

ANUARIO 2010
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU / CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORES

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**Programa de Cooperación
en Seguridad Regional**



ANUARIO 2010 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2010

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	XXI
--	-----

PARTE I

SEGURIDAD REGIONAL

LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA GEOPOLÍTICA, LA IDEOLOGÍA Y LAS AMENAZAS EMERGENTES <i>Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Francine Jácome</i>	3
EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: NATURALEZA, BALANCE PROVISORIO, PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS <i>José Manuel Ugarte</i>	25
HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN <i>Julián González Guyer</i>	43
LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL <i>Orlando J. Pérez</i>	58
LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA) Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Francisco Leal Buitrago</i>	73

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS ESCENARIOS DE LA DEFENSA Y DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI <i>Mariano Ciafardini / José Manuel Ugarte</i>	85
SEGURIDAD Y DEFENSA EN BRASIL EN 2009: AVANCES EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN DISEÑO ESTRATÉGICO <i>Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado</i>	104
EL CARIBE: LA COMPLEJA COYUNTURA DE LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	114
CHILE: EL ESCENARIO DE LA DEFENSA Y SU PROYECCIÓN REGIONAL <i>Boris Yopo H. / María Inés Ruz</i>	126
COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE <i>Camilo Echandía Castilla / Eduardo Bechara Gómez / Irene Cabrera Nossa</i>	136
MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL <i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	173
PARAGUAY, UN ESCENARIO CONFUSO Y CAMBIANTE <i>Diego Abente Brun</i>	187
DEFENSA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERNA EN PERÚ, 2008-2010: PRAGMATISMO Y CORTO PLAZO <i>Eduardo Toche</i>	194
URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA <i>Julián González</i>	205
POLÍTICAS Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE LA ALBA	
LOS CAMBIOS EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA EN LA “REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA” DE EVO MORALES <i>Sonia Alda Mejías</i>	221
“AQUÍ NO SE RINDE NADIE”: SEGURIDAD Y DEFENSA CUBANA EN CONTEXTO <i>Hal Klepak</i>	242

CONTENIDO

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA <i>Pablo Celi</i>	255
NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD <i>Roberto Cajina</i>	267
VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI <i>Francine Jácome</i>	286

PARTE III

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Marcelo Fabián Sain</i>	313
CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS <i>Bruce Bagley / Aline Hernández</i>	328
CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA <i>Daniel Brombacher</i>	379
VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE <i>Lilian Bobea</i>	395
LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO <i>Max Alberto Loría Ramírez</i>	416
ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009 <i>Markus Schultze-Kraft</i>	436
SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO <i>William Godnick</i>	456
MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE <i>Haydée Caruso / Rachel Maître</i>	469
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	487

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN

Minustah.	Cuadro resumen	52
-----------	----------------	----

LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL

Gráfico 1.	Apoyo a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente	67
Gráfico 2.	Apoyo a la reelección presidencial	68
Gráfico 3.	La destitución del presidente Zelaya fue un golpe de estado	68
Gráfico 4.	Apoyo a la destitución y exilio del presidente Zelaya	68

COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE

Gráfico 1.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 1998-2009	139
Gráfico 2.	Combates de las fuerzas militares contra los grupos irregulares, 1998-2009	140
Gráfico 3.	Actividad armada de los grupos irregulares, 1998-2009	141
Gráfico 4A.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2008	146
Gráfico 4B.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2009	146
Gráfico 5.	Acciones más recurrentes de los grupos irregulares, 1998-2009	147
Gráfico 6.	Comparación del número de víctimas por homicidios y masacres, 1997-2009	152
Gráfico 7.	Comparación del número de homicidios, 2008 y 2009	153
Mapa 1A.	Combates en 2008	155
Mapa 1B.	Combates en 2009	155
Mapa 2A.	Acciones irregulares en 2008	156
Mapa 2B.	Acciones irregulares en 2009	156
Mapa 3A.	Acciones de mayor esfuerzo militar, 2009	157
Mapa 3B.	Acciones de menor esfuerzo militar, 2009	157

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 4.	Correlación de fuerzas, 2009	158
Mapa 5A.	Municipios con presencia de cultivos de coca y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 5B.	Municipios con presencia de combates y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 6A.	Eventos por MAP y Muse, 2008	160
Mapa 6B.	Eventos por MAP y Muse, 2009	160
Mapa 7A.	Masacres realizadas en 2008	161
Mapa 7B.	Masacres realizadas en 2009	161
Mapa 8A.	Tasas de homicidios en los municipios, 2008	162
Mapa 8B.	Tasas de homicidios en los municipios, 2009	162
Mapa 9A.	Municipios con disminución de la tasa de homicidios, 2009	163
Mapa 9B.	Municipios con aumento de la tasa de homicidios, 2009	163

MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Gráfico 1.	Ejecuciones en México, 2001-2010	174
Tabla 1.	Quejas de la CNDH a la Sedena, 2006-2010	179
Tabla 2.	Recomendaciones de la CNDH a la Sedena, diciembre 2006-julio 2010	179
Tabla 3.	Elementos de todos los cuerpos policiales de México (enero 2009)	180
Tabla 4.	Alianzas de narcotraficantes mexicanos y colombianos, 2010	181
Tabla 5.	Países utilizados para el tráfico de drogas por carteles mexicanos, de Colombia hacia Estados Unidos	181

URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA

Tabla 1.	Uruguay, cantidad de denuncias de delitos totales y de otros delitos, 2007-2009	210
Gráfico 1.	Uruguay, homicidios y tentativas de homicidio, 2007-2009	211
Tabla 2.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos contra la propiedad, 2007-2009	211
Tabla 3.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos sexuales, 2007-2009	211

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Tabla 1.	Policía Nacional, asignación presupuestal, por componentes	261
Tabla 2.	Principales adquisiciones militares proyectadas	263
Tabla 3.	Ecuador: acuerdos de cooperación multilateral en seguridad, 2008-2009	265
Tabla 4.	Ecuador: acuerdos de cooperación bilateral en seguridad, 2008-2009	266

NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD

Tabla 1.	Detalle de cargos Ministerio de Defensa-Ejército, 2005-2009	269
Diagrama 1.	Organigrama del Ejército de Nicaragua	269
Tabla 2.	Detalle de cargos del Ministerio de Gobernación, 2005-2009	270

