Después de La Haya... una estrategia de seguridad y defensa nacional, integral y participativa



Capitán de Navío
MAURO LANDA ABAD



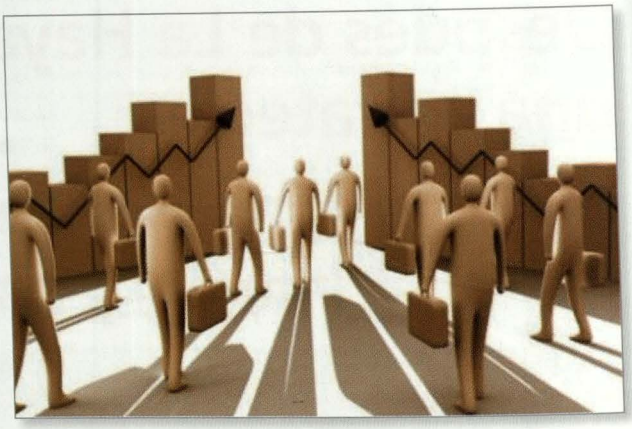
Es innegable que cada nación es producto de su historia y que el peso de la misma se siente en la evolución de la propia *realidad nacional* y de su *cultura estratégica*, con importante consecuencia sobre cómo los gobiernos van tomando decisiones trascendentales para los destinos de su población.

> La realidad nacional es la totalidad de medios, hechos, fenómenos, objetos, recursos, conocimientos, capacidades, situaciones o condiciones, relacionados entre si, dinámicos y cambiantes, cualitativos y cuantitativos, actuales y potenciales, positivos o negativos, que se aprecian en el Estado-Nación en un determinado momento, como producto de su desenvolvimiento histórico[1].

Este dinamismo, característico de la *realidad nacional*, contiene y trasforma la *cultura estratégica* de un país con la experiencia y evolución de los acontecimientos trascendentales, definiéndose la *cultura estratégica* como:

> "La combinación de influencias y experiencias internas y externas-geográficas, históricas, culturales, económicas, políticas y militares, que dan forma e influyen en la manera en que un país entiende su relación con

el resto del mundo y cómo un Estado se comportará ante la comunidad internacional[2]. En concordancia con estos conceptos, los acontecimientos que influenciaron en la concepción de la *Estrategia de Defensa Nacional* desde la segunda mitad del siglo pasado hasta nuestros días, tuvieron predominio respecto a nuestra relación con el vecino país sureño.



Toma de decisiones trascedentales para los destinos de su país.

Uno de los acontecimientos más traumáticos para la sociedad peruana a través de su historia es evidentemente la derrota e invasión que sufriera en la guerra del Pacífico (1879-1883) por parte de Chile, cuya secuela ha influenciado en la *cultura estratégica* peruana hasta la actualidad[3], siendo este episodio bélico un aspecto modelador de la relación bilateral y que influenció en las decisiones y estrategias de la *defensa nacional*, principalmente en el siglo XX. La hipótesis de conflicto entre Perú-Chile con diferentes niveles de riesgo, según los periodos acontecidos, fue un aspecto que marcó la línea estratégica en ambos países, teniendo, sus efectos de mayor magnitud en los años previos al centenario de la guerra del Pacífico, en donde los dos Estados estaban gobernados por juntas militares, y la situación geopolítica de la Región se encontraba en alto nivel de tensión, por el riesgo de conflicto que originaban los problemas fronterizos interestatales: Perú, en sus fronteras con Chile y Ecuador, y Chile, en sus fronteras con Argentina, Bolivia y Perú. Esta situación ocasionó la configuración de algunas alianzas no oficiales, entre Estados con intereses nacionales no contrapuestos, como era evidente en aspectos geo-estratégicos.

Dentro de los acontecimientos de esos años podemos señalar la situación de tensión ocurrida en Perú y Chile en 1975 (supuesta invasión peruana por Arica)[4], año que fue depuesto el general Juan Velasco Alvarado; también en ese mismo año se realiza el denominado Acuerdo de Charaña, por el cual Chile intentaría otorgar una salida al mar a Bolivia por Arica (territorio antes peruano). Ante esta situación, el Gobierno del Perú propuso una negociación trilateral.

