

Manuel Mindreau Montero

**SEGURIDAD E INTEGRACIÓN SUB-REGIONAL
ANDINO-BRASILEÑA:**

perspectivas de política exterior para el Perú



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACION

Manuel Mindreau Montero

**SEGURIDAD E INTEGRACIÓN SUB-REGIONAL
ANDINO-BRASILEÑA:**

perspectivas de política exterior para el Perú



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

**Seguridad e integración sub-regional andino-brasileña:
perspectivas de política exterior para el Perú**
Manuel Mindreau Montero

1a. edición: junio 2006

Diseño: Ícono Comunicadores

I.S.B.N.: 9972-57-097-5

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2006-3703

BUP-CENDI

Mindreau Montero, Manuel

Seguridad e integración sub-regional andino-brasileña: perspectivas de política exterior para el Perú. -- Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2006. -- (Documento de Trabajo ; 73).

/SEGURIDAD NACIONAL/INTEGRACIÓN REGIONAL/RELACIONES BILATERALES/DEFENSA NACIONAL/POLÍTICA EXTERIOR/PERÚ/BRASIL/

355(85:81) CDU

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apesu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.



Índice

1. Presentación	7
2. Introducción	11
3. Seguridad e integración sub-regional: algunos antecedentes	13
1.1 Brasil y Perú: cordial y mutuo desinterés	18
1.2 El largo camino hacia una nueva relación peruano-brasileña	20
1.3 Sentando las bases de una vinculación estratégica con Brasil	27
1.4 La relación Perú-Brasil: bisagra del eje andino-brasileño	35
4. Seguridad regional: los contextos nacional e internacional	43
4.1 La seguridad nacional en el Perú	43
4.1.1 Estructura institucional del Sistema de Defensa Nacional peruano	45
4.2 Seguridad nacional y el proyecto peruano de Libro Blanco	48
4.3 La seguridad nacional en el contexto de la política exterior de Estados Unidos.	53



5. La agenda de seguridad andino-brasileña: una primera aproximación	63
5.1 Cuestiones tradicionales de seguridad	65
5.2 Cuestiones no tradicionales de seguridad	69
5.2.1 Producción y tráfico de drogas	69
5.2.2 Lucha antiterrorista	72
5.2.3 Cooperación y desarrollo de la Amazonía	74
5.2.4 Integración fronteriza, población de espacios vacíos y migraciones	79
5.2.5 Creación de un espacio sudamericano integrado	80
5.2.6 Derecho del mar y recursos pesqueros	82
6. Conclusiones	85
Referencias	87



1. Presentación

El presente trabajo de investigación tiene su origen en una ponencia presentada durante el seminario «Agenda de Seguridad Andino-Brasileña». Este seminario, al cual asistí como profesor invitado en representación de la Universidad del Pacífico, fue organizado por la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL) y su homóloga brasileña, ILDES. El seminario se llevó a cabo los días 20 y 21 de octubre de 2003 en el local de la Universidad de Brasilia, Brasil, y constituyó el seguimiento a una primera reunión celebrada sobre el mismo tema en la ciudad de Bogotá, Colombia, los días 15 y 16 de mayo de ese mismo año.

Estos eventos forman parte de un proyecto multinacional en el que participan varias instituciones regionales como la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil); la Universidad Central de Venezuela; FLACSO Ecuador; la Universidad Torcuato di Tella (Argentina) y el IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto pretende identificar y priorizar los principales temas de la agenda contemporánea de seguridad entre Brasil y los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela), no solamente desde el punto de vista de los respectivos Gobiernos nacionales, académicos y políticos; sino abordando también la perspectiva de la sociedad civil y de las comunidades y agentes locales. El proyecto considera el análisis de dos ejes: el bilateral y el multilateral. A través del análisis de los documentos elaborados por las instancias gubernamentales encargadas de temas de seguridad, así como mediante entrevistas y discusiones en grupos focales, análisis comparativo y la realización periódica



de seminarios regionales, el proyecto pretende contribuir a una mejor comprensión mutua de los problemas de seguridad en la región con miras a plantear acciones de carácter colectivo.

Mi agradecimiento a los colegas y amigos pertenecientes a esta red que, con su entusiasmo y comentarios, contribuyeron a despertar en mí el interés por los temas de seguridad regional. En particular, mi reconocimiento a Socorro Ramírez (IEPRI, Universidad Nacional de Colombia en Bogotá), Marco Velarde (IDEPE, Lima), Alcides Costa Vaz (director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia), Marco Cepik (Universidad Federal do Río Grande do Sul, Brasil), Adrián Bonilla (FLACSO, Ecuador), Ana María Sanjuán (Universidad Central, Venezuela), Claudia Donoso (FLACSO-Ecuador), Andrés Serbin (CRIES-Argentina), Mónica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina), Wolf Grabendorff, director de la FESCOL (Colombia), Thomaz Guedes da Costa (CHDS/NDU), Alfredo Costa Filho (consultor y ex director del ILPES/ONU) y Luis Alberto Restrepo (Universidad Nacional, Colombia).

Asimismo, las gracias a Nicola Phillips (Universidad de Manchester, Inglaterra), Diana Tussie (FLACSO-Buenos Aires, Argentina) y Fernando González-Vigil (Universidad del Pacífico, Lima) por sus comentarios a un trabajo titulado «Foreign Policy and Sub-Regional Integration in the Americas: Brazilian and Mexican Geopolitical Interests in Comparison.» Este trabajo fue presentado en el panel «Free Trade, Regionalism and Latin America» de la sección de Política Exterior de la XLIII Conferencia Anual de la International Studies Association (ISA), llevada a cabo en la ciudad de Nueva Orleans, Estados Unidos, del 24 al 27 de marzo de 2002. Esta ponencia, junto a otra titulada «The Retreat of the Markets?: Foreign Policy at Play in Regional Integration in The Americas», presentada ante la British International Studies Association (BISA), en la University of Bradford, Inglaterra, el 19 de diciembre de 2000, constituyen el punto de partida de mis investigaciones sobre la política exterior brasileña en el ámbito de la sub-región sudamericana y sus implicancias para los demás países de América Latina.



Igualmente, mi agradecimiento póstumo al maestro Percy Cayo Córdova por sus valiosos comentarios sobre la historia de las relaciones bilaterales entre el Perú y Brasil que sirvieron de base para la elaboración de la primera parte del presente documento. Asimismo, las gracias a los asistentes de investigación Daniel Alfaro, Alfredo Caballero, José Ignacio Pineda, Freddy MacKee, Eduardo Prada, Mauricio Salinas y Gonzalo Talavera, que colaboraron en la búsqueda de información.



2. Introducción

Desde el inicio de su vida independiente en 1821, la política exterior del Perú hacia sus vecinos se ha debatido entre la integración y la confrontación. En efecto, el Perú fue uno de los Estados sudamericanos más entusiasmados respecto de las propuestas formuladas en los albores de la vida republicana del continente para establecer un sistema supranacional de cooperación y de defensa que garantizara la independencia política de los nuevos Estados y la paz en la región. Del mismo modo, en la segunda mitad del siglo XX, el Perú apoyó el lanzamiento de una serie de iniciativas de integración y cooperación sub-regional asociadas con el Grupo Andino y el desarrollo de la Amazonía. No obstante, el control de los territorios heredados de la Colonia y la demarcación de las fronteras han ocupado también un lugar preponderante en la dirección de la política exterior del Perú, abortando en muchos casos los ideales de solidaridad e integración continental de la diplomacia peruana. Como muestra de este dilema, baste tal vez mencionar que las cuestiones de límites no quedaron completamente resueltas sino hasta la década pasada con la suscripción de los Acuerdos de Brasilia (26 de octubre de 1998) y el Acta de Ejecución del Tratado de 1929 (13 de noviembre de 1999), que ponen fin a las diferencias con Ecuador y Chile, respectivamente.

En este contexto, no es de extrañar que la política de defensa nacional peruana haya estado esencialmente articulada alrededor de la defensa del territorio, dejando de lado otros intereses que, en un mundo globalizado como el de hoy, exigen soluciones de carácter colectivo. Por otro lado, los



problemas políticos y económicos internos del Perú de naturaleza crónica, tampoco han permitido la consolidación de una clase dirigente capaz de definir objetivos e intereses nacionales de largo plazo que se vean reflejados en una política exterior coherente con una política de defensa nacional consensuada. En este sentido, los recientes intentos llevados a cabo en el Perú con miras a la elaboración de un Libro Blanco –que establecería, por primera vez en su historia, los lineamientos básicos de una verdadera política de defensa nacional–, así como la resolución de los conflictos limítrofes pendientes y las necesidades impuestas por la proliferación de problemas y flagelos de naturaleza transnacional, hacen pensar que el Perú se encuentra actualmente en una coyuntura propicia para el replanteamiento de sus intereses de seguridad en un ámbito sub-regional que permita entablar una nueva relación tanto con el resto de las naciones andinas como con Brasil.

El argumento planteado aquí es que, ante la ausencia de objetivos e intereses nacionales claramente definidos, lo único posible para el Perú –al menos, por el momento– es priorizar una serie de objetivos geopolíticos o geoestratégicos definidos por categorías o temas de la actual agenda de seguridad. A continuación, se efectuará un análisis de qué tan compatibles son estos intereses con una potencial agenda de seguridad sub-regional andina y, en particular, con la política exterior de Brasil en el marco de los planteamientos formulados a partir de la visita del presidente Luiz Inácio Lula da Silva al Perú en agosto de 2003.



3. Seguridad e integración sub-regional: algunos antecedentes

Como se señaló en la introducción, durante el período que abarca desde la proclamación de la Independencia (1821) hasta la Guerra del Pacífico (1879-1883), distintos gobiernos peruanos respaldaron el ideal de unión panamericana (St. John 1999:1, 192-193, 234-236). El Congreso de Panamá, convocado formalmente según documento suscrito el 7 de diciembre de 1824 por el entonces «encargado del supremo gobierno peruano», don Simón Bolívar, y el ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores del Perú, don José Faustino Sánchez Carrión, aspiraba como proyecto máximo a que las novísimas repúblicas americanas –antes colonias españolas– establecieran una confederación, es decir, un estado de unión política permanente.¹ De no alcanzarse este objetivo, se buscaría establecer una unión de Estados –una federación– que administrase de manera conjunta los rubros de relaciones exteriores, defensa y comercio (Velaochaga 2001: 62).²

No obstante, el Congreso –instalado en Panamá el 22 de junio de 1826– concluyó tan solo con una declaración de defensa común ante agresiones externas originadas fuera del continente (endosando de esta manera la «Doctrina Monroe» formulada en 1823 por el entonces Presidente estadouni-

1. «En la histórica nota, Bolívar planteaba que la asamblea de plenipotenciarios sirviese de Consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias» (Pinto-Bazurco 1995: 292).

2. De ahí el intento posterior de Bolívar de reunir a Perú, Bolivia y la Gran Colombia (que incluía los territorios que hoy corresponden a Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela) en la llamada «Federación de los Andes».



dense). El Congreso fue incapaz de establecer mecanismos para promover una efectiva integración política de las naciones americanas. Tampoco discutió o estableció mecanismos para la solución pacífica de conflictos o para la demarcación final de las fronteras entre los nuevos Estados. En última instancia, las convenciones suscritas por los delegados plenipotenciarios del Perú, México, las Provincias Unidas de Centroamérica y la Gran Colombia solo fueron ratificadas por esta última. Cabe señalar que, por la desconfianza existente hacia Bolívar, las Provincias del Río de la Plata y Chile declinaron la invitación a participar en el Congreso; Brasil, por su forma de gobierno monárquico y asociación con la Santa Alianza, fue invitado indirectamente pero tampoco asistió; en tanto que, irónicamente, la delegación de Estados Unidos llegó a Panamá una vez concluido el Congreso (Denegri 1975). A la distancia, los eventos de 1826 constituyen tal vez una señal indiscutible de los recelos y dudas que la mayoría de Estados americanos han evidenciado a lo largo de casi dos siglos frente a los intentos de integración regional en nuestro continente.

En este contexto, cabe citar la anotación formulada por Bruce St. John respecto de las implicancias del Congreso de Panamá para la política exterior peruana:

«A pesar de que el Congreso de Panamá fracasó en alcanzar sus objetivos, fue importante porque marcó el inicio formal del movimiento a favor de la cooperación interamericana. En este sentido, fue significativo que el Perú participara en la conferencia y apoyara la dirección general de las negociaciones. Al mismo tiempo, la diplomacia peruana en Panamá exhibió una bifurcación de intereses y preocupaciones que caracterizó, desde entonces, su política frente a la cooperación regional. Por un lado, las relaciones exteriores del Perú con sus hermanas repúblicas se caracterizaron por un sentimiento de parentesco positivo y solidaridad, sin estar interesadas en una unión formal. Por otro lado, rivalidades crecientemente amargas con sus vecinos respecto a reclamos territoriales y limítrofes se opusieron a esta tendencia centripeta hacia la unidad» (St. John 1999: 13).



Posteriormente, los repetidos intentos de unificación entre el Perú y Bolivia que se producen entre 1830 y 1841, y que alcanzaron una efímera vigencia con la conformación de la Confederación Peruano-Boliviana (1936-1939), más allá de las ambiciones personales de algunos caudillos militares como Agustín Gamarra, José de Orbegoso, Felipe Santiago Salaverry o Andrés de Santa Cruz, pusieron de manifiesto –por primera vez en la historia de la sub-región andina– la urgencia de las realidades geográficas naturales. En efecto, la división del Perú y Bolivia llevada a cabo por los borbones en las postrimerías de la dominación española en Sudamérica y la posterior anexión artificial de la Audiencia de Charcas al Virreinato del Río de La Plata, señalan el inicio de una serie de disputas entre los nuevos Estados. El tema comercial fue de particular importancia, al haber quedado el puerto de Arica –puerta natural de entrada y salida para el comercio boliviano– en control del Perú. La demarcación territorial fijada arbitrariamente durante la Colonia y, luego, la creación del Estado de Bolivia en respuesta a intereses geopolíticos de la Gran Colombia y del propio Bolívar de debilitar al Perú –y que favorecían, de paso, a las intenciones expansionistas de Chile– señalaron el fin de esta unidad económica y cultural que existía desde épocas ancestrales. El nacionalismo tanto peruano como boliviano, las disputas por el liderazgo dentro de la confederación, la forma que debería adoptar la reunificación de ambos territorios, así como los intereses de Estados vecinos preocupados por la acumulación de poder político y económico en el nuevo Estado confederado, fueron, finalmente, los factores que condujeron al fracaso de esta iniciativa.

En este contexto, cabe señalar, como apunta Velaochaga (2001: 49-55, 64), que los primeros actos internacionales del Perú independiente –en particular aquellos que van hasta 1841 (fecha de la batalla de Ingavi, donde bolivianos derrotan a peruanos y se pone fin a los intentos de reunificación de ambas repúblicas) no constituyen verdaderas expresiones de política exterior del Estado peruano sino que reflejan, en gran parte, tanto intereses de otros Estados como intereses personales. Sin embargo, aunque esta tesis resulta plausible, de cualquier modo es indudable que el ideal integracionista haya calado hondo en algunos sectores de la clase política peruana republicana. Baste mencionar como ejemplos a Manuel Vidaurre, delegado pe-



ruano en el Congreso de Panamá, o a Hipólito Unánue, seguidores ambos de la tradición panamericana contenida en los escritos y discursos de algunos de los precursores independentistas peruanos como Juan Pablo Viscardo y Guzmán o Juan de Olavide –que son incluso anteriores a Bolívar, aunque desafortunadamente muy poco conocidos en el plano internacional.