Diagrama 2.	Organigrama de la Policía Nacional de Nicaragua	270
Tabla 3.	Distribución de grados policiales, por sexo, 2007	271
Tabla 4.	Policía: despliegue territorial, por delegaciones, 2007	272
Gráfico 1.	Empresas de seguridad privada, 1990-2009	275
Tabla 5.	PGR-Presupuesto de defensa, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	280
Tabla 6.	Relación presupuestal entre Ministerio de Defensa y Ejército, 2005-2009	280
Tabla 7.	Presupuesto de defensa: distribución porcentual, 2005-2008 (por rubro)	280
Tabla 8.	PGR-Presupuesto Ministerio de Gobernación, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 9.	Relación presupuestal entre Ministerio de Gobernación-Policía, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 10.	Comparativo porcentual de los gastos social, de seguridad y de defensa, 2005-2009	281

VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Diagrama 1.	Estructura orgánica de la Policía Nacional	294
Tabla 1.	Adquisiciones militares, 2004-2008	298
Tabla 2.	Principales adquisiciones de armamento y equipos, 2005-2008	299
Tabla 3.	Presupuesto nacional, rubro de seguridad, 2009 y 2010 (proyecciones)	300

CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS

Gráfico 1.	Porcentaje de la población adulta víctima de un crimen, México, 2007	346
Figura 1.	México, termómetro del delito	347
Tabla 1.	Porcentajes de denuncia a la policía de cinco delitos en países y ciudades	348
Tabla 2.	Porcentajes de no averiguación previa del total de delitos	349
Tabla 3.	Denuncias recibidas y pérdidas en dólares en casos de fraude electrónico en Estados Unidos, 2004-2008	354
Tabla 4.	Tasa per cápita de autores de crímenes electrónicos en Estados Unidos	354
Tabla 5.	Tasas per cápita de denunciantes de crímenes electrónicos en Estados Unidos, por 100.000 habitantes	355
Mapa 1.	Rutas del tráfico ilícito de drogas y personas	361
Mapa 2.	Principales rutas de tráfico de drogas	362
Mapa 3.	Actividad marítima sospechosa, 1 de enero-20 de diciembre de 2005	363
Mapas 4 y 4A.	Patrones de vuelos sospechosos de tráfico de drogas, 2003 y 2009	364
Mapa 5.	Principales destinos del tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (pasando por México), precios por gramo (1999 y 2005) y toneladas por país (2005)	365
Mapa 6.	Principales áreas de operaciones de los carteles mexicanos más importantes	366
Mapa 7.	Principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles mexicanos más importantes, 2008	367
Mapa 8.	Distribución de los grandes grupos del narcotráfico en México, julio de 2009	368

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 9.	Uso de la droga en el mundo	369
Mapa 10.	Los diez estados con más casos de fraude electrónico en Estados Unidos	370
Mapa 11.	Diez países donde se comenten más crímenes electrónicos	371
Mapa 12.	Diez estados de Estados Unidos donde se denuncian más crímenes electrónicos	372
Mapa 13.	Diez países donde se denuncian más crímenes electrónicos	373
Mapa 14.	Estados mexicanos donde se recibieron reportes de operaciones inusuales	374

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA

Gráfico 1.	Cocaína incautada, países europeos seleccionados, 2002-2008	382
Gráfico 2.	Delitos relacionados con la cocaína, países europeos seleccionados, 2001-2007	382
Mapa 1.	Rutas principales del tráfico de drogas	384
Gráfico 3.	Precio promedio de un gramo de cocaína al por menor, 2007 (países seleccionados)	388
Gráfico 4.	Delitos relacionados con la trata de personas latinoamericanas (grupos significativos)	390
Gráfico 5.	Origen de las armas entregadas por las AUC (Colombia), 2003-2006	391

VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE

Tabla 1.	Índice de muertes violentas en Centroamérica y la República Dominicana, 1999-2007	403
Tabla 2.	Muertes violentas en República Dominicana, 2008	403
Diagrama 1		405
Tabla 3.	Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada por medio del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana	405
Tabla 4.	Causas de las muertes violentas en República Dominicana, 2006-2008	407
Tabla 5.	Niveles de coordinación nacional e internacional y acuerdos interagenciales concertados por el gobierno dominicano	410

LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO

Figura 1.	Esquema de organización de las actividades del crimen organizado	418
Tabla 1.	Incautaciones de cocaína en base y clorhidrato (kg), 2000-2008	419
Gráfico 1.	Incautaciones de cocaína por años, en miles de kilos, 2000-2008	420
Tabla 2.	Detenidos por narcotráfico, 2000-2007 (tasa por 100.000 habitantes)	421
Tabla 3.	Presupuestos nacionales para la lucha contra las drogas, 2001-2006 (en millones de dólares)	421
Tabla 4.	Cambio de presupuesto en los gastos asignados para la lucha contra las drogas, 2002 y 2006	422
Tabla 5.	América Central: casos de trata de personas denunciados e investigados, 2003-2008	423
Tabla 6.	Incautaciones de armas ilícitas, 2000-2006	424
Tabla 7.	Armas ilícitas incautadas en relación con arrestos por delitos por tráfico de drogas, 2000-2006	425
Gráfico 2.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, por año y país, 2001-2006	426

Tabla 8.	Homicidios por cada 100.000 habitantes, 2001-2006	426
----------	---	-----

ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO
COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009

Tabla 1.	Producción potencial de cocaína y área cultivada con coca en Colombia, Bolivia y Perú (número de familias involucradas en el cultivo, 2006-2008)	437
Tabla 2.	Plantas de procesamiento de cocaína destruidas, 2006-2008	437
Gráfico 1.	Producción potencial de cocaína (mt) en la región andina, 1994-2008	438
Tabla 3.	País de origen/destino, intensidad, víctimas, intención de trata	438
Tabla 4.	Países importadores, países vendedores, volumen total 2000-2005, productos principales	439

SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS
EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Tabla 1.	Características: crimen común y crimen organizado	459
Organigrama.	Actores de seguridad	460
Tabla 2.	Empresas de seguridad privada (legales) en Centroamérica	461
Tabla 3.	Empresas de seguridad privada en Sudamérica	462
Tabla 4.	Entidades responsables de la fiscalización de empresas de seguridad privada	464
Tabla 5.	Capacitación de vigilantes de seguridad privada en algunos países	465

MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Quadro 1.	Países observados	472
Quadro 2.	Instituições Policiais consideradas para o estudo	473
Quadro 3.	Organizações policiais na região	474
Quadro 4.	Organizações policiais e seus efetivos	475
Quadro 5.	Definições preliminares (versão mantida em espanhol)	477
Quadro 6.	Missão das organizações policiais, segundo suas leis orgânicas ²⁶	478
Quadro 7.	Funções das organizações policiais	479
Quadro 8.	Características das organizações policiais	479
Quadro 9.	Dependência legal	479

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DEFENSA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERNA EN PERÚ, 2008-2010:

PRAGMATISMO Y CORTO PLAZO

EDUARDO TOCHE

RESUMEN EJECUTIVO

Este artículo ofrece una panorámica de los principales problemas que muestran la defensa y la seguridad en el Perú, así como sobre la gestión y conducción del gobierno del presidente Alan García (2006-) al respecto.

