base a las siguientes leyes: Dec.Ley 434 Ley Orgánica del Ministerio de Defensa; Dec. Leg. 435 Modifican, sustituyen y adicionan

de defensa del país se inician en base al documento denominado "Hipótesis de Guerra", en donde luego de un análisis de la situación internacional, se plantea la posibilidad de que el país enfrente un conflicto bélico con determinado enemigo. Dicha hipótesis es formulada por el ministerio de Defensa a través de la secretaría de Defensa Nacional, que es la institución que maneja los aspectos de defensa en el más alto nivel (nivel nacional). Seguidamente la hipótesis es aprobada por el consejo de ministros en sesión especial (conformado por los ministros más el jefe de la secretaría de Defensa Nacional y los comandantes generales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, que asisten con voz pero sin voto) que es el máximo nivel de decisión del Sistema de Defensa Nacional.

Aprobada la "hipótesis", se da inicio al llamado Planeamiento Estratégico Operativo, que debe arrojar como resultado qué y cuánto se necesita para enfrentar con éxito el conflicto previsto en la "Hipótesis". Como primer paso, la secretaría de Defensa Nacional emite la Directiva de Planeamiento Estratégico Operativo y la envía, en los campos no militares (campo económico, político frente interno, político frente externo y psicosocial), a los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales. Dichas entidades emiten sus respectivas directivas sectoriales o regionales en base a las cuales realizan sus planes

varios artículos al Decreto Ley 22.653, Ley del Sistema de Defensa Nacional; Dec. Leg. 436 Modifican varios artículos del Decreto Legislativo 217; Dec. Leg. 441 Ley Orgánica de la Secretaría de Defensa Nacional; y Dec. Leg. 442 Ley del Sistema de Defensa Civil. Todas ellas publicadas por el diario *El Peruano*, Diario Oficial; Separata Extraordinaria-Leyes Orgánicas de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa y Defensa Nacional. Lima 27 de septiembre, 1987. Además de: el Decreto Ley 22.653, Ley del Sistema de Defensa Nacional; el Decreto Ley 23.118, Ley de Movilización; y el Decreto Legislativo 217, Ley del Poder Ejecutivo, publicados en: Secretaría de Defensa Nacional, *Compendio de Normas Legales de la Defensa Nacional*, Lima, 1985. También ver: Centro de Altos Estudios Militares, *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional*, Chorrillos, 1986.

operativos sectoriales o regionales, determinando sus necesidades para enfrentar el conflicto. Estos planes operativos son, en su momento, aprobados por el consejo de ministros en sesión especial. Aquí termina el Planeamiento Estratégico Operativo y se da inicio a otros dos planeamientos; el Planeamiento Estratégico Administrativo y el Planeamiento de Movilización.

En lo referente al Planeamiento Estratégico Administrativo este tiene por finalidad determinar qué parte de las necesidades que arroja el Planeamiento Estratégico Operativo puede ser satisfecha por el presupuesto. En los campos no militares cada ministerio, organismo público o gobierno regional emite su directiva administrativa. En base a tales directivas realizan una apreciación a mediano plazo a fin de conocer cuál sería su capacidad de satisfacer las necesidades de la Defensa en el período previo al hipotético conflicto. En base a esto trazan un Plan de Objetivos que deberá de ser alcanzado en dicho plazo. A nivel nacional se consolidan todos los Planes de Objetivos de los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales en un "Plan Conjunto de Objetivos Nacional", que es aprobado por el ministro de Defensa. En base a esto, cada ministerio, organismo público y región elabora sus programas directores y su presupuesto.