No obstante, la ilusión panamericana «resurge periódicamente en el Perú, más que en otros Estados, en ocasión de los varios congresos llamados americanos, realizados en Lima o preconizados por Gobiernos peruanos» (Velaochaga 2001: 54). Ciertamente, tanto la conferencia de 1847-48 como la de 1864-65, convocadas por el presidente peruano Ramón Castilla, pretendieron continuar el trabajo inconcluso del Congreso de Panamá con miras a establecer una confederación de Estados en nuestro continente. Entre los objetivos de los múltiples documentos suscritos con ocasión de ambas conferencias destacan el proyecto de unión y confederación; la conservación de la integridad territorial; la institucionalización de reuniones regulares y la solución pacífica de controversias; el apoyo mutuo contra agresiones de potencias extracontinentales; un tratado de comercio y navegación; y una convención postal.

Lamentablemente, las convenciones de Lima no fueron ratificadas por los Estados participantes, demostrando de esta forma que las naciones latinoamericanas no se encontraban listas para embarcarse en un proyecto de cooperación que implicara la delegación de soberanía a un ente supraestatal –implícita en la propuesta de establecer un Congreso Multinacional al que se encomendaría el tratamiento de los asuntos de defensa y mantenimiento de la paz en el hemisferio occidental. Por otro lado, algunos países –como Chile, por ejemplo– preferían adoptar una aproximación voluntaria hacia el logro de estos objetivos, en tanto que Venezuela y Colombia apoyaban el establecimiento de una federación obligatoria para todos los Estados participantes.³ De hecho, la Conferencia de Lima de 1864 marcó el abando-

3. En la primera conferencia (1847), participaron delegados de Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Nueva Granada (Colombia y Venezuela). En la segunda (1864-1865), además de los ya mencionados, Colombia y Venezuela enviaron delegaciones separadas, en tanto que también estuvieron presentes representantes de Guatemala y El Salvador.



no de los ideales confederativos por parte del Gobierno del Perú, dando inicio a la negociación de formas alternativas de cooperación sobre la base de intereses comunes a nivel bilateral o plurilateral.

Solo en el plano intelectual y académico se mantuvo viva la propuesta de la integración continental en el Perú. En este sentido, destaca prominente la figura de Víctor Raúl Haya de la Torre quien en sus discursos y escritos abogó, desde 1924 hasta su muerte en 1979, por la unión de lo que él denominó «países indoamericanos». No obstante, como discurso oficial de la política exterior del Perú, la promoción de la integración y el establecimiento de agendas comunes –aunque esta vez reducidas al ámbito sub-regional– tuvieron que esperar muchas décadas para ser retomadas por la diplomacia peruana. En efecto, la convocatoria para la conformación del Grupo Andino se gesta durante el primer gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry (Declaración de Bogotá) e involucró a cinco naciones andinas: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y el Perú. La creación del llamado «Acuerdo de Cartagena» en 1969 fue recibida entusiastamente en el Perú por el régimen golpista del general Juan Velasco Alvarado –que había usurpado el poder en octubre del año anterior.

En un principio, las políticas desarrolladas por el Grupo Andino fueron plenamente consistentes con los objetivos del gobierno militar peruano, en particular en lo que respecta al tratamiento del capital extranjero (Decisión 24), la programación industrial y el eventual establecimiento del arancel externo común. Sin embargo, los problemas de implementación de los regímenes comunitarios y la negativa de Chile a seguir aplicando estas políticas desembocaron en el alejamiento de este país del Grupo en 1976, debilitando las perspectivas de integración del bloque –a pesar del ingreso de Venezuela en 1973. Anecdóticamente, nunca como durante esos años, el Perú mostraría tanto entusiasmo por este esquema de integración sub-regional. Solo en tanto el Grupo Andino fuera compatible con los objetivos de política exterior y de seguridad peruanos –destinados a reducir la dependencia de Estados Unidos y de los países desarrollados–, este representaba una opción de política exterior atractiva para el gobierno militar peruano. Tal vez esta observación permita explicar por qué el Perú –parti-



cularmente en la década de 1990– se mostró tan ambivalente y, en general, poco entusiasta respecto de los ideales de integración sub-regional en el ámbito de la hoy rebautizada Comunidad Andina de Naciones (St. John 1999: 198-199).

3.1 Brasil y Perú: cordial y mutuo desinterés

Aunque correctas y formales, es posible afirmar que históricamente las relaciones entre Brasil y el Perú han carecido de contenido económico y comercial, en tanto que, en el plano diplomático, se circunscribieron por largo tiempo a la solución de cuestiones limítrofes (Costa 1987: 44). En efecto, como se señaló anteriormente, después del surgimiento del Perú como república independiente, el tema fronterizo –heredado de las disputas entre España y Portugal por demarcar sus posesiones coloniales en América del Sur– predominó en la agenda bilateral peruano-brasileña hasta la suscripción del Tratado Río Branco-Velarde (1909).⁴ No obstante, la temprana resolución de las diferencias limítrofes y la ausencia de enfrentamientos bélicos entre ambos países no podrán evitar que se genere en el Perú una imagen de recelo frente a futuras y potenciales aspiraciones expansionistas de su gran vecino. Esto debido esencialmente a la insistencia brasileña de utilizar el principio del *uti possidetis facto* en la resolución de las disputas territoriales y a la política de asentamientos *baiderantes* conducida por Brasil en amplios sectores de la Amazonía.

Ciertamente, este período de «cordial indiferencia» adquirirá ribetes de antagonismo a fines de la década de 1950, momento en el que se produce un giro importante en la estrategia brasileña respecto de sus territorios amazónicos. En efecto, el proyecto de ocupar el Plan Alto Central, donde se encuentra el *divortium aquarium* de las tres mayores cuencas hidrográficas brasileñas –el Plata, el Amazonas y el San Francisco– se lograría mediante un plan de integración vial que vincularía a lo largo de la costa atlántica el polo industrial de los estados del sudeste (Paraná,

4. En este período se produce, asimismo, la suscripción en 1851 del Tratado Herrera-Da Ponte Ribeiro mediante el cual Perú y Brasil acuerdan la libre navegación por el Río Amazonas.



Santa Catarina y Río Grande do Sul) con los principales centros urbanos del noreste brasileño (Mercado Jarrín 1986: 64). Este plan sería complementado por otros proyectos de gran envergadura entre los que destacan, primero, el traslado de la capital del país a Brasilia (1960) y su vinculación por tierra con la ciudad de Belem; segundo, la construcción de la carretera Transamazónica que correría paralelamente al sur del río Amazonas en dirección este-oeste, desde Recife en el Atlántico hasta Cruzeiro do Sul muy cerca de la frontera con el Perú; tercero, el proyecto de la carretera Periférica del Norte –que bordearía las fronteras con las Guayanas, Venezuela, Colombia y el noreste del Perú; cuarto, la resurrección de Manaus como zona franca; y, quinto, el proyecto SUDAM/RADAM para desarrollar proyectos agropecuarios en la Amazonía. De estos, solo la carretera Periférica del Norte no lograría concretarse con éxito.

Como señala Costa (1987: 14), las implicancias para los países vecinos de la ocupación y explotación de la Amazonía fueron múltiples. Por un lado, la penetración de empresas y capitales extranjeros en la región se vio facilitada ante la carencia de recursos propios brasileños –un tema sobre el que surgieron discrepancias, especialmente con el gobierno militar peruano. Por otro lado, una serie de grupos medioambientales se mostraron preocupados sobre los posibles efectos nocivos (depredación y desplazamientos de comunidades nativas, entre otros) que la creciente explotación de la Amazonía ocasionaría en el largo plazo. Por último, el énfasis de desarrollo impuesto por Brasil en la región hizo resurgir el llamado fantasma del «expansionismo brasileño» y las sospechas de una eventual militarización de la Amazonía. Esta percepción de «amenaza» a sus intereses geoestratégicos, constituye el principal factor que moldeó la política exterior del Perú hacia Brasil en las décadas de 1960 y 1970.

Es precisamente en este contexto que se produce el lanzamiento por parte del Gobierno peruano de una estrategia alternativa: el desarrollo de la carretera Marginal de la Selva –proyecto insignia de las campañas electorales de Fernando Belaunde, presidente del Perú entre 1963-1968 y 1980-1985. Esta carretera uniría longitudinalmente las regiones



amazónicas de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; y, transversalmente, permitiría la conexión –a través de los Andes– de esta nueva red vial con los principales puertos ubicados en el Pacífico (Mantas, Guayaquil, Talara, Callao, Ilo, Matarani y Arica). De esta forma, al vincular la Amazonía al Océano Pacífico, la Marginal de la Selva permitiría a las naciones andinas no solo integrar sus respectivas regiones amazónicas al resto del territorio de sus países, sino convertir al Pacífico en la principal puerta de salida para los productos originarios de esa región. Más aun, la formación del Grupo Andino en 1969 representó un marco propicio para este tipo de iniciativas.

Ciertamente, de haberse concretado el sueño de Belaunde, dada la interconexión ya existente entre Bolivia y Argentina, se hubiese posibilitado la creación de un nuevo eje de desarrollo sub-regional que, a la larga, podría haber concedido una ventaja estratégica a Buenos Aires en contra de los intereses geopolíticos de Brasilia por establecer una posición de liderazgo tanto en el Atlántico Sur como en el resto de Sudamérica gracias al eventual acceso al océano Pacífico. En este sentido, el embajador Antonio Azeredo da Silveira, ministro de Relaciones Exteriores del presidente Geisel (1974-1979), llegó a calificar la iniciativa peruana como una «versión contemporánea de la línea de Tordesillas», absolutamente antagónica a las aspiraciones brasileñas y en contra de la filosofía *baidicante* del trazado de su red vial amazónica.⁵ De allí en adelante, la diplomacia brasileña tuvo que hilar fino con miras a buscar áreas de interés común para compatibilizar su propio proyecto geopolítico con el de los países andinos y, en particular, con el del Gobierno peruano.

3.2 El largo camino hacia una nueva relación peruano-brasileña

El giro dado en la política exterior de Brasil con sus vecinos andinos se vio reforzado por los eventos internacionales que tuvieron lugar durante la década de 1970. El alza de los precios del petróleo y la consiguiente

5. «O Brasil e a América Latina: Interesses e Divergências», Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Pernambuco el 4 de marzo de 1975.



crisis energética, pusieron de manifiesto en Brasil la necesidad de replantear sus relaciones a nivel sub-regional de modo que garanticen el aprovisionamiento de recursos básicos necesarios para mantener una senda de crecimiento económico sostenible. Este factor, aunado a los elevados costos de exploración de la región amazónica y la proliferación de ilícitos internacionales en la zona, condujeron a Itamaraty a buscar una aproximación con el Perú y el resto de países andinos. Cabe señalar que, si bien en esta coyuntura las relaciones bilaterales con Venezuela eran importantes tanto por razones políticas –evitar la creación de un eje Caracas-Buenos Aires, sobre el cual se especuló por algún tiempo– como por cuestiones económicas relacionadas con el aprovisionamiento de petróleo barato, resultaba imposible imaginar cualquier tipo de cooperación amazónica sin la participación del Perú, cuyos territorios amazónicos – con una extensión de 785,000 km²– representan casi el 12% de la Amazonía frente al 2.5% de los 178,095 km² en control de Venezuela (Costa 1987: 11). Por otro lado, la importancia geopolítica e influencias de la diplomacia peruana en la región tampoco eran despreciables, tanto por su inmejorable ubicación geográfica para establecer corredores viales entre ambos océanos, como por su condición de miembro fundador del Grupo Andino (al cual Venezuela se incorporó posteriormente) y principal impulsor del proyecto de la Marginal de la Selva (Mercado Jarrín 1986: 12).

En este contexto, el primer intercambio de visitas oficiales entre el Perú y Brasil se produce durante el gobierno brasileño del presidente Medici en 1971 con ocasión de la conformación de una Comisión Conjunta, y la visita a Brasil, en agosto de ese año, del primer ministro peruano, general Mercado Jarrín. Dos años después, el canciller brasileño, embajador Gibson Barbosa, visitó Lima para discutir una agenda de cooperación bilateral que incluyó cuestiones vinculadas con la interconexión vial de ambos países y la explotación y comercialización conjunta de cobre, zinc y petróleo peruanos –proyectos que no llegaron a realizarse por obstáculos presentes en la legislación peruana, la cual no contemplaba la creación de empresas binacionales, y por la reticencia peruana a permitir el ingreso de Brasil a sus campos petrolíferos en la Amazonía.



Sin embargo, como señala Costa (1987: 48-49), las verdaderas dificultades para la cooperación bilateral deben buscarse «en las diferencias políticas e ideológicas entre los dos regímenes militares y sus diferentes percepciones de la coyuntura regional e internacional». En efecto, mientras ambos Gobiernos buscaban acelerar el proceso de industrialización para combatir el subdesarrollo y la pobreza, los militares peruanos creían que la modernización no sería exitosa sin un cambio radical en las estructuras socioeconómicas del país. Estos cambios –que incluían expropiaciones y políticas de reforma agraria– llevaron al Perú al choque frontal con los intereses económicos de países desarrollados y, en consecuencia, a la adopción de una política exterior no alineada. Brasil, por su parte, luego de un breve distanciamiento, siguió priorizando su relación con Estados Unidos, principal proveedor de capital y tecnología para su desarrollo económico.

En este orden de cosas, la relación bilateral peruano-brasileña solo cambió cuando, primero, Brasilia empezó a abandonar su política de alineamiento automático con Washington y, segundo, el régimen derechista del general Francisco Morales Bermúdez reemplazó en el poder al general Velasco Alvarado al frente del gobierno militar peruano. Los efectos fueron casi inmediatos. En noviembre de 1975, un mes después de la caída de Velasco, el canciller brasileño Azeredo da Silveira visitó Lima para discutir una nueva agenda que comprendería tres puntos clave: un posible acuerdo comercial bilateral; el interés brasileño en la explotación de metales y minerales no ferrosos peruanos; y la promoción de la cooperación científica y tecnológica, especialmente en el terreno nuclear (Costa 1987: 49-51). Estos trabajos condujeron a la primera cumbre presidencial peruano-brasileña llevada a cabo en la frontera de los dos países sobre el Río Amazonas el 5 de noviembre de 1976. Sin embargo, entre los posibles temas de cooperación bilateral, la cuestión que adquirió mayor relevancia fue la cooperación amazónica –tal vez debido a la carga simbólica impuesta por el lugar escogido para llevar a cabo la reunión presidencial.⁶ De cualquier modo, la cumbre Geisel-Morales

6. «Dos convenciones referidas al comercio bilateral son también dignas de mención. La primera referida a estimular el comercio bilateral y abastecimiento de productos prioritarios; y la segunda al intercambio de productos agrícolas brasileños por metales no-ferrosos peruanos» (Costa 1987: 52).