En 1978, el estado de tensión prebélica entre Argentina y Chile, que originó un desplazamiento estratégico de las Fuerzas Armadas en los países de la Región Sur por los problemas fronterizos de las islas del canal de Beagle, crisis que terminó pacíficamente con el arbitraje del Vaticano. En enero de 1981, se inicia el conflicto de corta duración denominado "Falso Paquisha" entre Perú y Ecuador, donde se despertó o se evidenció el latente interés amazónico de Ecuador, que tuvo su más importante episodio en la Guerra de 1941 y su consecuente definición de la frontera Perú-Ecuador con el Tratado de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942. Después se desarrolló el conflicto de las islas Malvinas en 1982, cuyos actores, Argentina e Inglaterra, protagonizaron enfrentamientos bélicos no vistos desde la Segunda Guerra Mundial, con componentes aéreos, navales, terrestres (fuerzas de desembarco y fuerzas de defensa de las islas) y también satelitales. En este conflicto, donde, entre otras cosas, se evidenció el inoperante Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), por la falta de apoyo de los Estados Unidos para la ejecución de la defensa colectiva de los países del continente; también destacó el apoyo en pleno conflicto que recibió Inglaterra por parte de Chile y el apoyo a la Argentina por parte del Perú. A postrimerías del siglo XX, en enero de 1995, se desarrolló el último conflicto del Perú con otro Estado. Como resultado final, se dio por terminada definitivamente la controversia de la frontera terrestre con Ecuador, después de las negociaciones en el Tratado de Itamaratí, en 1998. En este proceso de negociación previo al tratado de paz, el Perú fue afectado cuando dos países garantes del tratado, Chile y Argentina, vendieron armas y pertrechos bélicos a Ecuador, pese a su prohibición.

"A postrimerías del siglo XX, en enero de 1995, se desarrolló el último conflicto del Perú con otro Estado. Como resultado final, se dio por terminada definitivamente la controversia de la frontera terrestre con Ecuador, después de las negociaciones en el Tratado de Itamaratí, en 1998".

Los primeros años del siglo XXI fueron un periodo de gran cambio, principalmente por la reconfiguración del orden mundial: de un Estado *unipolar* tutelado por Estados Unidos se pasó a una dinámica de poderes que transformó el orden mundial a *multipolar*, periodo actual que aún destaca a los Estados Unidos como primera potencia económica, política y militar, pero sin la supre-

macía evidente que ostentaba antes del ataque del 11/9. En este nuevo escenario mundial, donde las principales amenazas a la seguridad de los Estados dejaron de ser los conflictos interestatales, las nuevas amenazas a la seguridad de las naciones se van configurando desde un carácter multidisciplinario y multidimensional, y con ello se conceptualiza un espectro de amenazas a la Seguridad Nacional diferente de las tradicionales amenazas de Estado contra Estado. Se inicia la lucha contra el terrorismo internacional como la gran tendencia mundial promovida por EE. UU. En la región sudamericana se intensifican como estrategias dominantes la protección del medio ambiente, así como la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y guerrillas locales, optando por una visión más ampliada de la Seguridad Nacional, donde gran número de Estados de la región hacen participar a sus Fuerzas Armadas en la defensa interna del territorio como apoyo a la policía. El año 2007 el Gobierno peruano abre un frente en la zona de los valles de los ríos Apurímac y Ene (VRAE), que posteriormente es ampliada al valle del río Mantaro (VRAEM), donde las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional luchan contra los rezagos de Sendero Luminoso, que están en alianza con el narcotráfico. Es la continuación de las operaciones contrasubversivas de los años 80 y 90, pero bajo otra realidad, con escenarios, reglas y estrategias diferentes, con la nueva amenaza del narcoterrorismo, al estilo de las FARC de Colombia.



Lucha constante contra los rezagos de Sendero Luminoso.