En los que se refiere a movilización, ésta tiene por finalidad satisfacer las necesidades de la defensa que no pueden ser satisfechas por el presupuesto. El "Planeamiento de Movilización" se inicia junto con el Planeamiento Estratégico Administrativo. Primero, el ministerio de Defensa a través de la secretaría de Defensa Nacional emite una "Directiva de Movilización" a nivel nacional la que es enviada directamente a los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales, quienes emiten sus respectivas directivas de movilización en base a las cuales realizan sus respectivos "Planes Operativos de Movilización". Como insumo para emitir la Directiva de Movilización a nivel sectorial o regional se necesita conocer las necesidades que arroja el Planeamiento Estratégico Operativo, de tal manera que dicho planeamiento tiene que haber terminado para cuando se tenga que emitir las directivas de movilización

sectoriales y regionales. Igualmente, como insumo para elaborar los planes operativos sectoriales y regionales de movilización se necesita la apreciación a mediano plazo y el Plan de Objetivos del Planeamiento Estratégico Administrativo. Los planes operativos sectoriales y regionales de movilización son consolidados en un "Plan Nacional de Movilización", el que es aprobado por el consejo de ministros en sesión especial. Aprobados cada uno de los planes operativos de movilización, cada sector o región elabora su programa director de movilización y su presupuesto de movilización.

Los objetivos, políticas y estrategias en que se fundamentan las fuerzas armadas en materia de defensa exterior del país son clasificados y no se pueden exponer aquí. Sin embargo, las etapas de toma de decisiones son, en cambio, conocidas.¹⁷ Tal como señaláramos recién, todos los planes de defensa del país se inician en base a una hipótesis de guerra, formulada por el ministerio de Defensa a través de la secretaría de Defensa Nacional y aprobada por el consejo de ministros en sesión especial. Esto da lugar al inicio del planeamiento estratégico operativo. Como primer paso de dicho planeamiento la secretaría de Defensa Nacional emite una directiva de planeamiento estratégico operativo. Hasta aquí todo el planeamiento es compartido por el campo militar con los campos no militares. Desde este momento, comienzan el planeamiento

¹⁷ Las etapas en la toma de decisiones en el campo militar han sido construídas en base a las siguientes leyes: Dec. Leg. 434 Ley Orgánica del Ministerio de Defensa; Dec. Leg. 435 Modifican, Sustituyen y Adicionan varios artículos al Decreto Ley 22.653, Ley del Sistema de Defensa Nacional; Dec. Leg. 437 Ley Orgánica del Ejército Peruano; Dec. Leg. 438 Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú; Dec. Leg. 439 Ley Orgánica de la Fuerza Aérea del Perú; Dec. Leg. 440 Ley Orgánica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y Dec. Leg. 441 Ley Orgánica de la Secretaría de Defensa Nacional, publicadas en *El Peruano*, Diario Oficial, *op. cit.* Además, Decreto Ley 22.653, Ley del Sistema de Defensa Nacional; Decreto Ley 23.118, Ley de Movilización; publicadas en: Secretaría de Defensa Nacional, *op. cit.*; y Centro de Altos Estudios Militares, *op. cit.*

puramente militar. Dicha Directiva es enviada al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas quien a su vez, formula su Directiva de Planeamiento, la que es enviada a los institutos de las fuerzas armadas quienes a su vez formulan su Directiva de planeamiento (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea). Cada instituto emite su propia Directiva de Planeamiento a sus elementos de maniobra. El Ejército a los teatros de operaciones (Teatro de Operaciones Norte-TON; Teatro de Operaciones Sur-TOS; Teatro de Operaciones Nor Oriente-TONO), la Marina al Teatro de Operaciones Marítimo-TOMA y la Fuerza Aérea a los Comandos; Comando de Operaciones-COMOP y Comando de Defensa Aérea-CODEF, quienes finalmente realizan su planeamiento operativo. Con esto termina el Planeamiento Estratégico Operativo que arroja qué y cuánto se necesita para enfrentar el conflicto. Se inicia ahora el Planeamiento Estratégico Administrativo que debe arrojar qué de los que se necesita, puede ser obtenido vía presupuesto.