Bermúdez de 1976 marcó el fin de un largo período de distanciamiento político entre ambos Estados y sembró las semillas de una nueva relación bilateral con especial énfasis en el desarrollo amazónico. En dicha ocasión, ambos Mandatarios crearon la Sub-Comisión Mixta para la Amazonía, la misma que se reunió por primera vez en febrero de 1977 en la ciudad de Iquitos y aprobó una serie de proyectos binacionales.

No debe sorprender, por tanto, que el lanzamiento de una nueva iniciativa multilateral amazónica por parte de Brasil, en noviembre de 1977, fuera inmediatamente bien acogida por el Gobierno peruano. Ciertamente, el tema había sido ya discutido bilateralmente. Más aun, la buena disposición del Perú hacia la propuesta fue un factor fundamental para que otros países –como Venezuela, que inicialmente dudaron de participar– decidieran finalmente aceptar por temor a quedar aislados. De este modo, la construcción de una nueva relación bilateral con el Perú fue un elemento fundamental en la estrategia brasileña para asegurar la incorporación de Venezuela a la iniciativa amazónica. Itamaraty alcanzó, de paso, el doble objetivo de mejorar la imagen de Brasil ante sus vecinos y de vincular el desarrollo amazónico a la estrategia alternativa entrañada en el proyecto de la Marginal de la Selva.

Las negociaciones concluyeron con la firma, el 3 de julio de 1978, del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) que, además de Brasil, suscribieron Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Con el tiempo, este tratado se ha convertido en el instrumento base para el desarrollo de la Amazonía y contempla, entre otras cosas, «la libre navegación por los ríos de la cuenca; salvaguarda el derecho de cada nación a explotar sus propios recursos amazónicos siempre y cuando dicha explotación no cause daño a otros países miembros; promueve la investigación científica y tecnológica conjunta y el intercambio de información sobre la flora y la fauna de la Amazonía; favorece el desarrollo del transporte y la infraestructura de comunicación en la región; promueve el turismo; y, apoya la implementación de acciones conjuntas tendientes a avanzar en la cooperación económica regional» (Costa 1986: 30).



Con respecto a las relaciones bilaterales entre el Perú y Brasil, la visita del presidente Morales-Bermúdez al presidente Figueiredo en octubre de 1979 significó, además, la suscripción de un Tratado de Amistad y Cooperación entre ambos países que, más allá de intenciones sin compromisos específicos, definió áreas potenciales para la cooperación bilateral futura tales como el desarrollo de proyectos binacionales de complementación comercial e industrial; la constitución de empresas mixtas; y la implementación de programas de inversión pública y privada en ambos países. Cabe señalar que, durante esta visita, el Perú entregó a Brasil los instrumentos de ratificación del TCA. Adicionalmente, Morales Bermúdez, en representación de los países andinos, suscribió el Acta de Brasilia por medio de la cual Brasil y el Grupo Andino expresaron su voluntad de cooperar para promover la complementación económica y comercial; conservar y desarrollar la cuenca amazónica; y establecer una postura conjunta en las negociaciones económicas internacionales. Este constituyó un hecho significativo ya que nuevamente el Perú se convertía en la bisagra de interacción entre Brasil y el bloque de naciones andinas.

Pocos meses más tarde, el 17 de enero de 1980, se suscribió en Lima un Memorando de Entendimiento entre el Grupo Andino y Brasil. Uno de los puntos más relevantes de este documento fue el desarrollo de proyectos de integración física. Esta última cuestión fue puesta nuevamente de manifiesto durante la visita del general Figueiredo a Lima en junio de 1981 –la primera visita oficial de un mandatario brasileño al Perú. Cabe señalar que la integración física había constituido parte integrante de la agenda bilateral peruano-brasileña desde el primer intercambio de visitas oficiales en 1971 y 1973. Sin embargo, esta representó la primera vez que Brasil suscribía un acuerdo con uno de sus vecinos andinos en donde se mencionaba explícitamente la voluntad de ambos Gobiernos de colaborar hacia el logro de este objetivo.⁷ Debe añadirse que, durante su visita a Lima, Figueiredo fue acompañado por alrededor de 150 empre-

7. El acuerdo especificaba que la interconexión de los sistemas viales debía producirse entre Porto Assis (Brasil) e Iñapari (Perú).



sarios brasileños interesados en participar en el amplio programa de inversiones públicas promovido por la administración del presidente Belaunde (1980-1985), en especial en obras de ingeniería y proyectos para la construcción de carreteras y centrales hidroeléctricas. Sin lugar a dudas, la interacción entre agentes privados peruanos y brasileños añadió una nueva dimensión a las relaciones bilaterales entre ambos países –tradicionalmente limitadas al ámbito diplomático.

Lamentablemente, la posterior visita de Belaunde a Brasil en 1984 se produjo en un contexto poco propicio para seguir avanzando los planes de integración binacional. La recesión y la crisis de la deuda externa golpearon fuertemente a ambos países, en tanto que el Gobierno peruano tuvo que empezar a lidiar con narcotraficantes y grupos terroristas –flagelos en rápida expansión. Esto condujo, a su vez, a una paulatina pérdida de control en amplios sectores de la Amazonía, retrasando seriamente la construcción de la carretera Marginal en territorio peruano –que, según Belaunde, debía constituirse en el principal eslabón del proyecto vial sub-regional andino. Por otro lado, la firma de los Acuerdos de Beagle entre Chile y Argentina (1978), la derrota argentina en la Guerra de las Malvinas (1982) y la transición exitosa hacia la democracia en Argentina y Brasil (1985), crearon el marco propicio para la reconciliación argentino-brasileña y la eventual creación del Mercosur en 1991. Indudablemente, el auge del proceso de integración entre los países del Cono Sur desvió la atención –aun escasa, ciertamente– que Brasil había prestado en la década anterior a los países andinos.

No obstante, en 1986 se establece a nivel de vicescancilleres el denominado «Mecanismo Permanente de Consulta, Información y Cooperación en Asuntos Internacionales de Interés Común Perú-Brasil.» En este contexto, las declaraciones formuladas en las cumbres bilaterales sostenidas en julio de 1987 y en mayo de 1989 entre los presidentes Alan García y José Sarney, en la localidad fronteriza de Puerto Maldonado-Río Branco y en Manaus, respectivamente, contribuirán a reafirmar el discurso oficial que sostiene que la cooperación bilateral debía constituir el elemento esencial para el progreso de sus respectivos territorios amazónicos



(Rivero 1997: 80; Beleván 1990: 8-10). Sin embargo, la entusiasta retórica oficial cederá paso a un período de enfriamiento en las relaciones peruano-brasileñas. En efecto, durante el primer período de gobierno del presidente Fujimori (1990-1995), el Perú estuvo preocupado en atender otras prioridades como el combate a la hiperinflación y al terrorismo, la reinserción en el sistema financiero internacional, sin mencionar los efectos –tanto a nivel doméstico como internacional– del «autogolpe» de mayo de 1992, que distanciaron nuevamente al Perú de Brasil en el plano de la aplicación y defensa de valores e instituciones democráticas en Sudamérica –un nuevo e importante tópico de la agenda internacional de Brasil como consecuencia de su propia y exitosa transición a la democracia.

Durante estos años, la relación entre ambos países estuvo signada por la preocupación brasileña de colaborar para restablecer y fortalecer el régimen democrático en el Perú y por los esfuerzos de mediación en el conflicto fronterizo peruano-ecuatoriano en su calidad de garante del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Es precisamente en este contexto que se enmarcan tanto la suscripción del Acuerdo Parcial de Complementación Económica entre el Perú y Brasil (1993) –que, en buena cuenta, constituía un espaldarazo al restablecimiento del orden de derecho en el Perú– como la primera reunión entre los presidentes Fujimori y Cardoso, que pone fin al hiato de casi siete años sin cumbres presidenciales entre ambos países.

Gracias a la firma del Acta de Brasilia (febrero de 1996), se estableció la denominada «Comisión de Vecindad» como mecanismo de alto nivel complementario al Mecanismo Permanente coordinado por los vicescancilleres. El propósito era promover una relación más dinámica entre ambos países a través de la participación de los sectores público y privado. La nueva Comisión, que contaría con cuatro grupos de trabajo –desarrollo y cooperación amazónica, medio ambiente, energía e integración fronteriza–, recibió el mandato de reunirse cada año alternadamente en el Perú y en Brasil para reforzar los temas comunes de la agenda bilateral determinada a través de las múltiples reuniones llevadas a cabo en las dos



décadas precedentes. No obstante, la Comisión no funcionó y, a pesar de los intentos brasileños por dinamizar los intercambios comerciales, las relaciones bilaterales se verían nuevamente dominadas por los esfuerzos para resolver los problemas fronterizos entre el Perú y Ecuador reavivados por la Guerra del Cenepa (1995). Ciertamente, esta cuestión se convertirá en el tema más relevante de la agenda peruano-brasileña hasta la suscripción de los acuerdos de paz definitivos con Ecuador en 1998, en cuya negociación, Itamaraty jugó un papel preponderante para conciliar los intereses de las partes en conflicto.

3.3 Sentando las bases de una vinculación estratégica con Brasil

La culminación exitosa del proceso de paz peruano-ecuatoriano bajo los auspicios de Brasil planteó la necesidad de redefinir la agenda peruano-brasileña. En este contexto, favorecido además por los evidentes progresos en la lucha antiterrorista en el Perú, se llevó a cabo –esta vez en Lima– una nueva cumbre Fujimori-Cardoso en la cual adquieren renovada importancia los temas económicos y de integración física. El replanteamiento de la relación bilateral coincide también con la voluntad brasileña de convocar a una Primera Cumbre de Jefes de Estado Sudamericanos con el fin de formular las bases de un nuevo espacio geográfico en el que la integración física y comercial de sus pueblos y la coordinación de políticas exteriores, permitan fortalecer los regímenes democráticos y enfrentar la proliferación de amenazas de carácter transnacional a la seguridad de los países sudamericanos.

A partir de la visita de Cardoso al Perú en 1999, se suscribió un nuevo plan de acción (el llamado Plan de Acción de Lima) que estableció siete grupos de trabajo: (i) Amazonía y frontera común; (ii) integración física y transportes; (iii) medio ambiente; (iv) narcotráfico; (v) cooperación técnica; (vi) promoción económica y comercial; y (vii) relaciones culturales (Samanez Bendezú 2001: 12-14). En total, fueron suscritos once acuerdos y se especificaron nueve mandatos. Cabe señalar que, desde 1999 hasta la fecha, los siete grupos de trabajo se han reunido con cierta regularidad.



La lógica del replanteamiento de la relación bilateral peruano-brasileña propuesta por Cardoso se basa en la constatación de la existencia de una realidad geográfica que vincula inextricablemente a ambos países.⁸ Este criterio guió también la convocatoria hecha por Itamaraty a la Primera Cumbre Sudamericana. Por otro lado, debe anotarse que, en virtud del prestigio ganado por la diplomacia brasileña tanto entre agentes gubernamentales como en la opinión pública peruana debido a su incansable labor de mediación en las negociaciones fronterizas con Ecuador, Torre Tagle no dudó en prestar todo su apoyo a la iniciativa brasileña de llevar a cabo la Primera Cumbre Sudamericana en Brasilia los días 31 de agosto y 1° de setiembre de 2000.

La invitación extendida a Fujimori y a Chávez –personajes asociados con regímenes fuertemente criticados por su estilo autoritario– generó una serie de cuestionamientos hacia la credibilidad del proyecto brasileño de fortalecer la democracia en la sub-región. No obstante, resulta evidente que la importancia geopolítica de Venezuela y del Perú para concretar la integración física en América del Sur y promover la fusión de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercosur, fue el factor que primó por encima de los evidentes abusos de poder de ambos Mandatarios en sus respectivos países. En este sentido, la utilización explícita del criterio «geográfico» sobre el «político» fue clave para que la Cancillería brasileña pudiera seguir adelante con la organización de la Cumbre Sudamericana. De este modo, el aprovechamiento de la geografía y de los recursos naturales, así como la promoción de la integración física de los espacios, fueron asumidos como sinónimo y condición necesaria para promover el crecimiento económico de la sub-región.

Meses después de realizada la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana, la visita oficial a Brasil del ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Diego García Sayán, en junio de 2001, significó un nuevo paso

8. *El Plan de Acción de Lima promueve una serie de acciones «dirigidas hacia la generación de una interdependencia real entre ambos países, privilegiando la integración fronteriza, una agresiva campaña de captación de inversiones, la diversificación de las exportaciones, el manejo de emergencias regionales, y la seguridad y protección amazónicas» (Durand 2000: 36).*



hacia el fortalecimiento de las relaciones bilaterales. En efecto, el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua estuvo de acuerdo con establecer un Mecanismo Bilateral de Consulta y Coordinación Política a nivel de ministros de Relaciones Exteriores entre ambos países. Este mecanismo reemplazó al existente hasta ese momento a nivel de vicescancilleres como instancia superior de diálogo y concertación política entre Brasil y el Perú. Otro tema discutido durante la reunión de los ministros García Sayán y Celso Lafer, fue el tema de la integración física dentro del marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) –establecida con ocasión de la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana.

En opinión de Samanez Bendezú (2001: 18), a partir de las declaraciones formuladas durante el encuentro de los cancilleres en Brasilia en 2001, puede deducirse que los Gobiernos del Perú y Brasil consideran la integración física «como el medio *sine qua non* para el incremento del esca-so intercambio comercial bilateral». Este constituye, por tanto, un replanteamiento crucial ya que vincula explícitamente, por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales de ambos países, los temas de integración física y comercio, que figuraron y se discutieron siempre por separado en la agenda peruano-brasileña desde inicios de la década de 1970.

En este contexto, le tocará en suerte al nuevo gobierno del presidente Alejandro Toledo, inaugurado en julio de 2001, conducir las negociaciones peruanas en el marco del proyecto de integración entre la CAN y el Mercosur –tema considerado también prioritario en la agenda de la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana del año anterior. Sin embargo, luego de los evidentes retrasos en el avance de las deliberaciones para establecer una zona de libre comercio entre ambos bloques, y a pesar de las buenas intenciones manifestadas durante la Segunda Cumbre Sudamericana llevada a cabo en Guayaquil el 26 y 27 de julio de 2002, el Gobierno peruano parecería haber optado por actuar individualmente con miras a forjar un acercamiento estratégico con Brasil, ante la indecisión de sus socios andinos de concretar la aproximación con el Mercosur.



En este sentido, la designación del embajador Allan Wagner Tizón como nuevo ministro de Relaciones Exteriores del Perú significó un nuevo punto de inflexión en la política exterior peruana.

En efecto, era ampliamente conocido el entusiasmo del Canciller peruano con respecto a potenciar aun más la relación bilateral con Brasil.⁹ Con Wagner al frente de Torre Tagle, se concretó una visita oficial del presidente Toledo a Brasil, de la cual se desprende el llamado «Plan de Acción de Brasilia» suscrito el 11 de abril de 2003. Dicho comunicado consta de veintinueve puntos, entre los cuales destacan, un acuerdo para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal; la negociación de un acuerdo de libre comercio entre el Perú y el Mercosur; un proyecto para iniciar vuelos transamazónicos con «tarifas domésticas» que permitan unir siete pares de ciudades peruanas y brasileñas; el avance de los proyectos bilaterales de integración física en sus dos ramales amazónicos (norte y central) y el interoceánico (Brasil-Bolivia-Perú); el desarrollo de un programa de cooperación técnica en agricultura para implementar alternativas agropecuarias de sustitución de cultivos ilícitos de coca en el Perú; el estímulo a la formación de asociaciones entre empresas peruanas y brasileñas; el apoyo del Perú para que Brasil se incorpore como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU dentro del marco propuesto de reformas de dicho organismo internacional; y la cooperación en el combate al narcotráfico, terrorismo y delitos conexos.