En ese sentido, se destaca la desconexión entre la política gubernamental y los objetivos estratégicos del país. Las dificultades mayores residen en la baja articulación entre los diferentes sectores y niveles que conforman el aparato administrativo del Estado peruano, lo que tiene como resultado la persistencia de la autonomía funcional de las instituciones militares, que no se condice con la construcción de una democracia sostenible.

Esto se evidencia en el poco diálogo que existe entre los sectores de defensa y de relaciones exteriores, cuyos objetivos no han terminado de armonizarse; de otro lado, favorece la fuerte presencia del componente militar en las estrategias internas y externas. El resultado es un ejercicio de la defensa y la seguridad muy distante de su alineamiento con las aspiraciones de desarrollo. A pesar de ello, es poco probable que estas materias hagan parte de un debate sustancial en los próximos y cruciales procesos electorales, debido, en gran medida, al poco interés que estos asuntos despiertan en el sector civil y los partidos políticos, en tanto siguen considerándolos un espacio cerrado de los militares.

1. SEGURIDAD, POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

Durante los dos últimos años, el gobierno del Perú ha manifestado una conducta pragmática respecto a sus asuntos de seguridad, defensa y política exterior. Es decir, aun cuando los aspectos doctrinarios de la política de Estado en este ámbito están, mal que bien, establecidos en los diversos documentos que sirven de directrices al sector defensa y al de relaciones exteriores¹, los principios establecidos se han relativizado, privilegiando el manejo de situaciones coyunturales, lo que concuerda con los objetivos gubernamentales a corto plazo, pero deja muy difusos sus vínculos con la dirección a largo plazo que se persigue con las políticas de Estado.

En ese sentido, cabe resaltar que para elaborar sus políticas sectoriales ambos sectores parten del principio de alineamiento con las políticas de Estado emanadas del “Acuerdo nacional”²: en el caso de las relaciones exteriores, de la sexta política y, en el del sector defensa, de la novena³.

De esta manera, la Cancillería debería obedecer a un mandato en el que se da prioridad a la inserción comercial del país en el mundo. Esta premisa establece seis lineamientos de política, de los cuales destacamos los numerales 3 a 6, que establecen como objetivos: 3) la inserción estratégica del Perú en los espacios andino, amazónico, sudamericano y latinoamericano; 4) la alianza estratégica con Brasil y la integración física sudamericana; 5) la asociación estratégica mutuamente beneficiosa con Estados Unidos y con la Unión Europea; y 6) la consolidación de la presencia estratégica del país en la cuenca del Pacífico.

En el caso del Ministerio de Defensa, las acciones de defensa y seguridad deben garantizar la primacía de los intereses nacionales, traducidos en “objetivos nacionales”. Para el caso, define cinco objetivos, de los cuales dos se refieren a la política externa y tres a la seguridad interna, todo ello con base en dos lineamientos de política: 1) preservar la independencia, soberanía, integridad del territorio y los intereses naciona-

les; y 2) maximizar el poder nacional y proyectarlo, para mantener al país libre de amenazas o en condiciones de enfrentarlas exitosamente.

Un asunto que llama la atención al respecto es la poca posibilidad de integrar las políticas sectoriales cuando, a primera vista, se proponen objetivos que establecen prioridades diferentes, a lo que debe agregarse el desarrollo de las mismas que, al parecer, no promueve posibilidades de interlocución y diálogo. Esto a pesar de que el Acuerdo nacional establecía el año 2006 como plazo para la puesta en marcha de un sistema integrado de defensa nacional y política exterior⁴.

Así, durante los últimos años, la Cancillería ha dedicado gran parte de sus esfuerzos institucionales a la negociación de tratados comerciales, propuestos como el fundamento de las nuevas relaciones que deben tenerse con Estados Unidos, la Unión Europea y China, entre otros países. Asimismo, ha trabajado en acciones conducentes a fortalecer las relaciones con Brasil, mediante la inclusión del Perú en las instancias de integración auspiciadas por ese país, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa), específicamente el proyecto de la carretera interoceánica, los anillos energéticos e, incluso, la formulación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

El sector defensa, por su parte, fundamenta su acción en la consideración de las amenazas que podrían provenir de la aplicación en el hemisferio de doctrinas de seguridad que se consideren incompatibles con el derecho internacional, las crisis que podrían surgir con la escasez de recursos vitales, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada y el narcotráfico⁵. Como puede notarse, gran parte de esta agenda no se corresponde estrictamente con el sector defensa y, en el mejor de los casos, debería incluir espacios de coordinación intersectorial.

Paralela a esta agenda explícita existe una no manifiesta que, además, parece ser la prio-

ritaria. Si bien los modelos económicos y políticos imperantes en el hemisferio, resultado del Consenso de Washington, proyectaron la disminución de las tensiones en la región, veinte años después el escenario muestra, en términos generales, su reactivación. Esto ha llevado a que se haga énfasis en las relaciones bilaterales, con un alto componente de seguridad, en especial con los países vecinos, disminuyendo la importancia de la política multilateral, que, dicho sea de paso, no ha sido materia de gran interés para el Estado peruano durante las últimas décadas. Un ejemplo de esto es la atención decreciente que en el país se presta a los procesos de las Cumbres, que, de otro lado, experimentan sus propias crisis.

En esa línea, debe considerarse también que los países andinos –entre ellos el Perú–, han ocupado un espacio limitado en las prioridades globales de Estados Unidos, en los aspectos de seguridad y defensa (Bonilla y Páez, 2006). Desde el fin de la guerra fría, para Washington la problemática de la región andina sólo incluyó dos asuntos de relativa importancia: el narcotráfico y el conflicto colombiano, problemas cuya importancia se fue profundizando a lo largo de los noventa, adquiriendo mayor énfasis con las medidas adoptadas luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001. De esta manera, en términos generales, Estados Unidos subordina los asuntos regionales a las perspectivas globales que enfatizan las visiones de seguridad y los instrumentos militares para el procesamiento de agendas complejas.