El primer paso de dicho planeamiento es la "Directiva Administrativa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas". Dicha directiva es enviada a los institutos de las fuerzas armadas. En base a esto, cada instituto realiza su apreciación a mediano plazo, a fin de conocer su capacidad para satisfacer los requerimientos para enfrentar el conflicto en el período previo a que este detalle. Luego, se traza un plan de objetivos que deberá ser alcanzado en el mencionado plazo y dichos planes de objetivos de los tres institutos son consolidados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en un "Plan Conjunto de Objetivos" que es aprobado primero por el ministro de Defensa y luego por el consejo de ministros en sesión especial. Luego, en base a dichos planes de objetivos, se realizan los programas directores y el presupuesto.

Finalmente, se lleva a cabo el Planeamiento de Movilización, destinado a obtener los recursos necesarios para enfrentar el conflicto, que no pueden ser obtenidos por el presupuesto. El primer paso de dicho planeamiento es la "Directiva de Movilización" a nivel nacional elaborada por el ministerio de Defensa a través de la secretaría de Defensa Nacional. Esta directiva es

común para los campos no militares y militar. Dicha directiva es enviada al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas quien elabora a su vez, su propia directiva. Para hacer tal directiva, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas necesita como insumo las necesidades que son fruto del Planeamiento Estratégico Operativo. Elaborada la Directiva de Movilización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, éste la envía a los institutos, quienes harán sus propias directivas a fin de enviarlas a sus elementos de maniobra. Los institutos, para emitir sus directivas, necesitan como insumo la apreciación a mediano plazo y el Plan de Objetivos aprobado del instituto. Finalmente, los elementos de maniobra realizan sus Planes Operativos de Movilización, los que son consolidados por el Comando Conjunto de las fuerzas armadas en un Plan de Movilización Militar, que es aprobado por el ministro de Defensa y luego por el consejo de ministros en sesión especial. En base al Plan de Movilización Militar, los institutos realizan sus programas directores de movilización y sus respectivos presupuestos de movilización.

La metodología y el flujograma de toma de decisiones a nivel militar, tiene un paso mas que en los campos no militares, ya que aquí el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es una instancia intermedia de planeamiento entre el planeamiento nacional y el institucional. Sin embargo, el planeamiento puede ser llevado a cabo regularmente debido a que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene personal a tiempo completo y a dedicación exclusiva para realizar esta tarea.

Las etapas de toma de decisiones que aquí se describen son de reciente creación. Datan de septiembre de 1987, fecha en que se reformó el sistema de defensa creándose un nuevo ministerio de Defensa que unifica dentro de sí a la secretaría de Defensa Nacional, al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los tres antiguos ministerios de las fuerzas armadas (Guerra, Marina y Aeronáutica). En lo que respecta a los campos no militares, desaparecieron los comités interminis-

teriales que unificaban a varios ministerios en tres campos: económico, político (interno y externo) y psicosocial. Igualmente, desapareció el Consejo de Defensa Nacional que era el máximo organismo del sistema de defensa, siendo reemplazado por el "Consejo de Ministros en Sesión Especial". Esta nueva organización recién se está experimentando y ha sido adoptada debido a que la anterior no funcionó. La razón de su no funcionamiento fue principalmente los comités interministeriales. Estos eran entidades compuestas por ministros de estado cuya responsabilidad era realizar el planeamiento de la defensa a nivel de campo (económico, político y psicosocial). Quienes formulaban dichos planes para los comités eran las comisiones de planeamiento, que eran una especie de estado mayor de las comisiones, conformadas por funcionarios de categoría de director general. Las comisiones nunca funcionaron debidamente ya que estaban conformadas por funcionarios que no pertenecían a ellas en exclusivo. Eran funcionarios de los ministerios que se reunían eventualmente para realizar el planeamiento de la defensa a nivel de campo. En otras palabras, las comisiones no tenían personal a tiempo completo ni a dedicación exclusiva. Ahora los comités y las comisiones han desaparecido y el planeamiento se hace directamente a nivel nacional por el ministerio de Defensa y a nivel sectorial y regional por los ministerios y regiones. Mientras se implementan las regiones en el país asumen esa función las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES).