En 2008, después de conversaciones diplomáticas sin solución y bajo un análisis de la situación marítima fronteriza, el Perú demanda a Chile ante la Corte Internacional de Justicia por la controversia de la línea de frontera marítima, basada en el paralelo geográfico sostenido por Chile y la línea bisectriz del área de superposición de la proyección de las áreas marítimas de ambos países, posición sostenida por Perú. Este litigio, que ha transcurrido durante seis años, estuvo cubierto por variados niveles de tensión en la relación bilateral, donde la diplomacia de ambos países jugó un papel importante y destacado en favor de la solución pacífica; sin embargo, existían fuerzas políticas y militares en ambos países que por juicio, preventivamente, plantearon posibles escenarios de escala de la crisis y uso del poder militar, así como algunos momentos de tensión diplomática atribuible a la situación que se jugaba en cada país. Se intensificó está hipótesis cuando fue descubierta una red de espionaje en el año 2009, donde el técnico FAP Víctor Ariza Mendoza, captado por los servicios de Inteligencia Militar de Chile, entregó información peruana de interés militar. También se dio el caso de dos chilenos que sobrevolaban en un helicóptero una zona restringida, cercana a la Base Aérea de La Joya, en Arequipa; y la realización de ejercicios militares al norte de Chile (Operación "Salitre", en el año 2010, y Operación "Huracán", en el año 2011), actos que motivaron la protesta del Perú. Por si fuera poco, el resultado de la encuesta realizada a la sociedad chilena en el 2011 por el Bicentenario de la Independencia, mostró que el 73% opinaba que aunque la Corte Internacional de Justicia fallara en su contra, Chile no debe ceder territorio marítimo a Perú, por ningún motivo.[5] Indudablemente, las compras de armamento de tipo ofensivo por parte de Chile, favorecido por la Ley del Canon del Cobre, que le permitió tener una de las Fuerzas Armadas más modernas y poderosas de la Región, fue uno de los factores más gravitantes en esta etapa de incertidumbre. Sin embargo, también hubo actos políticos, diplomáticos, sociales y sobre todo la relación económica bilateral, que permitieron calmar la tensión y disminuir la situación de riesgo. Dentro de este periodo de litigio en la Corte Internacional de Justicia (2008-2014), también se desarrollaron sucesos trascendentales dentro de los aspectos de seguridad en la región, como el nacimiento del Consejo de Defensa Sudamericano en el 2008; también ese año se desarrolló una situación de crisis de

"Las compras de armamento de tipo ofensivo por parte de Chile, favorecido por la Ley del Canon del Cobre, que le permitió tener una de las Fuerzas Armadas más modernas y poderosas de la Región, fue uno de los factores más gravitantes en esta etapa de incertidumbre".

Colombia contra Ecuador y Venezuela por la invasión de tropas colombianas a territorio de Ecuador persiguiendo a un grupo armado de las FARC; asimismo, se dio la crisis económica mundial declarada el 2009, el lamentable terremoto y *tsunami* que devastó parte de la costa de Chile en febrero de 2010, la demarcación de la frontera marítima Perú–Ecuador, el lanzamiento y puesta en órbita del satélite científico-militar de Chile, que le brinda una importante capacidad estratégica; y la demanda de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia contra Chile, para una solución a su salida al océano Pacífico.

En el litigio marítimo Perú-Chile, después de un ejemplar proceso digno de dos Estados democráticos, el 27 de enero de 2014 la Corte Internacional de Justicia hizo lectura del fallo, dando la razón parcial a la posición de ambos países. Se delimitó inicialmente con una línea paralela geográfica (posición parcial de Chile) hasta las 80 millas náuticas y se concluyó con una línea bisectriz del área marítima de superposición que restaba (posición parcial de Perú). Si bien queda una pequeña área (triángulo terrestre) de controversia por solucionar sobre el inicio de la frontera terrestre, el punto Concordia para el Perú y el Hito Nº1 para Chile, es evidente que a la luz de los hechos recientes, la solución va a ser resuelta por las vías normales de la diplomacia y la legalidad internacional, siendo importante una rápida solución de esta controversia para que no queden obstáculos para una solución definitiva de las fronteras.