Debe destacarse que el presidente Toledo viajó a Brasilia con once ministros de Estado, los cuales sostuvieron diversas reuniones con sus contrapartes brasileñas. En sus discursos, los Presidentes anunciaron el establecimiento de una «alianza estratégica» entre ambos países con el com-

9. Debe señalarse que la designación de Allan Wagner como canciller respondió, entre otras cosas, al reacomodo de fuerzas al interior de la administración del presidente Toledo con el fin de garantizar una mayor gobernabilidad. Wagner, perteneciente a las filas del APRA –principal partido de oposición en el Perú en estos momentos-, había ocupado ya dicho cargo durante el gobierno del presidente Alan García (1985–1990). Del mismo modo, debe anotarse que la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso peruano para el período 2003–2004 fue presidida por el también aprista José Luis Delgado. Destaca entonces la prioridad asignada por este partido político peruano a la relación bilateral con Brasil y, más aun, su simpatía por el nuevo presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva.



promiso de alcanzar en cuatro años (es decir, antes del fin del período de Toledo como presidente) lo que anteriores gobiernos no habían podido lograr en cuatro décadas: la integración física y económica del Perú y Brasil. Cabe señalar que, con ocasión de esta reunión, el presidente Lula da Silva suscribió un decreto supremo por el cual se creó un órgano especial al interior del Gobierno de Brasil encargado de atender la agenda de integración con el Perú. Resulta también sintomático el anuncio formulado por el presidente Toledo durante su discurso anual ante el Congreso peruano el 28 de julio de 2003, en el cual, haciendo un balance de su último año de gestión, afirmó que durante dicho período Torre Tagle había «avanzado en los propósitos de establecer una alianza estratégica con Brasil sobre la base de tres objetivos específicos: un Acuerdo de Libre Comercio en el marco de Mercosur; el acceso del Perú al Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM); y la ejecución de la IIRSA».

Del mismo modo, el presidente Toledo manifestó que el denominado «Consenso del Cusco» (alcanzado durante la reunión del Grupo de Río llevada a cabo en dicha ciudad en julio de 2003) había permitido definir una agenda latinoamericana de cara a los desafíos del financiamiento de la gobernabilidad de la región, con mecanismos innovadores para hacer frente a la pobreza a través de la captación y eficaz canalización de nuevos recursos que tengan por destino la inversión social en salud, educación y carreteras que promuevan el empleo y acompañen la inversión privada. Ambos temas, la asociación estratégica con Brasil y la agenda derivada del Consenso del Cusco, señaló, serían abordados bilateralmente durante la visita de Estado que el presidente Luiz Inácio Lula da Silva haría a Lima un mes después.

Efectivamente, la cumbre Toledo-Lula da Silva llevada a cabo el 24 y 25 de agosto de 2003, representa la culminación de los esfuerzos diplomáticos de ambos Estados por establecer una nueva vinculación estratégica que sirva, además, de bisagra al proyecto de crear un espacio geográfico amplio e integrado en América del Sur. Cabe señalar que este nuevo énfasis de la política exterior peruana –en particular, en lo que respecta a la liberalización bilateral de los mercados– generó una serie de temo-



res entre los principales gremios empresariales¹⁰ y en los medios de comunicación peruanos debido a la mayor competitividad de las industrias brasileñas y al eventual ingreso al Perú de productos manufacturados provenientes de la zona franca de Manaus.

Sin embargo, debe señalarse que el sector empresarial peruano tampoco ve con beneplácito la aplicación del Arancel Externo Común (AEC) en el marco de la CAN –que debió entrar en vigor el 1° de enero de 2004 y al cual el Perú sigue poniendo objeciones para su plena aplicación. El argumento consiste en que el establecimiento de un AEC encarecerá el costo de una serie de productos importados que gozan actualmente de aranceles menores. En este contexto, predomina entre los analistas, la opinión pública peruana y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) la visión de que lo que conviene más al país es negociar convenios bilaterales de liberalización comercial con los principales socios comerciales peruanos, comenzando por Estados Unidos. De allí que, dado el escaso volumen de comercio entre el Perú y Brasil, el reciente esfuerzo de vinculación estratégica entre Lima y Brasilia lanzado a fines de 2003 no haya recibido entre los empresarios y otros sectores de la sociedad peruana la misma prioridad que le atribuye la Cancillería, por ejemplo. Por este motivo, el Gobierno peruano ha tratado con especial interés de difundir los potenciales beneficios de establecer una nueva relación estratégica con Brasil, uno de cuyos elementos –como se señaló anteriormente– es la liberalización comercial.¹¹

10. A saber, Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Comisión de Exportadores (COMEX), Confederación Intersectorial de Empresarios Peruanos (CONFIEP) y Asociación de Exportadores de Perú (ADEX).

11. Por ejemplo, semanas antes de la visita de Lula a Lima, el Gobierno peruano promovió la realización de una serie de eventos con el fin de sensibilizar a distintos sectores de la sociedad peruana. Así, entre el 6 y 8 de julio de 2003, se realizó en la ciudad de Trujillo el «Encuentro Internacional IIRSA y la Integración Regional Sudamericana: Oportunidades para el desarrollo, el Comercio y la Cooperación». El evento fue organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) y la Secretaría Técnica de la Macrorregión Norte. Participaron como auspiciadores la Corporación Andina de Fomento (CAF) y los gobiernos de Brasil, Colombia y Ecuador. El encuentro se refirió específicamente al desarrollo del Eje Multimodal Amazónico. Cabe recordar que, dentro de la IIRSA, Perú participa en otros tres ejes de integración vial: el transoceánico (Perú-Brasil), el interoceánico (que vincula a Bolivia, Perú, Brasil, Paraguay y Argentina) y el eje andino que empalma con la carretera Marginal de la Selva. Por otro lado, el Foro Peruano de Relaciones Internacionales (FOPRI) organizó un debate el 23 de agosto de 2003 –un día



De este modo, aunque no sin la ausencia de voces contrarias, la visita de Lula al Perú concluyó con la firma de una serie de acuerdos, entre los que destaca el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre el Perú y los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).¹² Este acuerdo, suscrito el 25 de agosto de 2003, tiene como fines: (i) crear un espacio económico ampliado que facilite la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos en condiciones de competencia entre las partes; (ii) formar un área de libre comercio entre las partes contratantes mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias; (iii) alcanzar un nivel de desarrollo más armónico en la región; (iv) promover el desarrollo de la infraestructura física, poniendo énfasis en los corredores de integración, de modo que permita la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional recíproco y con terceros países; (v) impulsar las inversiones entre los agentes económicos; (vi) promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

Adicionalmente, a raíz de la visita de Lula da Silva a Lima en agosto de 2003, el Perú y Brasil suscribieron ocho acuerdos bilaterales –el más importante entre ellos: el Memorando de Entendimiento sobre Integración Física y Económica entre ambos países. Este memorando impulsará la integración vial mediante la consolidación de tres ejes de comunicación, integración y desarrollo: el Amazónico, el Transoceánico Central y el Interoceánico del Sur. Los Presidentes señalaron que las autoridades de ambos países darán prioridad al financiamiento con fuentes propias y externas de estos proyectos. Asimismo, se suscribió un Memorando de

antes del arribo de Lula a Perú- con el título: «Entre dos océanos: Perú y Brasil en camino a una alianza estratégica». En este foro –que contó con el auspicio de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del National Democratic Institute (DNI), participaron, entre otros, Enrique Obando, director de Planeamiento del Ministerio de Defensa; Miguel Vega Alvear, presidente de la Cámara de Comercio Peruano-Brasileña; así como representantes de la CAF, la CAN, COFIDE y académicos peruanos y brasileños expertos en temas bilaterales y amazónicos.

12. Cfr. <http://www.rree.gob.pe/portal/Pbilateral.nsf/paisTipo/094F560CE087134705256BF3007AF203?OpenDocument> (7 de julio de 2005).



Entendimiento sobre la Promoción del Sector Pesquero¹³ y otro acuerdo que permitirá al Perú ingresar gradualmente al Sistema de Protección y Vigilancia Amazónica (SIPAM/SIVAM)¹⁴. En efecto, con respecto a este último punto, los Ministros de Defensa y los Cancilleres de ambos países acordaron que el Gobierno de Brasil proporcionaría la cooperación técnica necesaria para el acceso progresivo del Perú a las informaciones generadas por el SIVAM y a la integración peruana al SIPAM. En una primera etapa, Brasil brindaría asistencia a fin de establecer en la ciudad de Pucallpa las facilidades técnicas que permitan al Perú intercambiar, en tiempo real, la información de radar en la franja de frontera común, con la finalidad de vigilar el espacio aéreo en dicha zona. El Perú proyecta complementar esta primera fase mediante la adquisición progresiva de los medios que permitan una utilización cada vez mayor de las informaciones relacionadas con el control y preservación del medio ambiente, vigilancia meteorológica y climatológica, salud de la población, levantamientos topográficos y uso del suelo, educación, vigilancia del espectro electromagnético y vigilancia territorial, entre otras áreas.

Cabe señalar, asimismo, que en su visita al Perú, Lula estuvo acompañado por un numeroso grupo de empresarios brasileños y por varios de sus ministros, los cuales, mantuvieron intensas reuniones con sus pares peruanos discutiendo sobre proyectos binacionales durante sus días de permanencia en la capital peruana. Otro de los aspectos resaltantes de la cumbre Toledo-Lula da Silva de 2003 fue que, para vigilar el cumplimiento de los acuerdos, ambos Gobiernos decidieron institucionalizar un nuevo mecanismo de consulta y coordinación –que reemplazaría al que existía a nivel de cancilleres establecido en junio de 2001. El nuevo mecanismo contempla la reunión anual de los presidentes con sus respectivos gabinetes ministeriales. Sin duda, esta representa una instancia

13. Cfr. <http://www.rree.gob.pe/portal/Pbilateral.nsf/paisTipo/094F560CE087134705256BF3007AF203?OpenDocument> (7 de julio de 2005).

14. También se suscribieron acuerdos en materia de conservación y uso sostenible de la flora y fauna; prevención de incendios forestales, prevención y control de enfermedades de transmisión sexual; extradición y transferencia de criminales.



que eleva la relación peruano-brasileña a un nuevo nivel con miras a consolidar una alianza estratégica.

3.4 La relación Perú–Brasil: bisagra del eje andino–brasileño

Las primeras señales de esta nueva vinculación las encontramos en las declaraciones de apoyo mutuo expresadas por escrito por ambas cancillerías desde fines de 2003 con respecto al deseo de Brasil de incorporarse como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y a la candidatura del Perú como miembro no permanente del mismo foro para el período 2006–2007.

Posteriormente, los mandatarios del Perú y de Brasil han seguido buscando consolidar un «espacio común sudamericano» como una nueva entidad en el escenario internacional. En este sentido, el proceso de integración entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, fue concretado formalmente en el seno del Consejo del Mercado Común del Mercosur durante la XXV Reunión Cumbre de Jefes de Estado, realizada en Montevideo, Uruguay, el 16 de diciembre de 2003. Paralelamente, se registró la admisión oficial del Perú como Estado asociado del Mercosur, mediante Resolución N° 39/03 de dicho Consejo del Mercado Común del Mercosur, emitida el 15 de diciembre de 2003. El Perú se convertía así en el segundo país andino –después de Bolivia– en adquirir el status de «miembro asociado» a dicho bloque. Como se mencionó en párrafos anteriores, un importante antecedente de este proceso lo constituyó la creación de un área de libre comercio, merced al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica suscrito el 25 de agosto de 2003 entre el Perú y el Mercosur.

Sin embargo, la creación política de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se produjo el 8 de diciembre de 2004 en Cusco, Perú, en el marco de la III Cumbre de Presidentes de América del Sur. Los mandatarios de doce naciones decidieron entonces construir la CSN a partir de la convergencia gradual entre la Comunidad Andina y el Mercosur, sumando a Chile y luego a Guyana y Suriname.



Entre los objetivos a largo plazo de la CSN pueden mencionarse:

- (i) La coordinación y concertación política y diplomática para la relaciones externas de la región.
- (ii) La convergencia entre la CAN, Mercosur y Chile para consolidar una zona de libre comercio y evolucionar a fases superiores de integración económica (no especifican cuál). Guyana y Suriname se asociarían a este proceso.
- (iii) La armonización de políticas para el desarrollo rural y agroalimentario.
- (iv) La transferencia de tecnología y cooperación horizontal en ciencia, educación y cultura.
- (v) El impulso de la interacción entre sociedad civil y empresas siendo socialmente responsables.

Del mismo modo, los pilares sobre los cuales se sustentarían estos objetivos se encuentran en:

- (i) La cooperación política, social y cultural: que comprende temas como el fortalecimiento de la democracia, seguridad regional, lucha contra las drogas y la corrupción, así como temas de carácter social y cultural.
- (ii) La integración económica, comercial y financiera: se parte de la fortaleza que constituye la aprobación y puesta en vigencia de un acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur y de la experiencia exitosa de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en materia de integración financiera.
- (iii) El desarrollo de la infraestructura física, la energía, y las comunicaciones: a través de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), se han identificados diez grandes ejes de integración y desarrollo sudamericano, una cartera de 335 proyectos para los próximos treinta años y 31 proyectos ancla que serán ejecutados en los próximos cinco años.



Además de estos esfuerzos multilaterales de carácter sub-regional a nivel sudamericano, a nivel bilateral deben mencionarse las visitas del ministro de Relaciones Exteriores del Perú, embajador Manuel Rodríguez Cuadros, a Brasilia y al estado brasileño de Acre efectuadas durante el primer semestre de 2004. En Brasilia, en enero de ese año, el Canciller peruano se reunió con su homólogo brasileño, Celso Amorim, y efectuó el traspaso oficial de la presidencia que había ejercido el Perú de la Secretaría Pro-Témpore del Grupo de Río durante el año 2003. En esa ocasión, se trataron además temas de la política bilateral, regional y multilateral, particularmente en lo referido a las perspectivas de las negociaciones comerciales internacionales en la OMC.

De otro lado, en abril de 2004, Rodríguez Cuadros suscribió junto al gobernador del estado de Acre, señor Jorge Viana, un acta que acuerda el inicio de los trabajos para la construcción del puente sobre el río Acre a partir del mes de mayo de ese año. En el encuentro, las delegaciones del Perú y Brasil concordaron, asimismo, instalar puestos de aduanas temporales en Río Branco e Iñapari, con miras a impulsar las corrientes de comercio, especialmente de productos agropecuarios. De igual forma, se superaron una serie de dificultades de índole fitosanitario que restringían el comercio regional. Por su parte, el Gobierno de Brasil y el estado de Acre acordaron, conjuntamente, proporcionar energía eléctrica a las poblaciones de frontera ubicadas en el Perú. Cabe destacar que, en la visita, tomaron parte también los Presidentes de los Gobiernos Regionales de Arequipa, Puno y Ucayali, así como una amplia representación de empresarios brasileños y peruanos, llamados todos a desempeñar un papel protagónico en la profundización de los vínculos y la integración regional bilateral. En ese sentido, el gobernador Viana tomó con especial interés la importancia de que empresarios brasileños visiten la Macrorregión Sur del Perú y exploren, en el terreno, las oportunidades que se presentan en una perspectiva compartida y de complementación económica del eje Perú-Brasil-Bolivia.