Esto significa que cuando se habla de los actores a nivel nacional en materia de la defensa exterior del país, en lo que respecta a los actores civiles, se está hablando todavía a nivel teórico, ya que en la práctica únicamente el presidente de la República juega un rol activo en la defensa nacional. Los otros actores, ministros, jefes de organismos públicos, presidentes de regiones y de CORDES no han participado hasta la fecha en forma activa en la defensa. En el Perú, a pesar de que la Constitución señala en su artículo 270 que toda persona natural o jurídica está obligada a participar en la defensa nacional, ésta es todavía asunto casi exclusivo de los militares.

POLITICA DE APROVISIONAMIENTO

Para dar una visión general de la política de aprovisionamiento de armas, en el caso peruano es necesario tocar algunos puntos ilustrativos de la conceptualización de su defensa.

Al finalizar los años cincuenta una serie de factores, tanto internos como externos, suscitaron en los grupos castrenses una seria preocupación por los problemas de la seguridad interna. Como consecuencia de estas perspectivas de amenazas el CAEM, Centro de Altos Estudios Militares, y otras instituciones académicas militares adoptaron una doctrina de guerra Contrarrevolucionaria; esta doctrina, posteriormente, habría de ser el vehículo que sensibilizó a los militares para sus planteamientos reformistas.¹⁸

Cuando en octubre de 1968 el General Juan Velasco Alvarado, después de derrocar al Presidente Constitucional Fernando Belaúnde Terry, implementa una serie de medidas político-económicas, como la nacionalización de empresas norteamericanas ubicadas en el sector minero, energético, comunicaciones y financiero, se inicia un distanciamiento confrontacional con el gobierno norteamericano que desemboca con la salida de la misión militar y la suspensión de venta de equipo y servicio militar a las Fuerzas Armadas del Perú.

Paralelamente a estas circunstancias, las Fuerzas Armadas peruanas inician un proceso de modernización de material bélico, con la intención de mantener el equilibrio militar con los países vecinos. Es importante manifestar que las percepciones de amenaza para la seguridad y defensa del país no sólo provienen de las tensiones interestatales con los vecinos, sino también de una lucha guerrillera, que se inició en los años 60 y que finalizó en los 70.

En los años 80, al emerger formalmente el grupo maoísta "Sendero Luminoso", y posteriormente el "Movimiento

¹⁸ Ver Jorge Rodríguez Beruff, "Los militares y el poder", Mosca Azul Editores, Lima, Perú, 1983.

Revolucionario Tupac Amaru", se entroniza en el país una violencia que ha dejado hasta el momento, según informe de la Comisión del Senador Enrique Bernales, más de 15.000 muertos.¹⁹

Resulta, pues, evidente que la mayor amenaza para la seguridad del Perú tiene su fundamento en el frente interno, razón por la cual la adquisición de material bélico ha estado enmarcada en estos parámetros.

Sin embargo, como producto del distanciamiento de la administración norteamericana de la del Perú, se buscan fuentes de aprovisionamiento diversificada con cuyos canales hasta ahora se mantienen fluidas relaciones. Uno de estos canales ha sido el de la Unión Soviética a quien se le ha comprado armamento para el Ejército y la Aviación. Para la Marina en Italia y otros países europeos.