En esta línea, la importancia del narcotráfico en la agenda entre Perú y Estados Unidos es indudable. Aun así, entre 2008 y 2009 la cooperación estadounidense para la lucha antinarcóticos descendió a menos de la mitad, en comparación con 2003 y 2004⁶.

Ahora bien, en las relaciones bilaterales con los países vecinos lo destacable es la renovación de las tensiones del Perú con Chile, que permanecen pendientes de una serie de aspectos relacionados con el acuerdo de paz firmado con

Ecuador en 1998; el enfriamiento y la tensión de sus relaciones con Bolivia por consideraciones ideológicas; y la promoción de la militarización de la frontera con Colombia, de acuerdo con ese país. Así mismo, en los últimos años las tensiones con Venezuela han sido evidentes, también por consideraciones ideológicas.

En el caso de Venezuela y Bolivia, habría que agregar las preocupaciones que surgen no sólo por la probabilidad de la expansión de su modelo político hacia el resto de Sudamérica, sino también por los vínculos crecientes de sus gobiernos con potencias extra hemisféricas, como sería el caso de Irán. El gobierno del presidente García mantiene relaciones distantes con el actual gobierno boliviano, llegándose incluso a serios cuestionamientos de uno y otro lado, cuestionamientos hechos públicos y que llevaron al más bajo nivel de las relaciones entre países que históricamente se consideraban aliados naturales⁷. Esta precaria situación comenzó a recomponerse con el nombramiento como embajador del Perú en Bolivia del ex canciller Manuel Rodríguez Cuadros, uno de los defensores más fervientes de la amistad peruano-boliviana.

Con Chile, el gobierno peruano debe comportarse tratando de solucionar la encrucijada que le plantea, por un lado, el alto nivel de inversiones de las empresas chilenas en el país y la existencia de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos y, por otro, la reactivación del diferendo territorial, esta vez marítimo. En ese sentido, el gobierno peruano se impone la estrategia de “cuerdas separadas”, es decir, que es posible y viable impulsar la integración económica mediante la liberalización de los mercados, evitando que en ésta influyan los ritmos y enfoques políticos.

Sin embargo, esta perspectiva contradice de alguna manera lo que el sector defensa se propone como objetivo prioritario –“integridad del territorio”– que, a su vez, está muy condicionado por el gasto militar alto y constante que viene haciendo Chile durante las últimas décadas. Sobre ello, es posible que haya cierta incomodidad,

sobre todo en la alta jerarquía militar peruana, respecto a las críticas y falta de disposición de las autoridades chilenas a la propuesta del presidente García de liderar una iniciativa de reducción de compras de armas en la región, incorporada en una propuesta más amplia: el “pacto de no-agresión”⁸.

En cuanto a Ecuador, transcurridos más de cincuenta años de la firma del Tratado de Río de Janeiro, desconocido parcialmente por ese país, y después de varios enfrentamientos armados desde entonces, como el de 1981 en la cordillera del Cóndor y el de 1995 en el conflicto del Cenepa, Ecuador y Perú firmaron, el 26 de octubre de 1998, el Tratado de Itamaraty, mediante el cual dan fin a sus diferencias al respecto. En dicho acuerdo se estableció un plan a largo plazo para propiciar la integración definitiva y mejorar las relaciones entre ambos países: el Plan binacional de paz y desarrollo⁹. Concebido como una estrategia diseñada de manera conjunta con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones del norte y nor-oriental del Perú y del sur y oriente del Ecuador, por medio del desarrollo de actividades y la ejecución de proyectos que permitan integrar económicamente la región, acelerar su desarrollo productivo y social, y superar la situación de atraso respecto al resto de los territorios de ambos países, este tratado ha tenido efectos importantes en la política de seguridad del Perú, en tanto que al eliminarse un posible foco de tensiones se dispone de mayores recursos para los sectores sociales de la región. Así mismo, debido a la integración económica de los pueblos fronterizos en esa zona, el desarrollo económico y comercial allí es creciente.

No obstante, un balance en perspectiva permite identificar serias debilidades en los resultados que viene obteniendo este esfuerzo de integración, entre ellas que los éxitos se reflejan sobre todo en el aumento del intercambio comercial y el impacto es visible sólo en las regiones económicamente más dinámicas (las costeras). Así, los otros componentes del desarrollo sostenible no muestran una evolución

aceptable en los indicadores correspondientes a las zonas andinas y amazónicas del espacio fronterizo (Toche, 2009).

Finalmente, las relaciones con Brasil han experimentado cambios sustanciales en la medida en que éste dejó de ser para el Perú un país lejano a pesar de la vecindad, siendo actualmente un referente estratégico. La complejidad de las relaciones con Brasil parte del hecho de que aun cuando el Perú es territorialmente un país amazónico (61% de su superficie corresponde a la Amazonia), los proyectos de construcción nacional no incluyeron ese espacio, mientras que, de otro lado, Brasil emerge como una potencia regional, con proyecciones y objetivos definidos, para lo cual ha diseñado un conjunto de acciones tendientes a ocuparla, de acuerdo con sus intereses nacionales (Amayo, 2009).

Estos desconciertos desde el lado peruano se reflejan bastante bien en algunos programas de integración promovidos por Brasil, como la carretera interoceánica, insertada en el programa Iirsa, o la conformación de los anillos energéticos en Sudamérica. En estas situaciones, las iniciativas brasileñas no han estado acompañadas de declaraciones explícitas de interés por la parte peruana. Dicho de otra manera, haber identificado a Brasil como un aliado estratégico no ha estado acompañado de la elaboración de instrumentos que permitan la negociación de intereses entre ambos países.

En esta línea, en el desarrollo de las relaciones bilaterales con Brasil debe señalarse la ausencia de un enfoque de defensa y seguridad. Respecto a ello, al tiempo que se han debilitado las posiciones peruanas en los mecanismos de integración subregional –la Comunidad Andina de Naciones (CAN)–, el país empezó a mirar con interés la formación del foro de Unasur y, dentro de éste, la constitución de un Consejo de Seguridad Sudamericano, iniciativas en las que es evidente el auspicio brasileño.