Siguiendo con el calendario de visitas, en febrero de 2004, el canciller de Brasil, embajador Celso Amorim, había realizado también una visita oficial al Perú. En dicha ocasión, sostuvo reuniones de trabajo con el Canciller y otros ministros de Estado, congresistas y representantes empresariales peruanos. En este marco, se suscribió un Acuerdo sobre Facilidades para el Ingreso y Tránsito de Nacionales en los territorios del otro país y se emitió una declaración conjunta (10 de febrero de 2004), que asigna al entendimiento estratégico los siguientes propósitos:

1. Desarrollar políticas avanzadas de cooperación e integración física y económica entre los dos países en el marco de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), en particular, en los ejes del Amazonas, Perú-Brasil-Bolivia y el Interoceánico Central, tomándolos como espacios articuladores para el desarrollo de mercados regionales interfronterizos.
2. Incrementar el comercio y las inversiones bilaterales en el contexto del Acuerdo de Libre Comercio entre el Perú y el Mercosur, propendiendo al crecimiento equilibrado de la balanza comercial.
3. Desarrollar la Comunidad Sudamericana de Naciones y consolidar un espacio sudamericano de paz, seguridad, libre comercio, cooperación, desarrollo y diálogo político (que, como se señaló en un párrafo anterior, fue una de las prioridades de la política exterior tanto brasileña como peruana, concretada finalmente en la Cumbre Presidencial Sudamericana de Cusco en diciembre de 2004).
4. Fortalecer la democracia, el estado de derecho y la gobernabilidad en la región.
5. Promover la vigencia y el respeto a los derechos humanos como condición indispensable para el desarrollo económico y social en la región.



6. Crear las condiciones más amplias y favorables para el conocimiento mutuo, el fortalecimiento de las identidades nacionales y el desarrollo de lazos de amistad y entendimiento entre los pueblos del Perú y Brasil, incluyendo el turismo, el libre tránsito de personas y mercancías, la comunicación y el desarrollo fronterizo y el desarrollo de planes y proyectos de contenido cultural.
7. Profundizar la cooperación amazónica para asegurar la preservación del medio ambiente y ejecutar estrategias de desarrollo sostenible, compartiendo las acciones de observación, vigilancia y preservación en el marco del Sistema de Vigilancia Amazónica.
8. Desarrollar visiones compartidas de la defensa y seguridad regionales e impulsar una amplia cooperación entre sus respectivas fuerzas armadas.
9. Concertar, a través de los mecanismos bilaterales existentes, visiones comunes sobre los principales aspectos de la política regional y mundial, particularmente:
 - a) La reforma del sistema de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad y la preeminencia del respeto por el derecho internacional en las relaciones entre los Estados. En ese contexto, el canciller Rodríguez reiteró el apoyo del Perú para la incorporación de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, el canciller Amorim reafirmó el apoyo de su país a la candidatura peruana como miembro del Consejo de Seguridad para el período 2006-2007.
 - b) La lucha contra la pobreza y particularmente contra el hambre.
 - c) Ubicar las negociaciones económicas internacionales dentro de un enfoque que permita una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, una distribución más equita-



tiva de los beneficios de la liberalización del comercio y la obtención de compromisos para lograr el objetivo de que se eliminen progresivamente los subsidios a la producción, exportación y explotación agrícola en los países industrializados.

- d) La adopción de mecanismos financieros innovadores que permitan a los países de América Latina un mayor acceso a recursos financieros para proyectos de inversión pública y privada en infraestructura, lucha contra la pobreza y apoyo a la gobernabilidad democrática.
- e) Las cuestiones relativas a la seguridad y estabilidad regional.
- f) La consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Todos estos eventos marcaron la antesala para la tercera cumbre Toledo-Lula da Silva el 11 de agosto de 2004. A dicha cita acudió también el presidente de Bolivia, Carlos Mesa. El encuentro se llevó a cabo en las zonas fronterizas comunes de Cobija (Bolivia)-Brasilea (Brasil) y Assís (Brasil)-Iñapari (Perú). En la frontera peruano-brasileña, los Mandatarios colocaron la primera piedra que señala el inicio de las obras del puente que uniría la frontera entre ambos países. Previamente, los Presidentes habían inaugurado el nuevo puente entre las ciudades fronterizas de Cobija y Brasilea, señalando así el comienzo de la carretera Interoceánica. El eje Perú-Brasil-Bolivia, constituye la vía de integración transversal más importante del suroeste peruano. En este sentido, para Bolivia la integración vial representa un apoyo a su política energética. Tras el referéndum celebrado en Bolivia días antes de la cumbre, en el que se decidió la nacionalización del gas boliviano y su exportación, el presidente Mesa vio en el Perú la única opción de comercializar sus recursos energéticos hacia los mercados de ultramar. Por otra parte, al igual que el Perú, Bolivia tiene prevista una alianza estratégica con Brasil que, además de aumentar las actuales exportaciones bolivianas de gas natural desde 21 millones a 30 millones de metros cúbicos diarios, prevé el



impulso de un polo petroquímico y energético en la frontera boliviano-brasileña.

Otra evidencia más de la importancia asignada a la alianza estratégica entre Brasil y el Perú en el último año, es el acuerdo bilateral suscrito en mayo de 2005 de elevar la frecuencia de vuelos aerocomerciales entre ambos países. El acuerdo permitirá a las aerolíneas que operan en ambos países realizar hasta veintiocho vuelos semanales en vista de que los ocho vuelos semanales hasta entonces autorizados no daban abasto a la demanda de tráfico aéreo existente.

Finalmente, debe mencionarse la visita de una misión empresarial brasileña al Perú. Este evento fue organizado por la embajada de Brasil en el Perú en coordinación con APEX Brasil y la Cámara de Comercio de Lima. La denominada Rueda de Negocios Perú-Brasil, tuvo lugar el lunes 27 de junio de 2005. La delegación empresarial brasileña estuvo conformada por más de treinta empresas exportadoras de todos los rubros.¹⁵

En suma, en este nuevo contexto, el Perú se coloca en una posición inmejorable para convertirse en el principal interlocutor andino de Brasil. En este sentido, pensando en la posibilidad de establecer una agenda de seguridad común entre la sub-región andina y su gran vecino amazónico, resta analizar los contextos tanto doméstico como internacional sobre cuestiones de seguridad antes de evaluar qué tan compatible resulta la potencial agenda de seguridad peruana con los intereses de seguridad de Brasil.

15. <http://www.embajadabrasil.org.pe/vercontent.php?idseccion=000&idcontent=0000000000000000160&idioma=0> (7 de julio de 2005).



4. Seguridad regional: los contextos nacional e internacional

4.1 La seguridad nacional en el Perú

En el Perú de los albores del siglo XXI, pueden identificarse esencialmente tres pilares sobre los cuales se sustenta su seguridad nacional: (i) la Constitución Política de 1993; (ii) las políticas de Estado referidas específicamente a la seguridad nacional y las relaciones exteriores del país en el marco del «Acuerdo Nacional de Gobernabilidad» suscrito en 2002; y (iii) la presentación y explicación a la opinión pública nacional de los objetivos y de la política de defensa nacional hecha actualmente por el Consejo de Defensa Nacional y el Ministerio de Defensa.

Como es sabido, la política de defensa nacional (PDN) de un Estado debe reflejar sus objetivos e intereses nacionales. En el Perú, la definición de objetivos e intereses nacionales es una cuestión que hasta muy recientemente no había sido trabajada de manera consensual por las distintas instancias que componen el Gobierno, las Fuerzas Armadas y la sociedad civil.¹ Por el contrario, hasta fines del siglo pasado, e incluso a pesar de la transición a la democracia, la seguridad nacional constituyó un «tema militarizado» de carácter reservado y secreto (Velarde 2004). Como en la gran mayoría de los países de América Latina, tanto la ciudadanía como la clase política peruana delegaron la conducción de la defensa nacional

1. Cabe señalar, sin embargo, que existen estudios confidenciales sobre objetivos e intereses nacionales realizados por el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) durante la década de 1980.



en manos de los militares. Asimismo, debido a la presencia y actividades de grupos terroristas organizados como «Sendero Luminoso» o el «Movimiento Revolucionario Túpac Amaru» (MRTA), el diseño de políticas de defensa nacional prestó naturalmente una mayor importancia a las amenazas de orden interno que a aquellas de origen externo.

Estas circunstancias explican, en gran medida, la tardía institucionalización de las Fuerzas Armadas y la consiguiente dificultad para someterlas al control efectivo del poder civil (Masterson 2001). Por otro lado, la ausencia de una verdadera clase política dirigente, que asuma un papel de liderazgo en la determinación de objetivos e intereses nacionales, tampoco ha favorecido la formulación de una PDN consensuada –basada en el control democrático de las Fuerzas Armadas y en el respeto de los derechos humanos fundamentales– sobre la cual construir una política exterior y una política económica de Estado.

Como señala Velarde (2004), estas tendencias se mantuvieron incluso durante el régimen de Alberto Fujimori en la década de 1990:

«(...) el tema de la seguridad nacional no solo siguió siendo un ámbito prohibido para la mayoría de los peruanos e incluso para el poder legislativo, sino que observó la creciente intromisión de una red mafiosa que desde el gobierno central que, dirigido por el propio Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos, utilizó el servicio de inteligencia nacional y el aparato estatal para sus actividades de corrupción. Con el control de los servicios de inteligencia y de seguridad, se llegó a cooptar a la clase política y a la sociedad civil. Nada que pudiera representar un peligro escapó del régimen autoritario que buscaba perpetuarse en el poder por más de diez años. Finalmente, todo esto contribuyó no solo a deteriorar la confianza de la sociedad civil en sus autoridades políticas sino que condujo a un proceso de desinstitucionalización y desprofesionalización en los altos mandos de las Fuerzas Armadas peruanas como nunca antes en la historia nacional».



La llegada al poder del presidente Toledo abre, sin embargo, una nueva etapa para el sistema democrático y el estado de derecho en el Perú. Por primera vez, se produce un debate público sobre la definición de objetivos de seguridad y defensa nacionales en el cual la clase política y la sociedad civil se verían directamente involucradas. Como se analizará a continuación, al entrar en detalle sobre los eventuales alcances del llamado Libro Blanco, durante el debate del Acuerdo Nacional de Gobernabilidad en 2002, los principales partidos políticos del país –que, a su vez, trataron de recoger opiniones de sus bases de apoyo en la sociedad– tuvieron una participación directa en la formulación de consensos para la definición de políticas de Estado, algunas de las cuales abordaron explícitamente el tema de la seguridad nacional.

4.1.1 Estructura institucional del Sistema de Defensa Nacional peruano

- De acuerdo con el artículo 163° de la Constitución Política de 1993, el Estado peruano garantiza la seguridad nacional mediante la figura del Sistema de Defensa Nacional (SDN). Este comprende, a su vez, un conjunto interrelacionado de órganos estatales sustentados en una doctrina de seguridad nacional cuyo funcionamiento se regula por la legislación y los procesos sobre la materia con el propósito de garantizar la seguridad del propio Estado.
- Se ha afirmado por ello, que el SDN tiene por finalidad garantizar la concepción, preparación, dirección y ejecución de la defensa nacional. Asimismo, se ha señalado en el texto constitucional que la defensa nacional no solo es de carácter integral y permanente sino que además, esta se desarrolla en los ámbitos interno y externo y que todas las personas tenemos la obligación de participar en ella. En este sentido y por extensión, el SDN es el responsable de la aplicación de la política de seguridad del Estado peruano.²

2. Dentro de la concepción peruana se ha asimilado el concepto de la defensa nacional como aplicación efectiva y llevada a la práctica del concepto amplio de seguridad nacional. Consecuentemente, cuando nos referimos a la política de defensa, nos referimos implícitamente a la política de seguridad del Estado peruano.



- Dentro del SDN, que fue reformado por el poder ejecutivo a través del decreto legislativo N° 743 de noviembre de 1991, se estableció una nueva composición en la organización de la defensa nacional. A pesar de todas las críticas en su contra, el sistema sigue aún vigente legalmente y en él se estableció la actual estructura.³
- Se considera que el SDN es presidido por el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado y de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y Policiales.
- El SDN se encuentra integrado por una serie de órganos entre los que se encuentran: el Consejo de Defensa Nacional (como órgano de decisión); el Ministerio de Defensa (como órgano principal de ejecución); otros ministerios y organismos públicos (también como órganos de ejecución); el Comando Unificado de Pacificación (como órgano de apoyo aunque hoy está desactivado); el Sistema de Inteligencia Nacional (como órgano de asesoramiento); la Dirección General de Política y Estrategia (también como órgano de asesoramiento, planificación y control); y el Sistema Nacional de Defensa Civil (como órgano de asesoramiento y planificación).
- De todos estos órganos, se considera que el Consejo de Defensa Nacional (CND) es el más importante porque al ser una instancia decisoria establece en la práctica la política de conducción de la defensa nacional. Dentro de su actual composición, con importante presencia castrense, se encuentran los miembros natos o principales del Consejo que son, a saber: el Presidente de la República del Perú, el Presidente del Consejo de Ministros (equivalente a un Primer Ministro del ejecutivo), el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Jefe del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y el Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa. Adicionalmente, como miembros eventuales, se encuentran: los tres Comandantes Generales del Ejército, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, el Director General de la Policía Nacional, el Director de Inteligencia del CNI y el Jefe del Instituto de Defensa Civil.

3. Precisamente, la conformación del actual Sistema de Defensa Nacional permitió la ingerencia de los servicios de inteligencia del ex asesor y hoy procesado Vladimiro Montesinos, a través del control del Consejo de Defensa Nacional, sin el debido control político de ningún poder del Estado.



- Respecto al Ministerio de Defensa, creado en 1987 a partir de la fusión de los ex ministerios de Guerra, de Marina y de Aeronáutica, ha sido reconocido como la institución especializada del poder ejecutivo encargado de la formulación, ejecución y supervisión de la política de defensa nacional en el campo militar, así como también del diseño, la planificación y coordinación de la política de defensa nacional en los campos no militares. En consecuencia, el propio sector defensa se encuentra encargado de formular y difundir la doctrina de seguridad y defensa nacional, así como de asesorar, planificar y coordinar las acciones que sobre esta materia realicen los órganos que integran el CDN.
- Finalmente, debe precisarse que por obra del Congreso de la República se promulgó la Ley N° 27860 que estableció, conjuntamente con su reglamento respectivo, la nueva organización del Ministerio de Defensa que incluye entre sus órganos a dos viceministerios, uno de asuntos económicos y administrativos para tratar los asuntos propiamente presupuestarios del sector, y el otro, de asuntos logísticos y de personal para tratar los temas referidos a los aspectos operacionales y de servicios del personal del Ministerio y en donde se incluye, por ende, al personal militar.
- Asimismo, se han considerado como órganos de línea a la Dirección de Política y Estrategia, como instancia estratégica y de planeamiento del sector, y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, como organismo responsable de la ejecución de las operaciones militares conjuntas garantizando la interoperatividad y accionar de la Fuerza Armada. Por su parte, como órganos de ejecución encargados de ejecutar y llevar adelante las directivas del sector defensa se encuentran los tres institutos armados (Ejército peruano, Marina de Guerra del Perú y Fuerza Aérea Peruana).