El Perú, pues, a pesar de las dificultades tanto económicas como políticas mantiene una de las fuerzas armadas mejor equipadas del área, entre las que destaca principalmente su Marina de Guerra.²⁰

La Armada peruana cuenta con navíos grandes aunque de varios años de construidos, pero también dispone de naves más modernas y pequeñas. A pesar de su amplia costa y de la defensa del mar territorial de 200 millas, no se dispone de un portaaviones pequeño para sus operaciones de mar. Las naves mayores de la Armada Peruana son el BAP Almirante Grau, buque insignia, y el Aguirre. Ambos son cruceros ligeros provenientes de astilleros holandeses, llamados en sus orígenes "De Ruyter" y "De Zenen Provencien", respectivamente. Las

¹⁹ Ver "Violencia y pacificación", documento editado por DESCO y Comisión Andina de Juristas sobre la "Comisión Especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú", presidida por el Senador Enrique Bernales.

²⁰ Ver "International Defense Profile: Peru", by Vicent Grines, International Combat Arms; *The Journal of Defense Technology*, January 1989.

dos naves de 12.000 toneladas fueron construidas antes de la Segunda Guerra Mundial y entraron recién en servicio en 1953.

El Almirante Grau, por su parte, fue comprado a Holanda en 1973 e incorporado oficialmente a la armada en mayo del mismo año; luego de dos años y medio de tareas de modernización, realizadas por la compañía Dry Dock de Amsterdam; el Grau ha sido dotado de modernos sistemas electrónicos y misiles franceses Exocet de superficie.

Por otro lado, el Aguirre ha sido acondicionado con un hangar de 336 metros cuadrados y una pista de aterrizaje de 598 metros cuadrados que le permiten a la nave funcionar como portahelicópteros. Habitualmente el Aguirre lleva una dotación de tres helicópteros antisubmarinos SEA KING SH 3D.

Es importante considerar que de los seis destructores que posee la Armada Peruana, seis provienen de astilleros holandeses y las dos excepciones son los destructores tipo DARING que son el BAP Palacios (anteriormente HSM Diana) y BAP Ferré (antes HMS Decoy), adquiridos a Gran Bretaña en 1969. Cada una de estas naves está equipada con una pareja de cañones de 4.5 pulgadas, 8 lanzamisiles Exocet de un cañón y poseen 3.600 toneladas de desplazamiento.

Las otras seis naves, de procedencia holandesa y del tipo Friesland, entraron al servicio de la Armada peruana entre 1980 y 1982, son barcos de 3.000 toneladas con capacidad de desplazamiento de 30 nudos y artillada cada una con una pareja de cañones Bofor de 4.7 pulgadas.

Las naves más grandes son cuatro fragatas tipo Lupo. De ellas dos fueron construidas en Italia, BAP Melitón Carbajal y BAP Manuel Villavivencio, y las otras dos restantes, BAP Montero y BAP Mariategui, fueron en el SIMA, Servicio Industrial de la Marina, en el Callao, principal puerto del Perú. Estas naves de 2.500 toneladas de desplazamiento y de 113 metros de eslora no sólo están equipadas con el armamento aéreo más eficaz de la marina peruana que son los sistemas lanzamisiles de ocho cañones Albatross-Aspide, sino también, con ocho misiles de superficie Otomat y un helicóptero AB-212

ASW que se utiliza para alcanzar blancos camuflados tras el horizonte.

Por otro lado la adquisición, a comienzos de los años 80, de seis navíos NAR-M-PR72P de ataque y desplazamiento rápido además de artillados con misiles, coloca al Perú en clara posición disuasoria frente a flotas enemigas mayores. Al estar dotadas de cuatro misiles Exocet y desarrollar velocidades que superan los 36 nudos, estas naves son importantes soportes de una fuerza de ataque de superficie.

Sin embargo, el grueso de la ofensiva de la marina del Perú reside en su poderosa fuerza submarina. Esta fuerza está integrada por doce submarinos de ataque con motor diesel en la que se incluyen una nave Guppy tipo 1A y cuatro Mackerel. Anteriormente era dos tipo Guppy, pero un desafortunado accidente a fines del año 88 de un pesquero japonés con el submarino "Pacocha", lo echó a pique y actualmente sólo está operativo el "Pradera".