Lectura del fallo, proceso ejemplar.

De esta breve síntesis de acontecimientos narrados anteriormente, que comprometieron la seguridad nacional de Perú y Chile, es razonable suponer que ni en los momentos más tensos en las relaciones Perú-Chile después de la guerra del Pacífico –que pueden muy bien atribuirse a dos escenarios: los acontecimientos ocurridos en los años 70, donde la supuesta invasión del Perú hacia Chile por Arica, aprovechando que el gran desequilibrio bélico a favor de Perú era factible y probable[6], y el acontecimiento reciente: el proceso del litigio por el diferendo marítimo, donde la relación de poder de las Fuerzas Armadas entre ambos países pasó a favor de Chile– se optó por utilizar la vía violenta de una conflagración bélica para resolver sus diferencias. Estos hechos hacen conjeturar que la tendencia de los conflictos interestatales como una alternativa, está muy lejos de las realidades de ambos países; característica que también se observa en el escenario regional, primando la solución pacífica de controversias como política de mantención de la seguridad regional y fortalecimiento de la paz en democracia, con el fin de promover el proceso de *desarrollo nacional* de los países.

"Este Fallo dispuesto por la Corte de La Haya y su pronta ejecución por ambos Estados es una buena señal del compromiso político que debe guiar el inicio de una relación bilateral más vinculante. La confianza económica entre Perú y Chile debe marcar la ruta a seguir para disminuir la desconfianza política y cultural, y así incrementar el nivel de confianza integral bilateral que permita enfrentar en forma colectiva y cooperativa los grandes retos de Seguridad y Desarrollo en el presente siglo".

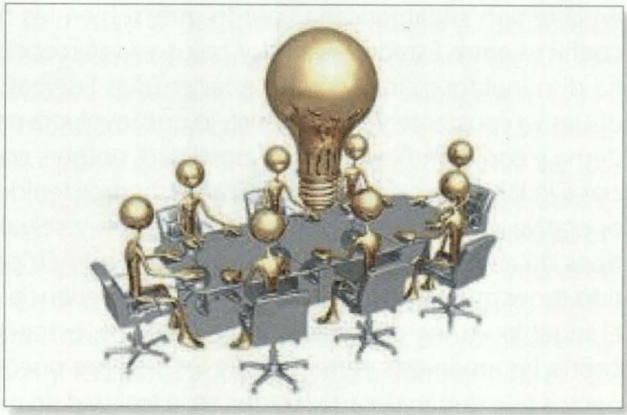
Este fallo dispuesto por la Corte de La Haya y su pronta ejecución por ambos Estados es una buena señal del compromiso político que debe guiar el inicio de una relación bilateral más vinculante. La confianza económica entre Perú y Chile debe marcar la ruta a seguir para disminuir la desconfianza política y cultural, y así incrementar el nivel de confianza integral bilateral que permita enfrentar en forma colectiva y cooperativa los grandes retos de seguridad y desarrollo en el presente siglo. Para ello es necesaria la decisión política de ambos gobiernos y plantear objetivos que permitan alcanzar en forma bilateral un buen grado de confianza en los diferentes niveles políticos, económicos, sociales y militares, fortaleciendo los lazos de integración regional, política que se está logrando gradualmente en las relaciones Perú-Ecuador.

"Es prioritario reestructurar y difundir a nivel nacional una *nueva doctrina de seguridad y defensa nacional* que proporcione una perspectiva nacional y una manera de pensar común, en su relación integral con la definición de las nuevas amenazas a la Seguridad Nacional".