Fuente: tomado de Velarde (2004).



4.2 Seguridad nacional y el proyecto peruano de Libro Blanco

Siguiendo el ejemplo de otros países latinoamericanos, recientemente se han producido en el Perú intentos por definir una política de defensa nacional transparente. En este sentido, la elaboración de un Libro Blanco constituye no solo un importante elemento de transparencia en la definición de políticas así como sobre los aspectos estructurales y presupuestales de las mismas, sino que coadyuva también a la generación de confianza en otros países.

En el Perú, el proceso de elaboración de un Libro Blanco se inició durante los primeros meses de 2000 –es decir, en las postrimerías del segundo mandato del presidente Fujimori. El Ministerio de Defensa, bajo la conducción del general EP Carlos Bergamino Cruz, fue el encargado de llevar a cabo la tarea de redactar un primer texto. Sin embargo, el proceso fue abruptamente suspendido en setiembre de ese mismo año debido a la crisis política interna generada por la renuncia al cargo de Fujimori –poco tiempo después de haber iniciado un controvertido tercer mandato presidencial en medio de una gran polarización política de la sociedad peruana.

Con el fin de continuar el trabajo inconcluso, el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua creó una comisión especial encabezada por el nuevo ministro de Defensa, general de brigada EP Walter Ledesma Rebaza, a la que se incorporó un nuevo equipo de profesionales compuesto por civiles y militares. Un mes antes de la transferencia de mando al nuevo presidente electo en junio de 2001, esta comisión presentó un documento preliminar de Libro Blanco. Posteriormente, en noviembre del mismo año, el ministro de Defensa de la administración Toledo, Ing. David Waisman, primer civil en ocupar este cargo, retomó la labor que lamentablemente se volvió a ver interrumpida en enero de 2002 al producirse un cambio al frente de la cartera de defensa. Finalmente, el nuevo ministro, Aurelio Loret de Mola, también civil, reinició el proceso de elaboración del Libro Blanco utilizando como base la novena política de Estado contenida en el Acuerdo Nacional aprobado el 22 de julio de



2002.⁴ Esta política, que hace referencia explícita a la seguridad nacional, establece:

«un compromiso para mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. (...) esta tarea involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado y, en especial, a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general. Con este objetivo, el Estado: (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional; (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz; (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; (d) fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el Sistema de Defensa Nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado» (Acuerdo Nacional, 22 de julio de 2002).

En este contexto, y siguiendo las directrices contenidas en el Acuerdo Nacional, el Ministerio de Defensa del Perú hizo público un proyecto de Libro Blanco a fines de 2002, el cual se encuentra abierto a las opiniones de los distintos sectores de la sociedad peruana.⁵ Cabe señaa-

4. El Acuerdo Nacional es un foro convocado por el Presidente Alejandro Toledo en el que se reúnen los principales líderes de partidos políticos, organizaciones sociales e instituciones religiosas del Perú con el fin de establecer políticas de Estado que aseguren la gobernabilidad del país y sirvan de base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida de país a futuro. Las ocho sesiones plenarias del Foro del Acuerdo Nacional concluyeron con la determinación de veintinueve políticas de Estado agrupadas en cuatro ámbitos: democracia y estado de derecho; equidad y justicia social; competitividad del país; y Estado eficiente, transparente y descentralizado.

5. Cfr. <http://www.mindef.gob.pe/> o <http://www.idepe.org/frame.htm>



lar que, entre las principales amenazas a la seguridad nacional del Perú, el Libro Blanco identifica las siguientes⁶ (el orden en que se señalan no indica prioridad):

1. La presencia en el territorio nacional de remanentes de organizaciones subversivas que pretenden desestabilizar al Estado a través del terrorismo y el sabotaje.
2. El tráfico ilícito de drogas coludido con el terrorismo.
3. Las que atentan contra la conservación del medio ambiente.
4. Las producidas por fenómenos naturales o derivados de la negligencia humana.
5. La delincuencia común organizada.
6. La corrupción generalizada.
7. Las derivadas de pruebas nucleares o satelitales artificiales.
8. Las que tienen su motivación en la pobreza, las desigualdades sociales y otras condiciones que propician desbordes populares.
9. Aquellas que pudieran generarse como consecuencia de la oposición de intereses con otros países.

Evidentemente, la gran mayoría de «amenazas» a la seguridad nacional listadas anteriormente son susceptibles de integrar una agenda compartida con otros Estados. Debe destacarse, asimismo, la importancia implícita atribuida a la adopción de esquemas de desarrollo económico compatibles con la superación de la situación de pobreza que vive el país. En este sentido, la política económica, en general, y la política comercial, en particular, revisten especial importancia para la seguridad nacional. De allí la relevancia de las vinculaciones con otros países y bloques comerciales para el logro de este objetivo. Por otro lado, se muestra especial preocupación en la armonización de intereses con otros Estados con el fin de evitar situaciones conflictivas. De este modo, el proyecto de Libro Blanco peruano deja abierta la posibilidad de promover activamente la integración regional y sub-regional. Por otro lado, como se señaló anteriormente, si bien no hay una referencia concreta a la inte-

6. Libro Blanco, capítulo IV, pág. 17.



gración como política de Estado, se afirma que el Perú «promueve la integración económica, social y cultural de los pueblos de América Latina con miras a crear una comunidad latinoamericana de naciones»⁷

El Libro Blanco peruano también hace referencia explícita a la posición geográfica privilegiada del Perú en América del Sur. En este sentido, se plantean objetivos económicos dirigidos a convertir al Perú en un «eje integrador» tanto del Asia-Pacífico con Sudamérica como de la CAN con el Mercosur. No obstante, se advierte la potencialidad de conflictos de interés con otros Estados en el proceso de determinación de las rutas y el trazado de los corredores viales intercontinentales y la ubicación de los puertos de acceso a los mercados sudamericanos en el litoral del Océano Pacífico. De allí que se plantee la necesidad de «no anular la evaluación de los riesgos de las amenazas tradicionales» –defensa territorial y conflictos interestatales, esencialmente. Ante esta situación, se recomienda «potenciar los mecanismos de protección y de concertación hemisféricos para situaciones de crisis, así como alcanzar un elevado nivel de integración político-económica y un equilibrio estratégico militar con capacidad disuasiva simétrica o asimétrica con los países de la sub-región».⁸ En suma, se enfatiza la explotación de las ventajas comparativas derivadas de la posición geográfica natural del Perú, pero no se delinean políticas específicas en cuanto a la vinculación con los países vecinos para aprovechar dichas ventajas.

Evidentemente, una de las formas de asegurar los intereses nacionales tal como están definidos en esta sección del Libro Blanco podría ser mediante la suscripción de acuerdos de integración sub-regional o el establecimiento de alianzas estratégicas –como la que se ha planteado crear con Brasil recientemente– donde, de manera transparente, se definan mecanismos de cooperación aceptables para todos los Estados comprometidos, que guarden, además, relación con sus respectivos intereses nacionales. El Libro Blanco concluye, asimismo, que el ámbito de la política exterior del Perú debe ser «su entorno geográfico inmediato»,

7. Libro Blanco, capítulo III, pág. 1.

8. Libro Blanco, capítulo II, pág. 14.



así como «el estrechamiento de las relaciones con los países vecinos mediante el fortalecimiento del diálogo político bilateral, la consolidación de programas de integración fronteriza, el fomento de las medidas para incrementar la confianza mutua y el desarrollo de propuestas de integración y complementación económica».⁹

Sobre la base de las consideraciones formuladas anteriormente, se ha promovido un debate nacional con el fin de conceder mayor legitimidad a las conclusiones incluidas en el proyecto de Libro Blanco. En este sentido, se han llevado a cabo una serie de seminarios para recoger recomendaciones sobre su contenido. No obstante, a pesar de las mesas redondas y coloquios llevados a cabo en Lima y provincias –organizados por el Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) en coordinación con la Defensoría del Pueblo y las regiones militares– puede afirmarse que, en términos generales, existe un gran desconocimiento sobre temas de seguridad y defensa nacional entre los múltiples actores de la sociedad civil. El Ministerio de Defensa y el Consejo de Defensa Nacional son quienes han guiado el proceso. No obstante, la participación de otros actores relevantes –como la Cancillería, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Congreso de la República, los gremios empresariales, intelectuales, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, gobiernos regionales, etc.– ha sido mínima.¹⁰

9. Libro Blanco, capítulo III, pág. 2. En la búsqueda de fomentar mecanismos de confianza mutua y seguridad con los países vecinos, el Libro Blanco peruano sugiere la realización de ejercicios combinados de las Fuerzas Armadas; conferencias bilaterales de inteligencia; intercambio de personal militar en actividades de instrucción, entrenamiento y de carácter profesional; reuniones de inteligencia entre comandantes de guarniciones y de zonas navales fronterizas; invitación recíproca a participar en efemérides históricas, eventos de carácter protocolar, social, cultural, artístico y deportivo, tanto en el ámbito nacional como fronterizo; intercambio de publicaciones de interés para las Fuerzas Armadas; actividades de bienestar para el personal militar de ambos países; y cooperación técnico-logística (Capítulo III, pág. 8)

10. Por citar solo un ejemplo, en el Congreso de la República del Perú, los temas de defensa nacional son analizados por la llamada «Comisión de defensa nacional, orden interno, inteligencia y lucha contra las drogas». El análisis conjunto de todos estos temas produce una sobrecarga de trabajo que distrae la atención en el establecimiento de prioridades. Por otro lado, los dieciséis comisionados para el período legislativo 2003–2004 tampoco son expertos civiles en temas de seguridad y se excusan de participar activamente en las reuniones alegando falta de conocimiento sobre criterios técnicos. Por ello, las cuestiones de defensa nacional y el debate sobre el Libro Blanco son dejados casi enteramente al criterio de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa, evidenciando la falta de control institucionalizado que la sociedad civil debiera ejercer sobre las Fuerzas Armadas.



A estos debates públicos tampoco han sido invitados expertos internacionales, especialmente de países vecinos, por lo que es probable que la repercusión en la generación de confianza mutua con otros Estados resulte poco significativa. A la fecha, tampoco se contempla la realización de un referendo nacional para aprobar el texto de Libro Blanco. En estas circunstancias, ante la ausencia de objetivos e intereses nacionales claramente definidos y un texto de Libro Blanco que aun espera generar un mayor consenso entre los agentes de la sociedad civil, en lugar de una verdadera PDN, tal vez sería más conveniente hablar en el Perú de la existencia de objetivos geopolíticos o geoestratégicos definidos por categorías o temas de su agenda de seguridad. En la siguiente sección se hará referencia a este tipo de objetivos, vinculándolos con los intereses brasileños en las categorías correspondientes.

4.3 La seguridad nacional en el contexto de la política exterior de Estados Unidos

En su calidad de país andino y amazónico, históricamente los objetivos de la política de seguridad nacional peruana han estado condicionados por sus relaciones con los países fronterizos: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador. Sin embargo, el otro factor determinante en el diseño de la política de seguridad nacional en el Perú lo constituye su vinculación (o antagonismo) con los intereses geopolíticos y estratégicos hacia América Latina de Estados Unidos de América.

En efecto, en el llamado «hemisferio occidental», la visión global de Washington sobre temas de seguridad resulta fundamental en sus relaciones con los países latinoamericanos. Por ejemplo, después del fin de la Guerra Fría, la visión estadounidense contenida en el *Strategic Assessment* de 1995 (Department of Defense, 1995) señalaba que:

«(...) la emergencia del nuevo sistema mundial, en el cual el orden global aún se encuentra en transición, ha determinado por primera vez desde la independencia de EE.UU. que los asuntos europeos no dominen ni definan el carácter de las relaciones entre las grandes potencias como



lo hicieron antes el sistema napoleónico, el Congreso de Viena, la hegemonía germana, la Liga de las Naciones e incluso la Guerra Fría.»

Asimismo, de manera premonitoria, el mismo documento señalaba que la emergencia de estos «nuevos polos» de atención (muchos de ellos de carácter regional) no terminaría de decantarse antes del final de la década de 1990.

En este nuevo orden, libre de una división ideológica, existen para Washington esencialmente tres tipos de Estado:

- (i) las «democracias de mercado» con índices de desarrollo crecientes;
- (ii) los «Estados en transición» (categoría reservada para las ex repúblicas comunistas en vías de democratización y apertura de mercados); y
- (iii) los «Estados problemáticos», aquellos Estados crecientemente marginales en lo económico o con regímenes políticos débiles (*failed states*) o autoritarios (*rogue states*), que podrían convertirse en amenazas potenciales para los intereses de seguridad estadounidenses.

Evidentemente, la percepción estratégica de Estados Unidos ubica a América Latina en la primera de estas categorías –con excepción de Cuba y en menor medida el eventual colapso de algún «Estado fallido» como Haití (aunque la creciente inestabilidad social en Ecuador, Bolivia, Centroamérica e incluso Argentina hacen temer hoy la proliferación de este tipo de amenazas).

Del mismo modo, en este escenario –anterior al 11 de setiembre de 2001–, los analistas de seguridad estadounidense solían enfatizar tres importantes líneas de división:

- (i) Los «bloques regionales» de comercio y cooperación política que emergen en Europa, el hemisferio occidental, el este de Asia y, en menor medida, entre algunas de las ex repúblicas soviéticas.



En el caso de las Américas, las implicancias de procesos de integración como el Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (Mercosur) variarán según el grado de apertura e integración que busquen los miembros del bloque;

- (ii) Las «esferas de influencia» de las grandes potencias, que reflejan la concentración de la atención militar –y, muchas veces, económica también– de dichas potencias en sus respectivas áreas geográficas vecinas o de interés histórico y estratégico.

Generalmente, las grandes potencias han asumido la responsabilidad primaria en los debates al interior del Consejo de Seguridad de la ONU y en la ejecución de operaciones de paz en casos como Ruanda (Francia), Haití (Estados Unidos), Chechenia (Rusia) o Cambodia (Japón).

Sin embargo, desafiando esta línea divisoria tradicional, la política actual de seguridad de Estados Unidos se encuentra vinculada más estrechamente a valores e intereses más amplios (democracia, libre mercado, derechos humanos o «comercio justo», por ejemplo) en vez que a una definición de esferas de influencia sobre una base geográfica o histórica;

- (iii) Las «civilizaciones», última línea de fractura que hace referencia a las diferencias entre culturas y religiones de las distintas naciones que pueblan el planeta. Estas diferencias, al movilizar grandes masas humanas e incluso grupos organizados de manera transnacional, han ido adquiriendo una mayor importancia para la definición de la seguridad de los Estados.

Es precisamente en esta línea de división donde finalmente se presentan hoy las mayores amenazas para la seguridad de Estados Unidos.



Ajustada al ámbito hemisférico, esta percepción global de la seguridad (enunciada sobre la base de distintos tipos de Estados y «fracturas») denota cambios esenciales en el posicionamiento de Washington con relación a los países latinoamericanos.

Por un lado, América Latina se convierte en una región que retoma la senda de la democracia y el desarrollo. Ello la ubica en la primera categoría de Estados mencionada, además de seguir constituyendo la esfera natural de influencia para la proyección del poder estadounidense. No obstante, la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza amenazan tanto la sostenibilidad de los procesos de apertura de mercados como la gobernabilidad política y económica de la región.