La constitución de un espacio autónomo para cuestiones de defensa y seguridad en el hemis-

ferio, sin la participación de Estados Unidos, es positiva en principio. Sin embargo, tres asuntos deberían preocupar: 1) que el Consejo de Seguridad Sudamericano se conciba en un ámbito que no es de integración: Unasur es un foro; 2) en la medida en que los países participantes no formulen sus intereses y demandas, así como procedimientos de consenso, este espacio puede correr la suerte de los que están vigentes, es decir, la burocratización que supone la falta de instrumentalización de las voluntades declaradas; y 3) la ausencia evidente de espacios de participación de la sociedad civil.

2. SEGURIDAD Y GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Aun cuando la política de defensa y seguridad en el Perú muestra una tendencia cortoplacista debido a las deficiencias en la formulación de instrumentos –falta de articulación intersectorial y ausencia de objetivos estratégicos, entre otros–, estos problemas también se deben en gran medida a los límites impuestos por los modelos económico y político imperantes. En ese sentido, la combinación de centrar lo económico en el crecimiento y lo político en la democracia electoral ha dado como resultado una seguridad interna “realmente existente” que no se relaciona con las tareas del desarrollo, entre ellas el fortalecimiento institucional que permita la sostenibilidad del sistema democrático.

En esa línea, la primera cuestión que debe resaltarse son las condiciones adversas para la defensa y la seguridad del país en el frente interno, generadas por la persistencia de los problemas socioeconómicos. Al respecto, los últimos reportes del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei) sobre los resultados en la lucha contra la pobreza invitan al optimismo, dada su disminución considerable en los últimos años¹⁰. Sin embargo, además de las observaciones hechas respecto a las metodologías empleadas¹¹, la cuestión fundamental radica en la enorme desigualdad que aun se mantiene en el país, una ca-

característica definitoria de los países catalogados como de renta media, como es el caso del Perú.

Aun cuando es destacable que el Perú también presenta evoluciones favorables en este rubro, la vigencia de una desigualdad considerable no puede negarse. Las manifestaciones de descontento social son una muestra de que la distribución del ingreso no mejoró sustancialmente durante la fase expansiva de la economía peruana¹², lo que trae a colación la poca capacidad existente para procesar institucionalmente los conflictos sociales. Es decir, los actores estatales y no estatales vienen mostrando limitaciones para formular *gobernanzas* adecuadas en las dimensiones locales y regionales, de manera tal que el conflicto no puede ser resuelto, tendiendo a formarse escenarios muy violentos.

De esta manera, el país muestra dos rostros: los territorios y poblaciones que participan en la dinámica del crecimiento económico y, de otro lado, los que han quedado al margen del mismo o que, dado el caso, participan en economías ilícitas, como el narcotráfico. En relación con estos últimos, la tendencia ha sido a militarizar esas zonas como mecanismo de control, ante las dificultades de implementar allí estrategias de desarrollo sostenible.

2.1 REZAGOS SUBVERSIVOS

El Perú no supera todavía del todo el problema subversivo que se originó a inicios de los ochenta, aun cuando es obvia la derrota militar de Sendero Luminoso y la desaparición del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). Hasta la fecha, el primero persiste en su intento subversivo, manteniendo dos columnas armadas: una que opera en el valle del río Huallaga, bajo el mando del denominado *camarada Artemio*, y la otra que se encuentra en las alturas de Viscatán y en el valle de los ríos Apurímac y Ene (Vrae), al mando de alias *camarada José*.

Estas dos columnas, en particular la del Vrae, han hecho alianzas con el narcotráfico,

potenciando así su actividad delictiva. Frente a ello, el Estado peruano planteó, desde el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), dos planes operativos destinados a combatir a Sendero Luminoso y al narcotráfico. Estos planes toman el nombre de los lugares geográficos donde se desarrollan y responden a una lógica militar de actuación, en tanto buscan recuperar la presencia efectiva del Estado en territorios poco controlados por la autoridad estatal.

En efecto, el denominado Plan Vrae¹³ mantiene a la Fuerza Armada operando frente a lo que se considera el principal foco de Sendero en el país¹⁴. Para ello, el CCFFAA dispuso la creación del comando especial Vrae, al mando de un general de división, que desde mediados de 2009 viene desarrollando el operativo Excelencia, cuyo objetivo es controlar la zona de Viscatán, principal bastión senderista. Estas operaciones han resultado poco satisfactorias para los objetivos que se propone el gobierno –sobre todo por el número de víctimas entre los soldados–, pero han obligado a Sendero y a los narcotraficantes a hacerse visibles, evidenciando la alianza entre ellos y permitiendo mejores condiciones para combatirlos.

El segundo es el Plan Huallaga que, bajo la dirección de la Policía Nacional, con el apoyo de la Fuerza Armada, viene desarticulando las actividades de Sendero Luminoso en dicha región del país¹⁵.

Sin embargo, la falta de definición estratégica impide una visualización certera sobre la importancia de los factores presentes en el Vrae y el alto Huallaga: el problema principal, ¿es el narcotráfico o la subversión? La respuesta lógica es que el primero puede subsistir sin la segunda, pero ésta necesita retroalimentarse de aquel.

Así, hay evidencias de los resultados adversos que se vienen obteniendo con la militarización de las zonas cocaleras, que busca derrotar a los remanentes subversivos presentes en ellas. A pesar de ello, el gobierno insiste en su esquema y decidió aumentar el presupuesto de defensa en

el rubro específico de Vrae¹⁶, zona en la que el componente militar de la intervención del Estado ha sido fundamental en los últimos años. Sin embargo, el Programa de monitoreo de cultivos ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd) reporta que en 2008 la extensión de cultivos de coca en el Perú se incrementó en 4,5%, totalizando 56.100 hectáreas y, como consecuencia, la oferta potencial de clorhidrato de cocaína se elevó, llegando a 302 toneladas métricas. A pesar de que el incremento observado en 2008 no es significativo, la tendencia ascendente se mantiene por tercer año consecutivo¹⁷.

2.2 PROTESTA SOCIAL Y TENSIONES INTERNAS

El crecimiento constante de la economía peruana basado, entre otros, en la continua inversión extranjera fundamentalmente en actividades mineras y energéticas que demandan la construcción de obras públicas, sin generar desarrollo, ha generado en los últimos tiempos un foco permanente de tensiones sociales internas. En otras palabras, la pugna distributiva se trasluce en la multiplicación de las manifestaciones de protesta social, concentrada sobre todo en los territorios en donde prima la inversión de industrias extractivas, megaproyectos de infraestructura y biocombustibles.