En el ámbito interno nacional, es necesario crear un entorno y ambiente más favorable para el *desarrollo nacional*, momento propicio en nuestra *realidad nacional* (después de la ejecución del fallo de La Haya) para diseñar a nivel político–estratégico, una nueva *estrategia de seguridad* y *defensa nacional* que sea integral y participativa, con un enfoque sistémico de las diversas dimensiones de la seguridad (nacional, humana, hemisférica y global) y en coordinación y participación de representaciones integrantes del Sistema de Defensa Nacional (Gobierno nacional, gobierno regional, gobierno provincial y ciudadanía)[7]. Para ello es prioritario reestructurar y difundir a nivel nacional una *nueva doctrina de seguridad y defensa nacional* que proporcione una perspectiva nacional y una manera de pensar común, en su relación integral con la definición de las nuevas amenazas a la seguridad nacional, aspectos legales, lineamientos políticos, objetivos nacionales, el empleo eficiente de medios (poder nacional y potencial nacional) y el uso de la fuerza, que sirva como base y guía para diseñar una *estrategia de seguridad y defensa nacional* más participativa y consensuada, que le dé la legitimidad necesaria para su aplicación, y que esté determinada en base a una conceptualización actualizada de seguridad y defensa nacional, y un análisis prospectivo en la determinación de las amenazas a la seguridad nacional en el largo plazo y su temporalidad en los nivel de riesgo (probabilidad de ocurrencia de la amenaza versus nivel de daño por ocasionar), para poder actuar en forma proactiva, evitando la amenaza o estando en la capacidad de enfrentarla con éxito, con una estructura pública adoctrinada, organizada y coordinada, determinando la redistribución de las competencias y responsabilidades para un modelo de sistema de defensa nacional eficiente.

Esta perspectiva común debe partir de un enfoque multidisciplinario y multidimensional de la seguridad nacional, donde la actuación de las Fuerzas Armadas dejó de ser la más importante y dio paso a la participación de todas las entidades públicas, para desarrollar una respuesta integral a las amenazas que enfrente la Nación. Unos organismos públicos tendrán más participación

que otros, según el tipo de amenaza y cómo se las deba enfrentar, pero siempre debe haber un enlace integral y coordinado en el accionar y en la solución de los problemas, lo que nos permitirá el desarrollo de nuestras capacidades de control, planificación, gestión de crisis (prevención, atención y recuperación de crisis), una respuesta integral a la amenaza, disminución de consecuencias en los desastres naturales (*tsunamis*, terremotos, etc.) y emergencias que se puedan presentar en estos escenarios actuales tan cambiantes.



Comunicación integral y coordinada entre los miembros de un equipo.

En lo que respecta al campo de las Fuerzas Armadas, el planteamiento estratégico militar debe ser desarrollado en base a la nueva *estrategia de seguridad y defensa nacional*, conteniendo un concepto estratégico operacional para el uso de la fuerza militar en tiempos de paz y/o conflicto, con objetivos de seguridad nacional por cumplir y las diferentes amenazas a enfrentar; para ello es necesario revisar las actividades, tareas, roles, y establecer prioridades, con el fin de redefinir la magnitud y estructura de fuerzas futuras más optimas, tomando en cuenta la realidad presupuestaria de los próximos años y los riesgos establecidos, para cubrir las capacidades operacionales necesarias que puedan enfrentar con éxito las posibles amenazas tradicionales (interestatales, subversión), cumplir con su participación en las misiones de paz de la ONU y el apoyo en la participación regulada en un marco legal de las denominadas nuevas amenazas (inseguridad ciudadana, corrupción, narcotráfico, terrorismo, contaminación ambiental, desastres naturales, etc.). La participación de las Fuerzas Armadas en la contribución al desarrollo social y económico, dispuesto por mandato constitucional,[8] debe orientarse a apoyar la disminución de los grandes potenciadores de conflictos (pobreza y desigualdad social), para lo cual debe alinear su planeamiento y accionar para ser armónico, coherente y complementario al planeamiento para el *desarrollo nacional* dirigido por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Es importante precisar que el Perú es el país que más guerras ha sostenido