Los cuatro submarinos Mackerel entraron en servicio en los años cincuenta y llevan los nombres de BAP "Dos de Mayo", "Abtao", "Angamos" e "Iquique".

Los seis submarinos restantes, de fabricación alemana, son del tipo 1200, construidos a fines de los 70 y a comienzos de los 80, desplazan 1.290 toneladas y sumergidos desarrollan una velocidad de más de 21 nudos. Estos artefactos bélicos son sumamente silenciosos y de difícil ubicación, aún para los sofisticados sistemas de detención. Están dotados de 14 torpedos de 21 pulgadas que se disparan por ocho tubos montados en la proa.

Es importante considerar, que los navíos de superficie están ya cercanos a su obsolescencia y que ninguna nave peruana de esta naturaleza, a excepción de las Lupo, podría operar en situación de riesgo mediano. Considerando la situación económica por la que transcurre el país, es difícil considerar que se decida reemplazar las unidades antiguas por unas más modernas y que es posible que en lo futuro se utilicen los astilleros del SIMA para la construcción de nuevas naves.

Por su parte la Fuerza Aérea Peruana (FAP) cuenta con 170 aviones de combate, 120 helicópteros y 230 aeronaves de transporte y entrenamiento. Los aparatos de combate de más avanzada tecnología son los 12 Mirage 2000 de factura francesa. Como se sabe estos aeroplanos son unos mono motores que pueden alcanzar la velocidad de Mach 2.35, es decir 2.800 km/hora. Están artillados con dos misiles tipo Matra Super 530d, de alcance medio guiados por radar; dos Magic 2R500 de ondas térmicas y dos cañones gemelos DEFA 554 de 30mm., que están emplazados en la parte inferior del fuselaje y con una capacidad de fuego de 125 descargas. Estos aviones son el sustento principal de la defensa aérea peruana.

La Fuerza Aérea peruana, posee también 20 Mirage 5P para operativos en tiempo despejado que pueden utilizarse fácilmente en blancos terrestres. Estas naves apoyadas con los misiles Tierra-Aire SA3, de alcance medio de fabricación soviética, están ubicados en las principales bases en Lima y Arequipa.

Hay, además, dos escuadrones de bombarderos ligeros formados por 40 Camberras de manufactura inglesa, B(1)-8,-56,-68 que tienen más de 20 años de antigüedad y que pueden cargar cuatro toneladas de bombas desarrollando una velocidad máxima de 870 km/H, con una autonomía de vuelo de 1300 km. Estas naves, en caso de lanzarse sobre un sistema antiaéreo moderno sería un blanco muy fácil.

Entendiéndose que las perspectivas de amenaza son principalmente del frente interno y en segundo nivel de los países vecinos, los aviones de mejor operatividad son los equipados para atacar blancos terrestres. En este rubro están considerados los 30 Cessna A-37B, que conforman dos escuadrones de ataque para operaciones antisubversivas y 40 Sukhoi soviéticos SU-22 Fitter-F, agrupados en dos escuadrones de ataque.

Es importante considerar que el Perú es la única nación sudamericana equipada con aviones soviéticos. El SU-22 Fitter-F es una variante del SU-17 MK, que es un avión de ataque con

geometría variable. El Fitter-F presenta aletas dorsales y superior de grandes dimensiones, necesarias para poder manejar la fuerza propulsora de 11.500 kg. de turbina Tumansky R-29BS-300, de combustión retardada. Pero, el instrumental electrónico del avión peruano es inferior al de los modelos soviéticos corrientes.

Por otro lado la Fuerza Aérea del Perú se encuentra en un plan de renovación de su parque de aviones de transportes soviéticos Antonov An-26, por 15 Antonov An-32 Cline, en base a un acuerdo de comercio compensado.