Además, un factor importante que contribuye a la escalada de la conflictividad social se relaciona con los impactos de los tratados comerciales que ha negociado el país, especialmente con Estados Unidos. En efecto, el acontecimiento social más significativo de los últimos años, ocurrido en Bagua, en donde la protesta de los pueblos amazónicos generó una situación de alta violencia¹⁸, es una consecuencia directa de la forma en que estos tratados se negocian. De esta manera, la movilización de los pueblos nativos de la Amazonia peruana ha puesto en evidencia las inconsistencias del Estado peruano y la tendencia de los gobernantes a obviar los derechos jurídicamente reconocidos de esta

población, como son, para este caso, la consulta previa, la posesión de territorios y los derechos culturales. Esto indica que las políticas gubernamentales son las que originan un importante porcentaje de los conflictos.

Frente a ello, para la solución de los problemas sociales el Estado peruano ha reaccionado siempre haciendo uso de la fuerza pública y, en algunos casos, recurriendo incluso a la Fuerza Armada. Así tenemos casos de protestas sociales por afectaciones al medio ambiente¹⁹ o por reclamos relacionados con el derecho que los pueblos nativos tienen sobre el uso de sus tierras, lo que se ha denominado como el derecho a la consulta previa de los pueblos originarios. El caso más sonado ocurrió el 5 de junio de 2009 en la localidad de Bagua, región de Amazonas, al norte del país, en donde veinticuatro policías perdieron la vida.

Cabe indicar que existe un vacío legal en cuanto a la adecuada aplicación de las reglas sobre el uso de la fuerza por parte del Estado peruano, vacío que estaría siendo corregido por el actual ministro de Justicia, bajo cuya iniciativa se presentaron dos proyectos de ley que buscan regular dicho uso de la fuerza en dos escenarios posibles: en zonas declaradas en estado de emergencia y en aquellas donde esta excepcionalidad no se ha establecido.

3. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL

3.1 POSICIÓN GEOPOLÍTICA

El Perú ocupa una posición central en el hemisferio sur, lo que le otorga ventajas comparativas frente a otros países del área. Históricamente, el país fue, hasta inicios de la época republicana, un centro del poder en la región. Es el tercero más grande en territorio luego de Brasil y Argentina, limita con cinco naciones y a través de ellas tiene proyección y presencia en cinco grandes cuencas hidrográficas, lo cual le da un

potencial considerable de integración y desarrollo hacia el futuro²⁰.

3.2 POSICIÓN GEOESTRATÉGICA

El Perú se considera como “(...) un país marítimo, andino, amazónico, con presencia en la cuenca del Pacífico y en la Antártica y con proyección geopolítica bi-oceánica (...)”²¹. La proyección antártica se concibe en función de la proyección de sus meridianos, habiendo adherido al Tratado Antártico desde 1981. Desde 1988, el país ha hecho dieciocho expediciones antárticas teniendo como base central la estación Machupichu²².

La proyección al océano Pacífico se relaciona con la extensión de sus costas, que le confieren una posición privilegiada frente al mercado asiático, mercado económico mundial del futuro. Sin embargo, hay que resaltar que los beneficios de esas ventajas comparativas sólo se obtendrán si se articulan una serie de megaportos que permitan el ingreso y salida de productos extranjeros y nacionales.

La proyección al océano Atlántico se da principalmente a través de la cuenca hidrográfica del Amazonas, que vincula al Perú con el Atlántico a través del territorio brasilero. Es menester también fortalecer la actividad portuaria de la ciudad de Iquitos, aunado a la integración vial por medio del proyecto Iirsa con los ejes viales estratégicos ubicados en el sur y norte del país²³, todo ello a fin de responder adecuadamente a los retos que plantea esa proyección geoestratégica.

Esta posición y proyección geoestratégicas convierten al Perú, sin duda, en una suerte de *hub* en la región, como el puente natural entre Asia y Sudamérica y como lugar de entrada y salida de los productos que vienen del Asia Pacífico y del Brasil y los países del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Por otro lado, se debe indicar el enorme potencial energético y de recursos naturales que

el Perú posee, cuya importancia ha aumentado considerablemente en la actualidad ante su escasez paulatina debido a los problemas ambientales. No obstante, es necesario señalar también que esos recursos tienen una alta vulnerabilidad ante el cambio climático, debido a la enorme fragilidad de los ecosistemas del país. En ese sentido, el país tiene, entre otras, fuentes de agua muy importantes como el lago Titicaca y los grandes ríos amazónicos, y riquezas minerales que vienen explotándose mediante inversiones cuantiosas que han llevado a un crecimiento económico superior a la media de la región.

3.3 LA POSICIÓN DEL PERÚ FRENTE A LA REGIÓN

Durante la primera década del siglo XXI el país ha mostrado dos criterios visibles en su relación con la región. En primer lugar se observa el alineamiento con Estados Unidos. En efecto, el acercamiento a la política de ese país y las visitas continuas de altos funcionarios estadounidenses, junto con el apoyo, en muchos casos público y notorio, al presidente de Colombia, Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), por un lado, y las fuertes discrepancias con los presidentes Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007, 2007-) y Evo Morales (2006-2010; 2010-), por otro, expresan el sustento de esta variable de la diplomacia peruana en los últimos años. Esto influenciado sin duda por la firma del TLC con Estados Unidos, que en todo momento fue un objetivo central del gobierno del presidente García.

El segundo criterio que marca el rumbo de la diplomacia peruana en los últimos años es su posición en los foros de Unasur, especialmente la campaña de “no al armamentismo”, iniciada por el presidente García en la Cumbre de Bariloche y que busca, en mayor o menor medida, frenar la compra de equipos militares, en especial por parte de Chile, vecino del sur.

4. OTROS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Haber vinculado el factor militar a la solución de los problemas de seguridad interna, asociado con las alertas provocadas por el aumento del gasto militar en la región, fundamentalmente el de Chile y, en segundo lugar, Venezuela, ha generado una fuerte presión para el aumento del gasto en este rubro. Así, el presupuesto de la República 2010 contempla el aumento de 21% para este sector respecto al año anterior, lo que confirma la tendencia creciente del último quinquenio²⁴. En términos generales, las adquisiciones militares no deberían objetarse si forman parte de acciones debidamente fundamentadas a partir de un análisis adecuado de la situación y si se llevan a cabo con los debidos controles que otorguen a las operaciones la confianza necesaria. Esto último presenta problemas importantes: ha habido sospechas de corrupción, por ejemplo, con respecto a los intentos de compra de tanques chinos. Esta sensación aumenta en tanto los anuncios de los voceros gubernamentales no dan seguridad sobre la decisión adoptada respecto a esta operación²⁵.