en la región sudamericana,[9] por lo que, si bien los niveles de riesgo para un conflicto entre Estados son muy bajos y la percepción de la amenaza militar ha disminuido, es indispensable tener unas Fuerzas Armadas con capacidad disuasiva constante y permanente, lo que involucra una Fuerza entrenada, moderna y con gran flexibilidad y movilidad, porque, como hemos podido apreciar a lo largo de estos últimos 50 años, hemos tenido una frecuente actividad operativa en diferentes frentes (costa, sierra y selva) y enfrentado diferentes tipos de amenazas (regulares, irregulares y asimétricas). Lo que nos ha permitido tener un conocimiento en base a la experiencia en combate y desarrollar el ingenio en los diferentes niveles político, estratégico, operativo y táctico contra las amenazas enfrentadas y los siempre pocos medios disponibles, aspectos que deben ser aquilatados en la realidad de nuestra cultura estratégica, y en el desarrollo y concepción de la estrategia nacional.

La seguridad nacional ha evolucionado y se ha vuelto compleja en este mundo interconectado donde la incertidumbre es la característica dominante del entorno. Para resolver esta tan compleja ecuación de seguridad, es importante considerar algunas variables claves como: las políticas de seguridad nacional deben ser financiadas; debe haber congruencia entre los fines y los medios, el empleo de la prospectiva para la visión de largo plazo, objetivos claros y alcanzables; el desarrollo de estrategias de seguridad de largo plazo deben



Personal entrenado, enfrentando diferentes tipos de amenazas.

trascender los gobiernos, fomentar la participación ciudadana, desarrollar capacidad de gestión de crisis y administración de riesgos, conocer bien nuestras amenazas y vulnerabilidades, desarrollar una eficiente Inteligencia estratégica. El planeamiento es importante; hay que elaborar planes, pero se tiene que evaluar si funcionan o no, por lo que el diseño de indicadores para ver los objetivos de la gestión son necesarios. Los planes generalmente son buenos, pero casi nunca se cumplen en su totalidad, pero el proceso de planeamiento es indispensable, da elementos importantes para el conocimiento de las amenazas y vulnerabilidades, evaluar los medios, desarrollar estrategias y plantear desafíos, lo que nos permite conocimiento, anticipación, reacción, proyección en la administración de los riesgos y lecciones aprendidas para corregir errores. La estrategia y el planeamiento de la seguridad y defensa nacional son dinámicas, y cambian a medida que cambian los factores que la influyen, por lo que deben ser constantemente evaluados para poder adaptarlos y proyectarlos hasta alcanzar los objetivos y conseguir un buen nivel de percepción de Seguridad para el mejor desenvolvimiento de las actividades del *Desarrollo Nacional.*

> *Si faltan objetivos claros o una gran estrategia sólida y bien orientada, solo podemos reaccionar, en lugar de moldear los acontecimientos regionales que afectan nuestros intereses.*
>
> Naval War College

Referencias

1 CAEN (2006). *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, la Seguridad y la Defensa Nacional.* Lima.

2 Definición de la alianza académica, de la Universidad Internacional de Florida y el Comando Sur de los EE. UU. (Southcom).

3 Tulchin, J. y Fonseca, B. (2010). *Cultura Estratégica Peruana.* Universidad Internacional de Florida. Florida.

4 Faro Portales. (2008). *¿Nueva Guerra de Pacífico en los años 70?* Caso de Perú. 28 dic 08. http://faro-portales. Blogspot.com/2008/12/nueva-guerra-de-pacifico-en-los-aos-70_28.html.

5 Universidad Católica-Adimark. (2011). *Encuesta Nacional Bicentenario.* Chile.

6 Documento desclasificado por el Gobierno de los EE. UU. *Entrevista Departamento de Estado USA - Pinochet. 8 junio 76. Santiago de Chile.*

7 *Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional. D.L. N° 1129.* (2012). Lima.

8 *Constitución Política del Perú.* (1993). Art.171.

9 Ortiz, Jorge. (2013). *Evolución del pensamiento estratégico marítimo y su Influencia en la Marina de Guerra del Perú.* Revista de Marina, N° 3-2013, pág. 63.