Por otro lado, la década de 1990 evidencia un notable cambio de estrategia en el proceso de vinculación económica de Estados Unidos con la región. Este hecho se manifiesta particularmente en la suscripción del NAFTA, las negociaciones (eventualmente fallidas) del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la reciente proliferación de tratados de libre comercio (TLC) de carácter bilateral (Chile, CAFTA, países caribeños y andinos). En este contexto, la integración entre Estados, la promoción del comercio y la inversión extranjera podrían constituir herramientas clave para el desarrollo y estabilidad de los países de la región dentro de la estrategia estadounidense hacia América Latina. Sin embargo, la persistencia de relaciones asimétricas constituye aun el mayor obstáculo a la cooperación horizontal y renueva la desconfianza histórica que predomina entre los países de la región sobre las verdaderas intenciones de la superpotencia.

A pesar de todo, las dos tendencias señaladas han propiciado un cambio cualitativo en la percepción de los formuladores de la política de seguridad estadounidenses. En el hemisferio occidental, Washington ha evolucionado de abrazar una «política de exclusión» a plantear hoy una «política de asociación». Estados Unidos planteó por primera vez a mediados de la década de 1990 la cuestión de cómo efectivizar este cambio.



Para ello, resultaba necesario construir nuevos espacios multilaterales para promover el debate y la toma de decisiones sobre temas de seguridad. Las conferencias hemisféricas llevadas a cabo a partir de la Primera Cumbre de Defensa de Williamsburg en 1995, representan precisamente la formulación de un espacio para la concertación de iniciativas y el incremento de intercambios en esta área del quehacer internacional.

Efectivamente, las conferencias hemisféricas sobre seguridad han permitido la generación de una red de relaciones que se espera permitan superar las desconfianzas acumuladas durante más de un siglo y medio de diferencias sobre cómo enfocar la seguridad en el continente.

Según Rojas Aravena (1995), los compromisos de Williamsburg sintetizados por el Secretario Perry que reflejarían el espíritu que animó la Primera Cumbre Hemisférica sobre seguridad, fueron los siguientes:

- Reafirmación del compromiso de consolidar la democracia sobre la base de un concepto de «seguridad hemisférica».
- Reafirmación del papel crítico de los militares en el apoyo de la democracia.
- Sometimiento de las fuerzas armadas a los civiles.
- Aumento de la transparencia en la cooperación de defensa.
- Fijación de metas para la resolución negociada de las disputas sobre la base de mecanismos de confianza.
- Promoción de una mayor cooperación en todos los órdenes, especialmente en apoyo de la lucha contra el narcoterrorismo y participación en tareas de paz internacionales.

En este contexto, la política de seguridad estadounidense hacia América del Sur en la última década ha estado esencialmente articulada en torno de la ejecución de políticas antidrogas. En este sentido, la lucha contra el narcotráfico ha constituido un elemento prioritario en la agenda bilateral de Estados Unidos con el Perú. Diversos convenios fueron celebrados en este ámbito durante la década de 1990 a partir de la suscripción de la



Declaración de Cartagena de febrero de 1990 que formulan conjuntamente el presidente George Bush y los presidentes de Bolivia, Colombia y el Perú.¹¹ De hecho, el mejor momento de esta relación se produce durante el régimen del presidente Fujimori (1990-2000). Durante este periodo, el apoyo del Gobierno peruano a los intereses de seguridad de Estados Unidos en el campo de la lucha antidrogas en la región andina se hizo más que explícito mediante un significativo aumento en el número de las operaciones de interdicción aérea y la reducción en la extensión de las áreas dedicadas al cultivo de hojas de coca en suelo peruano, especialmente en la región del Alto Huallaga.

Sin embargo, este alentador paso de la aplicación de políticas unilaterales de seguridad por parte de Estados Unidos al diseño de políticas de concertación llegó a un punto de estancamiento con la convocatoria brasileña a la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana en 2000 y, posteriormente, con los eventos del 11 de setiembre de 2001. En efecto, los intentos del presidente Fernando Enrique Cardoso de consolidar una agenda común de seguridad sudamericana no fueron bien recibidos por la Casa Blanca, en particular con aplicación al tema del problema narcoterrorista en Colombia (Mindreau 2002).

El Plan Colombia, propuesto por el régimen demócrata de Bill Clinton en agosto de 2000, precisamente un día antes de la Cumbre de Presidentes Sudamericanos convocada por Cardoso en Brasilia, representa un intento de Estados Unidos por mantener la autonomía y liderazgo en la determinación de la agenda de seguridad de la sub-región. Este plan pretendió apoyar tanto la lucha del Gobierno colombiano contra grupos terroristas –principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)– como el combate al tráfico ilícito de estupefacientes en dicha nación andina. La administración del presidente George W. Bush ha continuado esta línea de acción y buscó, desde el inicio de sus gestiones en enero de 2001, que los demás países andinos apoyaran oficialmente los esfuerzos efectuados por

11 <http://www.tni.org/archives/soberon/cocaine.htm#usperuac> (27 de junio de 2005).



el Gobierno estadounidense en la lucha antidrogas en la sub-región a través del Plan Colombia. En particular, la renovación de las preferencias comerciales andinas (*Andean Trade Preference Act* o ATPA), es decir, el acceso a los mercados estadounidenses libre de aranceles, estuvo atada a una intensificación de las acciones de interdicción en los países andinos y culminó en la concesión del llamado ATPDEA (*Andean Trade Promotion and Drug Enforcement Act* de 2002).

Como señala Velarde (2004), el Gobierno peruano ha manifestado un renovado interés en la cooperación bilateral con Estados Unidos en este nuevo marco, especialmente en continuar con las tareas de interdicción aérea. Otro aspecto de interés para el Perú ha sido conseguir el apoyo estadounidense a las labores de entrenamiento conjunto en la región amazónica y a la organización de seminarios de capacitación en temas de defensa como la lucha contra el terrorismo internacional, el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares y la aplicación de la justicia militar, entre otros.

No obstante, las mayores tensiones entre Lima y Washington sobre los diversos tópicos de la agenda de seguridad en los últimos dos años han tenido que ver con la negativa peruana a suscribir un acuerdo bilateral que coloque a los ciudadanos estadounidenses –civiles o militares– bajo la jurisdicción de su propio país en el caso de que hubieran cometido delitos en el Perú. La Cancillería peruana se rehúsa por una cuestión de principios en virtud de su adhesión al Estatuto de Roma de 2000 que estableció la Corte Penal Internacional (CPI). Como adherente a este tratado internacional, el Gobierno peruano tiene la obligación de remitir a la jurisdicción de dicho tribunal a los eventuales autores de crímenes contra la humanidad cometidos en el Perú y otros países (sin importar su nacionalidad, es decir, incluso ciudadanos estadounidenses). En represalia, Washington ha recortado la ayuda militar concedida al Perú en los ejercicios fiscales 2004 y 2005.

Esta actitud de Estados Unidos se enmarca, indudablemente, dentro de los lineamientos planteados en la reformulación de la estrategia de segu-



ridad nacional de ese país (contenida en el documento publicado por el National Security Council de la Casa Blanca en setiembre de 2002). Esta reformulación es una respuesta directa a los ataques terroristas del grupo Al-Qaeda sobre suelo estadounidense el año anterior y restringe seriamente las opciones para el diseño de políticas de seguridad en un marco verdaderamente multilateral y consensuado, al conservar Estados Unidos la discrecionalidad de formular políticas, e incluso «ataques preventivos», en defensa de sus propios intereses de seguridad nacional (NSC, 2000).

Del análisis anterior, resulta posible entonces concluir que tomando en cuenta la evolución histórica de las relaciones del Perú con Estados Unidos sobre temas de seguridad, estas presentan un carácter eminentemente asimétrico. La potencia hegemónica ha hecho sentir en toda ocasión la influencia de su mayor poder. Más aun, la creciente presencia militar estadounidense en países fronterizos como Colombia y Ecuador, así como los intereses económicos y geoestratégicos defendidos por Washington, convierten en plausible un escenario donde el control de la cuenca amazónica resultaría vital para el logro de sus intereses nacionales (en particular, para el triunfo de la guerra declarada al terrorismo internacional).

No obstante, en la definición de la agenda de seguridad en América del Sur, los principales desafíos para los países de la región siguen estando referidos a la consolidación de los procesos domésticos de reforma, tanto en los planos económico y político como social. Esta consolidación implica profundos cambios estructurales, los mismos que inevitablemente generarán tensiones (tanto internas como entre Estados) y requerirán de un liderazgo capaz de establecer las condiciones de gobernabilidad. Estados Unidos pretende asumir este liderazgo aunque, como se deriva del análisis interior, siempre teniendo en cuenta en primer lugar sus propios intereses nacionales de seguridad. Por otro lado, en contrapeso a la posición anterior, emerge lentamente la figura de Brasil como interlocutor y representante de una incipiente agenda común de seguridad sud-



americana. «Superar los problemas de la pobreza y la inequidad en forma paralela a la reforma del Estado y el desarrollo del sector empresarial, en un contexto democrático es la difícil ecuación a la que se enfrentan los líderes de la región» (Rojas Aravena 1994). En el siguiente capítulo, pasamos a analizar con más detalle cuáles podrían ser los principales ejes de una acción concertada con Brasil desde la óptica de los intereses de los países andinos y, en particular, del Estado peruano.



5. La agenda de seguridad andino-brasileña: una primera aproximación

Considerando los intereses geopolíticos y geoestratégicos del Perú –y tomando en cuenta las principales amenazas a la seguridad nacional identificadas en el proyecto de Libro Blanco con el que cuenta el país– deben señalarse dos ámbitos claramente identificables para la conformación de una agenda de seguridad compartida.

Por un lado, se encuentran los llamados «problemas tradicionales» de seguridad, es decir, aquellos relacionados con la defensa territorial ante agresiones externas; el mantenimiento de la paz en la región; la cooperación y la asistencia técnico-militar; la venta de armas entre Estados a nivel oficial; y la proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, entre otros. De otro lado, se encuentran las «cuestiones no tradicionales» de seguridad, que reflejan más bien el carácter transnacional y globalizado de las relaciones internacionales contemporáneas. Entre estas últimas cuestiones destacan el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, el lavado de dinero, las migraciones, la explotación de recursos naturales y el medio ambiente. En términos relativos, debe mencionarse que en los últimos años –y en especial después de la suscripción de los acuerdos de 1998 y 1999 con Ecuador y Chile– el Perú ha revertido la tendencia y muestra ahora mayor interés por los temas de seguridad no tradicionales que por los tradicionales.

Cabe anotar asimismo que, si bien útiles como marco general de referencia, los esfuerzos realizados en el contexto de las reuniones ministeriales de



defensa de carácter hemisférico y la aplicación plena del concepto de «seguridad cooperativa» promovido por esta instancia tendrán que esperar algún tiempo todavía antes de poder consolidarse.¹ En efecto, coincidentemente con la Declaración de Manaos (2000) –que señala que «la seguridad de América del Sur debe buscarse en términos de integración y cooperación»–, parecería ser que, por el momento, a nivel sub-regional predomina la voluntad de establecer mecanismos de confianza y de seguridad mutua entre los Estados sudamericanos. En este contexto, resulta primordial que cada país defina clara y consensualmente sus propios objetivos e intereses nacionales e identifique las amenazas percibidas al logro de dichos objetivos e intereses. Solo así será posible establecer coincidencias entre las políticas de defensa nacional de cada Estado con miras a definir una agenda de seguridad común andino-brasileña.

Asimismo, debe advertirse una situación particular: la indefinición de intereses estratégicos en América Latina por parte de Estados Unidos. En efecto, la preocupación norteamericana ante la realización de la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana el 31 de agosto y 1º de setiembre de 2000 –por las implicancias que esta suponía para la definición de una agenda común de seguridad sub-regional que fuera en contra de los intereses de Estados Unidos– y la implementación, casi en paralelo, del Plan Colombia –luego de su anuncio en Cartagena de Indias por el presidente Clinton el 30 de agosto de 2000– pasaron a un segundo plano luego de los sucesos del 11 de setiembre de 2001, los mismos que provocaron un reacomodo de prioridades en la política de seguridad nacional norteamericana. El combate al terrorismo internacional y los conflictos en Oriente Medio desplazaron rápidamente al llamado «hemisferio occidental» en la lista de temas urgentes de la administración Bush. Más aun, en América Latina existe malestar con respecto a la importancia asignada últimamente

1. *Las reuniones ministeriales de defensa a nivel hemisférico han tenido lugar en Williamsburg (1995), Bariloche (1996), Cartagena (1998), Manaos (2000) y Santiago de Chile (2002). Posteriormente, en octubre de 2003, se llevó a cabo una reunión especial sobre seguridad en Ciudad de México, México. El punto principal del acta final de esta reunión especial fue fortalecer las coordinaciones orientadas a lograr la aplicación, evaluación y seguimiento de los compromisos contenidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas derivada de la sesión especial de la OEA llevada a cabo en Lima, Perú, el 11 de setiembre de 2001, en un contexto post-ataques terroristas a Estados Unidos.*



a la región en la agenda de política exterior norteamericana. En particular, esta situación se manifiesta en la ausencia por cinco años de un agente gubernamental de alto rango dentro del Departamento de Estado norteamericano designado como interlocutor para atender los asuntos con América Latina.² Sin embargo, debe señalarse que, por un lado, esta aparente indefinición de Estados Unidos con respecto a la región y, por otro, la falta de madurez del concepto de «seguridad cooperativa» a nivel hemisférico, confieren implícitamente a los países sudamericanos mayor libertad para el establecimiento de agendas propias, las mismas que podrían trabajarse tanto a nivel sub-regional, como nacional o binacional. La coyuntura, por tanto, resulta más que propicia para avanzar en este sentido.

Asimismo, a pesar de las limitaciones generadas por la fragilidad de los sistemas democráticos, el papel aun preponderante de las Fuerzas Armadas, los casos de corrupción y la inestabilidad económica en el área andina, destacan los intentos –con mayor o menor grado de avance– de Ecuador, Perú y Bolivia de redactar sendos Libros Blancos y, a nivel de la CAN, de establecer mecanismos de confianza mutua entre sus Estados miembros. Brasil, por su parte, también ha asumido un papel de liderazgo en la definición de una agenda de seguridad sub-regional compartida, tanto a través de la convocatoria a la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana como mediante su política de aproximación hacia el Perú y Venezuela, en particular. En este contexto, los temas señalados a continuación han sido identificados como prioritarios para el Perú en la conformación de una eventual agenda de seguridad andino-brasileña.

5.1 Cuestiones tradicionales de seguridad

Cinco aspectos adquieren relevancia en la actual agenda peruana de seguridad:

2. El reciente nombramiento, a mediados de setiembre de este año, de Roger Noriega como secretario adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental podría revertir la llamada «política de indiferencia» de Washington. En especial, luego de que la persona anteriormente designada para ocupar el cargo, el ciudadano norteamericano nacido en Cuba, Otto Reich, no alcanzara los votos suficientes para su ratificación en el puesto por el Congreso de Estados Unidos.