Otro punto es el referido al control civil del sector defensa, crucial para la reconstrucción de la democracia en el Perú, expuesto en las recomendaciones del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)²⁶. En ese sentido, al inicio de la presente década se avanzó significativamente en esa línea, fortaleciendo el Ministerio de Defensa como órgano político rector del sector. Aun cuando hay que reconocer que la aprobación de la ley 29075, de septiembre de 2007, que define las funciones y estructura del Ministerio²⁷ fue un avance, el impulso decayó, impidiendo el desarrollo de la agenda pendiente.

Así, están pendientes una serie de aspectos que conciernen a la modernización del sector, como por ejemplo lo que atañe al sistema de movilización nacional y, dentro de éste, los parámetros que debe tener el servicio militar voluntario, específicamente en relación con las

garantías para el ejercicio de derechos por parte del personal involucrado. De igual manera, hay pocos avances respecto a las adecuaciones institucionales para la incorporación de personal femenino a las instituciones militares.

De otro lado, una deficiencia notoria es la falta de implementación del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, creado en 2005 mediante la ley 28478. En relación con este punto, se mantienen los cuestionamientos acerca de la composición del Consejo Nacional de Seguridad, que se tipifica en la norma referida.

Finalmente, un aspecto muy importante es el derrotero seguido por el sistema nacional de inteligencia. La extrema politización que rodeó al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) durante los años noventa resultó en su práctica destrucción y, lo que es más, en la pervivencia de un “trauma” que aun no se supera²⁸. Recordemos que entre las cuestiones básicas que se plantearon para la reestructuración del servicio de inteligencia estuvo el diseño de controles institucionales que debían ejercer el Congreso –mediante la creación de una Comisión de Inteligencia–, el poder ejecutivo y el poder judicial, además de la debida formación de sus miembros. Gran parte de este diseño fue implementándose a lo largo de la década, aun cuando finalmente las decisiones políticas adoptadas han obstaculizado el objetivo propuesto. En noviembre de 2009, el presidente de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República, Mauricio Mulder, calificó de “deplorable” la situación de este servicio, al dar explicaciones sobre un supuesto espionaje de aviadores peruanos a favor de Chile²⁹.

Un factor asociado a los problemas que presentan los servicios de inteligencia en el Perú es la privatización paulatina del sector, cuyo primer indicio fue la aparición de evidencias de la actuación de empresas privadas de seguridad –contratadas por compañías mineras en Cajamarca– en el seguimiento y amedrentamiento de dirigentes sociales, y la posesión de armas de guerra por parte de dichas empresas³⁰. Un segundo caso fue el descubrimiento de las ac-

tividades de espionaje telefónico realizadas por la empresa Business Track³¹. En ambas situaciones estuvieron comprometidos oficiales que pertenecen o han pertenecido a la Marina de Guerra del Perú.

5. PERSPECTIVAS 2010

Entre 2010 y 2011 tendrán lugar en el Perú dos procesos electorales que serán decisivos para vislumbrar el comportamiento de las tendencias nacionales a mediano plazo. En octubre de 2010 se llevarán a cabo las elecciones regionales y locales, y en abril de 2011 las elecciones generales que deberán renovar la representación en el Congreso y elegir al nuevo presidente de la República.

Salvo la aparición de factores imprevistos, las proyecciones indican que la defensa y la seguridad del país no serán materia del debate político electoral, tal como ha sido en ocasiones anteriores. Este es un indicador que permite plantear la permanencia de varios cuellos de botella que dificultan la vinculación de los sectores de defensa y seguridad en un marco de democracia sostenible.

Lo primero que debe señalarse son los pocos avances en el establecimiento de controles democráticos en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas de defensa y seguridad. En efecto, los cambios que debieron darse, por ejemplo, para permitir una actuación más decisiva por parte del Congreso de la República, no se han plasmado en la magnitud requerida. De otro lado, hay que agregar a eso la poca voluntad existente para implementar el Sistema Nacional de Defensa y Seguridad.

En ambos casos hay que desagregar dos dimensiones del asunto. Uno, los problemas estructurales del diseño del Estado peruano, que fomentan la división de los sectores y la poca o nula comunicación entre sus diversos niveles –nacional, regional y local–. Dos, esto hace que en las instituciones del sector defensa se instale

y fortalezca una percepción de autonomía, a lo que se suma la falta de empoderamiento de la conducción civil del mismo. En ese sentido, los militares peruanos siguen asumiendo que sus roles no deben armonizarse con los objetivos generales que se plantea el Estado y, en esa línea, formulan e intentan imponer su propia agenda a los gobiernos.

Esto se ve facilitado por una autoridad civil que debido a los graves problemas de legitimidad que resultan de un sistema de representación política sumamente deteriorado, tiende a escoger la opción más fácil en sus relaciones con el segmento militar, es decir, acceder a sus requerimientos para evitar tensiones que pudieran desestabilizar al gobierno.

Sobre esta base, como se ha expuesto, es bastante difícil que defensa y seguridad puedan plantearse como factores cruciales para el desarrollo. Por el contrario, en ambos sectores están arraigadas concepciones arcaicas que contribuyen a ahondar los graves problemas de desigualdad existentes en el país. Por ejemplo, los problemas que muestra el frente interno se siguen definiendo bajo las nociones clásicas del “subversivo comunista”, de manera tal que el tratamiento de los conflictos sociales tiende fácilmente a militarizarse. Incluso la lucha antinarcóticos –aun cuando el liderazgo formal debería ser ejercido por el Ministerio del Interior– también es un ámbito en que se sigue considerando la militarización como una solución.

En cuanto al frente externo, seguramente la atención seguirá concentrada en las relaciones con Chile. Respecto a eso, la estrategia peruana está muy vinculada con la dirección que tome el proceso que se inició en el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Sobre este punto, una clara fórmula política que ha adoptado el Perú es la previsión, mediante la puesta en funcionamiento de un plan de adquisiciones militares que, al parecer, continuará en los próximos años.

Asimismo, es probable que en el futuro cercano no se reabran los asuntos pendientes del

tratado de paz con Ecuador de 1998 como, por ejemplo, lo concerniente a los acondicionamientos para la libre navegación de navíos ecuatorianos en el río Amazonas y la instalación de oficinas de aduanas de ese país. La posibilidad de que estos asuntos se muevan depende de la evolución de los problemas fronterizos y del flujo de migrantes que ese país tiene con Colombia.

