

Colección Paz y Seguridad en las Américas

**PERÚ y LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

Juan A. Velit Granda
Editor

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

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

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

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

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

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

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

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

Indice

Presentación

Francisco Rojas Aravena y Joseph Tulchin 5

Introducción

Dr. Juan A. Velit Granda 9

Cambios en el pensamiento militar y algunas aproximaciones en Perú

General (r) Edgardo Mercado Jarrín 19

Perspectivas estratégicas del Perú ante el fin del milenio

General (r) Francisco Morales Bermúdez 37

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

General (r) Jaime Salinas Sedó 51

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

Dr. Jaime Castro Contreras 69

Medidas de confianza, una vocación peruana

Dr. Juan Velit Granda 79

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

Dr. Jaime Castro Contreras¹

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

Estrategia norteamericana para el tratamiento de las relaciones civil-militares

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II Situación actual de las relaciones civil-militares en Latinoamérica

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

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

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

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

Inestabilidad política por los sucesivos golpes de estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Conclusiones

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

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

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

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

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

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