Además, la FAP cuenta con aviones de entrenamiento suizos Pilatus PC-6, helicópteros de la RFA, de Italia, de Estados Unidos y aviones brasileños EMB-312 Tucano.

Por su parte la URSS, con la intención de conservar las buenas relaciones con Perú, ha reacondicionado, a muy bajo costo, los SU-22 peruanos dotándolos de instrumental electrónico moderno, equipo para control de fuego y turbinas Tumansky R-298, que son los motores diseñados para los MIG-27.

Pero, es el Ejército del Perú la fuerza armada más importante no sólo históricamente sino la que mayor gravitación ejerce en la toma de decisiones políticas. El país se encuentra dividido en cinco regiones militares, con unidades armadas en cada una de ellas. Tiene en sus filas a más de 75.000 efectivos y 180.000 reservistas entrenados.

El Ejército está organizado en tres brigadas blindadas, cuatro mecanizadas, siete divisiones de infantería, una brigada especial de misiones en la selva, una brigada de operación aérea y de comando, un destacamento independiente de carros blindados, cuatro batallones independientes de infantería, ocho batallones de ingenieros y cuatro escuadrones de helicópteros.

Sin lugar a dudas el poderío del Ejército se sustenta en sus 250 tanques de fabricación soviética T 54/55. Cada una de estas variedades de tanques está artillado con un cañón estriado de 100mm., una ametralladora antiaérea de 12.7mm. montada sobre la torreta central y dos ametralladoras de 7.62mm. ubicadas dentro del casco. Cada unidad tiene un peso de

aproximadamente 40 toneladas y desarrollan, en carretera, una velocidad de 30 km/h.

Entendiéndose que el T54 posee un blindaje de 203mm., mientras que el T55 tiene 150mm.; estos pesados instrumentos de guerra tienen una limitada operatividad, ya que los mismos no podrían ser empleados en zonas muy accidentadas o en regiones selváticas.

Pero los tanques soviéticos están apoyados por 100 carros ligeros AMX 13 de origen francés que pueden desplazarse a una velocidad de 60 km/h y con un radio de acción de 400 km sin aprovisionarse de combustible. Tanto los tanques soviéticos como los carros franceses son artefactos diseñados a fines de los cincuenta que ahora empiezan a ser considerados obsoletos. las fuerzas ligeras, por su parte, cuentan con 60 vehículos de reconocimiento M8/20 y 20 Fiat 6616. Las unidades blindadas y los regimientos mecanizados cuentan con 280 blindados MII3 para transporte de efectivos.

Pero donde la influencia soviética es más enfática es en las unidades de artillería; donde las 276 piezas de artillería de campaña de 105mm. son de fabricación soviética, de la misma nacionalidad son los 24 lanzacohetes múltiples BM-21, de 122mm. y 40 tubos, montados en camiones Ural-375D 6x6. Este material da la capacidad de poder saturar un área con 960 proyectiles de 20 kg. en un tiempo relativamente corto.

Por su parte la movilidad aérea, uno de los factores importantes en la lucha contrasubversiva, está basada en 30 helicópteros Mi-8 y también en los helicópteros HIp, los mismos que han sido utilizados con mucho éxito, en territorio montañoso como el Afgano, por las tropas soviéticas. Últimamente han sido adquiridos helicópteros de ataque Hind-D, que es una variante del Hind-A, que porta una ametralladora de cuatro cañones de 12.7 mm. además de dos "hardpoints" y dos disparadores gemelos ubicados en los extremos de un par de consistentes aletas adheridas en los laterales del fuselaje.

Es importante manifestar que el Hind-D, está también equipado con mecanismos sensores, televisión para niveles de

baja visibilidad, radar, señuelos y en algunos casos rayos láser para ubicación de blancos.

Se debe manifestar, por otro lado, que las fuerzas armadas habitualmente le dan apoyo a las fuerzas policiales no sólo en su lucha contra la subversión sino también contra el narcotráfico.