En el ámbito de la multilateralidad, es bastante improbable que haya cambios sustanciales en el alineamiento que tiene el Perú respecto a las políticas hemisféricas que se conducen desde Estados Unidos. Con respecto a defensa y seguridad, muy probablemente deberá registrarse el aumento en la cooperación antidrogas, luego de un quinquenio de reducción en el flujo de recursos hacia el Perú. Así mismo, es posible que haya menos restricciones en la postura estadounidense sobre las aspiraciones peruanas en términos de compras militares. Sin embargo, es bastante difícil prever sistemas más transparentes respecto a esto último.

BIBLIOGRAFÍA

- Amayo, Enrique (2009). “¿Existe una política internacional para la Amazonia? Los casos de Perú y Brasil”. En *Perú Hoy. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*, Desco, Lima.
- Bonilla, Adrián y Alexei Páez (2006). “Estados Unidos y la región Andina: distancia y diversidad”. *Nueva Sociedad*. 206, noviembre-diciembre.
- Toche, Eduardo (2009). “Integración, frontera, democracia y sociedad en el Perú. Diez años de paz entre Perú y Ecuador”. En Claudia Donoso (comp.), *Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*, Flacso-Ecuador, Quito.

NOTAS

- 1 Sobre el Ministerio de Defensa, el documento básico es el *Libro blanco de la defensa nacional* en <http://www.mindef.gob.pe/>; respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores, son los lineamientos de la política exterior peruana; en <http://www.rree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/1AA43027D97D4C52052567930078A768/9D9836B8E66438D805256E52005304B9?OpenDocument>

- 2 El 5 de marzo de 2002, ante una iniciativa del presidente Alejandro Toledo (2001-2006), los principales partidos políticos del Perú, gremios empresariales, representantes de las iglesias y organizaciones sociales, acordaron instalar el “Acuerdo nacional”, como un ámbito de concertación en el que se elaborarían los principales lineamientos de políticas públicas del país.
- 3 <http://www.acuerdonacional.pe/AN/politicases-tado.html>
- 4 <http://www.acuerdonacional.pe/AN/matrices/Democracia/Matriz09%20.pdf>
- 5 Véase, capítulo III, página 63, del *Libro blanco de la defensa nacional*. www.mindef.gob.pe
- 6 Véanse declaraciones de Rómulo Pizarro, jefe de Devida, en: <http://elcomercio.pe/impres/notas/eeuu-busca-estrategia-andina-lucha-contranarcotrafico/20100411/459781>
- 7 Recordemos la antigua denominación del alto y bajo Perú al inicio de la República y de las posteriores guerras de la Confederación y del Pacífico.
- 8 Véanse declaraciones del presidente García en: <http://elcomercio.pe/noticia/342191/presidente-garcia-pidio-cancilleres-ministros-unasur-acuerden-pacto-no-agresion>
- 9 www.planbinacional.org.pe
- 10 Véase, <http://www1.inei.gob.pe/srienaho/enaho220.htm>
- 11 Véase, entre otros, comentarios del ex viceministro de Economía, Kurt Burneo, en http://www.provideperu.org/foro_presentaciones/medicomenta.ppt#265,11, Resultados de la medición para reflexionar.
- 12 <http://iinei.inei.gob.pe/san/fotonoticias/n9640c01.pdf>
- 13 <http://www.mindef.gob.pe/vrae/index.htm>
- 14 www.mindef.gob.pe
- 15 Existen otros dos planes. Uno de ellos destinado a la defensa exterior del territorio, denominado Plan Putumayo, que busca impedir el ingreso de las Farc a territorio peruano. El otro, destinado al combate contra el tráfico ilícito de drogas en territorios costeros, en especial en la costa norte, denominado Plan Costa Norte. Hay que señalar que no se tiene mayor información sobre estos planes.
- 16 Véanse las declaraciones del ministro de Defensa, Rafael Rey, en <http://www.larepublica.pe/politica/26/11/2009/reypresupuesto-para-sector-defensa-sera-orientado-al-vrae>. Ver también, <http://peru21.pe/impres/noticia/presupuesto-vrae-2010/2009-11-06/260343>
- 17 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Perú, monitoreo de cultivos de coca. Junio, 2009. En www.unodc.org/unodc/en/crop_monitoring.html
- 18 Ver intervención de Defensoría del Pueblo, en <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/INFORME-ACTUACIONES-BAGUA.pdf>
- 19 En algunos casos con víctimas fatales como en la localidad de Chala, región de Arequipa, al sur del país, en un conflicto ocasionado por mineros informales.
- 20 *Libro blanco de la defensa nacional* del Perú. 2005, capítulo II, p. 55. Tomado de www.mindef.gob.pe
- 21 *Ibidem*, p. 49.
- 22 www.mindef.gob.pe
- 23 Mayores detalles, véase *Libro blanco* en www.mindef.gob.pe
- 24 <http://milexdata.sipri.org/result.php4>
- 25 Véase, al respecto, opinión de Augusto Álvarez Rodrich, en diario *La República*. <http://www.larepublica.pe/claro-y-directo/08/04/2010/tanques-y-cuentos-chinos-de-rafael-rey>
- 26 <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20IX/2.1.%20REFORMAS%20INSTITUCIONALES.pdf>
- 27 http://www.mindef.gob.pe/menu/legales/ley_mindef_01082007.pdf
- 28 Andrés Gómez de la Torre: “50 años de inteligencia”, *Expreso*, 22 de abril de 2010. http://www.expreso.com.pe/edicion/index.php?option=com_content&task=view&id=87196&Itemid=66. También, Ciro Alegría: “Inteligencia: el ‘ni contigo ni sin ti’ de la democracia peruana”; en: *Quehacer*, 148; mayo-junio 2004. <http://w3.desco.org.pe/publicaciones/QH/qh148/qh148ca.doc>
- 29 http://www.aeronoticias.com.pe/noticiero/index.php?option=com_content&view=article&id=7315:califican-de-deplorable-servicio-de-inteligencia-peruano&catid=47:nacional&Itemid=109
- 30 Véase, <http://en.wikipedia.org/wiki/Yanacocha>. También, <http://www.corpwatch.org/article.php?id=14350>
- 31 Un seguimiento del caso, puede verse en, http://www.google.com.pe/search?q=Business+track&hl=es&rlz=1R2GGLL_es&source=univ&tbs=nws:1&tbo=u&ei=vhbaS_DVD4O78gb7_8FG&sa=X&oi=news_group&ct=title&resnum=5&ved=0CB0QsQQwBA