- (i) Fortalecimiento de la democracia y respeto de los derechos humanos.
- (ii) Definición de mecanismos para la resolución pacífica de conflictos entre Estados.
- (iii) Desarrollo de mecanismos de confianza mutua entre Estados.
- (iv) Transparencia en la compra y venta de armas.
- (v) Coordinación de políticas de seguridad en foros internacionales.

Ciertamente, en el caso peruano, la crisis política interna y la fragilidad del sistema y de las instituciones democráticas generadas como consecuencia del régimen autocrático del presidente Fujimori (1990-2001) y de más de dos décadas de lucha antiterrorista, confieren a los temas de fortalecimiento de la democracia y derechos humanos un carácter prioritario para la agenda de seguridad sub-regional andina desde la óptica peruana.

En este sentido, debe destacarse la iniciativa de la diplomacia peruana en la adopción de la Carta Democrática Interamericana (CDI) durante la sesión especial plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) llevada a cabo en Lima en setiembre de 2001. Entre otros aspectos, la CDI reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA debe ser la promoción y consolidación de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención. En este contexto, la CDI prevé acciones destinadas a mejorar la coordinación y eficiencia de mecanismos ya existentes como la Unidad para Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA y el Grupo de Río; el monitoreo de los procesos electorales; la defensa de la «cláusula democrática» en los distintos acuerdos donde es ya reconocida y aplicable; la coordinación entre parlamentos sub-regionales; y el fortalecimiento del poder judicial, entre otros. Por otro lado, igualmente importante para el Perú, como resultado de las diferencias de límites con Ecuador en la Guerra del Cenepa (1995), resulta la adopción de mecanismos tanto para resolución pacífica de conflictos como para la promoción de la confianza mutua entre Estados. En este sentido, es indiscutible que



el fortalecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos, la resolución pacífica de conflictos y la promoción de mecanismos de confianza mutua representan los pilares de la agenda de seguridad peruana en el marco de la región andina y latinoamericana.

Debe señalarse, además, que tras el fin de la Guerra Fría, América Latina es tal vez la región del mundo que más rápidamente adoptó la democracia representativa y la vigencia de los derechos humanos como principios universales y directrices en la conducción de sus relaciones internacionales. En efecto, las llamadas «cláusulas democráticas» han sido ratificadas sucesivamente no solamente en el proceso de Cumbre de las Américas –de carácter hemisférico– sino también en diversos foros sub-regionales –de carácter latinoamericano– como el Grupo de Río, CAN, Mercosur y cumbres presidenciales sudamericanas. En este contexto, Brasil ha sido uno de los países –junto con Canadá– que más activamente han perseguido la adopción del ideal democrático en la región. De allí su política de «vigilancia activa» ante eventuales interrupciones o amenazas al orden democrático en la región, en especial luego del autogolpe de 1992 en el Perú y de las crisis políticas en Paraguay y Venezuela. Del mismo modo, debe destacarse el papel de Brasil como uno de los promotores de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos llevada a cabo en Viena, Austria, en 1993. Finalmente, con respecto a la resolución pacífica de conflictos, nuevamente la diplomacia brasileña jugó un papel significativo durante la década pasada al actuar como garante y principal mediador en la negociación de los acuerdos de paz de 1998 suscritos en Brasilia entre el Perú y Ecuador. Por todo ello, puede concluirse que existe plena coincidencia entre el Perú y Brasil sobre la inclusión e importancia de los temas antes mencionados en una eventual agenda de seguridad sub-regional andino-brasileña.

Por otro lado, los temas de seguridad mencionados encuentran antecedentes no solo en el Perú sino también a nivel andino. En efecto, la suscripción de la Declaración de Ayacucho (1973) señala el inicio del proceso de consultas sobre restricción de armas y fuerzas militares entre los Estados miembros de la CAN. Posteriormente, reunidos en Galápagos



(1989), los líderes andinos adoptaron resoluciones destinadas a fomentar medidas de confianza mutua y de seguridad sub-regional; en tanto que en Cartagena (1991) rechazaron la proliferación de armas de destrucción masiva y aprobaron los lineamientos para establecer una política exterior común, reforzar el carácter político del proceso de integración y establecer un régimen de promoción de confianza y seguridad (Palma 2001: 14). Si bien el enfrentamiento bélico entre Ecuador y el Perú de 1995 impidió la consolidación de estas iniciativas, la firma del acuerdo de paz entre ambas naciones tres años después –que puso fin a una larga historia de conflictos territoriales– abre nuevamente la posibilidad de seguir avanzando en este sentido dentro de la CAN. En este contexto, cabe señalar que la alianza narco-terrorista, la situación de violencia en Colombia y la crisis política venezolana son percibidas en el momento actual como las principales amenazas a la seguridad de la sub-región. De allí tal vez la necesidad de institucionalizar la realización de reuniones entre ministros de defensa, altos mandos militares y académicos especializados en temas de seguridad a nivel sub-regional andino, incluyendo también la participación de Brasil.

A nivel bilateral, debe anotarse que el estrechamiento de vínculos entre las instituciones de las Fuerzas Armadas del Perú y Brasil se inicia en 1996 después de la primera cumbre Fujimori-Cardoso. Sin embargo, el hito más importante lo señala la IV Ronda de Conversaciones de Altos Mandos Militares de Brasil y el Perú y la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Desarrollo en la Amazonía de diciembre de 1999 – que fijó como objetivo una asociación estratégica centrada, inicialmente, en la seguridad amazónica y la lucha contra el narcotráfico, a las que luego se añadirían la lucha antiterrorista y la seguridad sub-regional. Del mismo modo, debe mencionarse la reciente realización de maniobras militares entre Brasil y Venezuela –siguiendo la experiencia positiva del ejercicio conjunto realizado entre militares argentinos y brasileños en el marco del Tratado de la Zona de Paz del Cono Sur.

Finalmente, con respecto a la coordinación de políticas de seguridad en foros internacionales y la aplicación del concepto de seguridad coopera-



tiva, adicionalmente a la retórica de las declaraciones de los países andinos con miras a adoptar una política exterior común, uno de los desarrollos recientes que merece mención es la declaración peruano-brasileña con respecto a la coordinación de políticas, particularmente en la ONU. En efecto, como se mencionó anteriormente, como resultado de las dos cumbres entre los presidentes Toledo y Lula de abril y agosto de 2003, existe el compromiso de ambas cancillerías para apoyarse mutuamente en sus deseos de alcanzar la membresía permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, en el caso brasileño, y de ser designado como miembro no permanente a dicho foro para el período 2006-2007, en el caso peruano. Evidentemente, una alianza estratégica de este tipo conlleva implicancias respecto a la coordinación de políticas sobre cuestiones de paz y seguridad internacional, así como sobre el manejo de crisis y la participación de la ONU en operaciones de paz, por ejemplo. De concretarse, este sería un primer intento hacia la coordinación bilateral de políticas en foros internacionales que podría replicarse en otras instancias como el Grupo de Río o las cumbres de seguridad hemisférica, por ejemplo.

5.2 Cuestiones no tradicionales de seguridad

Con respecto a las preocupaciones no tradicionales de seguridad, adquiere especial relevancia la coincidencia entre los intereses geopolíticos y geoestratégicos del Perú con la preocupación de la política de defensa nacional brasileña por vigilar, proteger, desarrollar e integrar sus territorios amazónicos. Precisamente, como se sugiere a continuación, una manera de hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad de ambos Estados en la región amazónica (lucha contra el narcotráfico, terrorismo y otros ilícitos internacionales) es la coordinación de sus respectivas políticas exteriores y establecer un efectivo sistema de vigilancia y protección en la Amazonía.

5.2.1 Producción y tráfico de drogas

Por más de dos décadas, el Perú ha sostenido tanto en negociaciones bilaterales como en foros multilaterales que el tráfico ilícito de drogas



no debe ser considerado simplemente como un problema criminal y sanitario a ser combatido con la interdicción en los países productores. Por el contrario, el tráfico de drogas es visto como un problema social y económico originado tanto por el consumo de drogas en países desarrollados como por condiciones de oferta derivadas de los niveles de pobreza y la baja rentabilidad de los cultivos legales en países en desarrollo. Esta doctrina de «responsabilidad compartida» alcanzó cierto consenso internacional luego de la reunión en Cartagena de Indias entre George Bush y los presidentes de Bolivia, Colombia y el Perú en 1990. En dicha ocasión, Estados Unidos mostró intención de trabajar en la búsqueda de mecanismos de cooperación multilateral para atender este problema. Sin embargo, una década después, el lanzamiento del Plan Colombia señaló nuevamente la preferencia norteamericana por manejar el problema de manera bilateral, enfatizando otra vez la interdicción y erradicación de cultivos.

Ciertamente, frente al tema del narcotráfico, la cooperación internacional no ha sido la alternativa preferida por Brasil. Por otro lado, Brasil también ha mostrado timidez en su apoyo a las recetas de interdicción y erradicación aplicadas a la fecha. De allí que el discurso brasileño de generar una agenda común sub-regional –tal como se planteó a partir de la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana de 2000– contraste abiertamente con su inclinación a respetar el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y su crítica a la ayuda bilateral norteamericana hacia Colombia en la lucha antidrogas. No obstante, dada la dimensión de este flagelo, así como sus conexiones con el terrorismo y sus repercusiones transnacionales, el tema no puede continuar siendo tratado de manera individual por cada Estado. En este sentido, la doctrina peruana de responsabilidad compartida adquiere una renovada importancia y podría servir de base para establecer un plan de acción común andino-brasileño, que permita, a su vez, plantear una nueva relación con los países desarrollados. En efecto, sin descartar la cooperación financiera y tecnológica que pudiera ser concedida por los países más adelantados, el plan de acción podría centrarse en el desarrollo y perfeccionamiento de meca-



nismos de control nacionales, sub-regionales y multilaterales. Entre estos últimos, cabe destacar los esfuerzos de la OEA inscritos en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), que buscan reemplazar las certificaciones unilaterales que el Congreso de Estados Unidos realiza generalmente para evaluar la extensión de la ayuda bilateral concedida a los países de la región en la lucha antidrogas.³ De esta forma, se podría reducir la sobredependencia de la ayuda financiera y militar norteamericana (como ocurre con el Plan Colombia, por ejemplo).

En este contexto, debe señalarse que el Perú cuenta desde octubre de 1994 con un Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas, que busca otorgar un ordenamiento jurídico e institucional a la lucha antidrogas en el país. El plan, que asigna un importante papel de apoyo a las Fuerzas Armadas, concede prioridad al desarrollo de cultivos alternativos buscando la participación del sector privado nacional e internacional y promoviendo los canjes de deuda externa en inversión. Sin embargo, durante la última década, el Estado peruano no ha podido aportar más de US\$10 millones anuales para implementar el plan, lo que ha limitado seriamente los alcances del mismo. Por otro lado, existen también problemas de coordinación y de definición de tareas. De allí que, como señala Obando (1994), con el fin de fortalecer el sistema se debería establecer un mando único y autónomo, en tanto que la participación de las Fuerzas Armadas podría involucrar únicamente a la Fuerza Aérea (que controlaría los vuelos de detección), mas no al Ejército, que por su mayor contacto con la población es susceptible de corrupción –como ha sido el caso. Del mismo modo, la lucha antidrogas debería ser llevada a cabo por una sección especial de la

3. Estas «certificaciones» se encuentran, en muchas ocasiones, sesgadas por factores que no tienen que ver directamente con el narcotráfico sino con otras prioridades de la política exterior norteamericana. La CICAD de la OEA creó el MEM entre 1998 y 1999 para medir el progreso de la lucha contra las drogas en 34 países del hemisferio. Todos los países evalúan y todos son evaluados. El MEM no impone sanciones ya que se trata de un proceso de colaboración. Al compartir información sobre los logros, obstáculos y estrategias, los países pueden obtener un claro panorama de sus necesidades y debilidades, e identificar los aspectos que requieren mejor legislación o mayor cooperación, investigación o recursos.



Policía Nacional que reciba sueldos más altos y donde exista mayor selectividad y capacitación, sistemas de control y fuertes castigos a los que delincan. Evidentemente, estas acciones son más fáciles de ejecutar en una institución más pequeña como la Policía y no en el Ejército. Por otro lado, dado que en el Perú la lucha antidrogas es responsabilidad del Ministerio del Interior –y no del Ministerio de Defensa–, la capacitación y fortalecimiento de la Policía Nacional resultan más que necesarios. Es precisamente en estos aspectos donde los países andinos y Brasil podrían comenzar a cooperar apoyados en el desarrollo del SIPAM/SIVAM para el intercambio de información sobre aeropuertos clandestinos, rutas de vuelo de las avionetas, zonas de cultivo ilícito, etc. Cabe señalar que, en el Perú –como hoy sucede en Colombia–, las Fuerzas Armadas se vieron involucradas en la lucha contra el narcotráfico debido a sus vinculaciones con los grupos subversivos.

Finalmente, el desarrollo alternativo y la «responsabilidad compartida» son temas que guardan relación directa también con las negociaciones de liberalización comercial del sector agrícola que se llevan a cabo en el marco de la OMC. En efecto, al interior de este foro, el Perú y los países andinos tendrían un especial interés en apoyar a Brasil y al Grupo de Cairns –al cual también pertenece Brasil– con miras a que la actual ronda de negociaciones de la OMC marque un paso significativo hacia la eliminación de subsidios al agro y la protección arancelaria a dicho sector en países desarrollados. El objetivo final sería elevar la rentabilidad de los cultivos alternativos en las zonas actualmente dedicadas a la producción de insumos y elaboración de drogas mediante el acceso a nuevos mercados en países desarrollados. Este punto es parte de la retórica del discurso tradicional de los países en desarrollo, pero lamentablemente no existe a la fecha una estrategia de acción conjunta.

5.2.2 Lucha antiterrorista

El tema del terrorismo ha estado en la agenda de la comunidad internacional por mucho tiempo. Sin embargo, al ser considerado un pro-



blema interno, esta preocupación no generó solidaridad con el Perú en el sentido de promover acciones internacionales concretas de apoyo a la lucha antiterrorista -esencialmente por respeto al principio de no intervención y de soberanía de los Estados. Por el contrario, como resultado de las acciones de grupos terroristas como Sendero Luminoso o el MRTA, se estableció una política de fiscalización sobre el Gobierno peruano con respecto al tema del respeto de los derechos humanos -tanto por parte de las organizaciones no gubernamentales como de otros Gobiernos. Indudablemente, más allá de la innegable existencia de excesos en la lucha antiterrorista⁴, la cooperación internacional entre Estados para atender este flagelo no solo ha sido mínima sino que existe muy poca voluntad para solicitarla o recibirla. Sin embargo, esta situación está cambiando gradualmente.

En efecto, por un lado, en el nivel doméstico, el tema se encuentra hoy estrechamente ligado al narcotráfico -que tiene actualmente un reconocido carácter transnacional. Asimismo, la violencia desatada por los conflictos internos ha implicado en más de una ocasión la expansión de dichos actos a otros países, generando incursiones armadas, desplazamiento de refugiados, tráfico de armas y presencia de mercenarios a través de las fronteras. De allí la importancia de romper este círculo vicioso a través de la coordinación y reforzamiento de la lucha antidrogas y antiterrorista. Por otro lado, en el nivel internacional, el combate al terrorismo puede tener implicancias para la seguridad de otros Estados por la presencia militar de fuerzas de países extra-regionales en la Amazonía.⁵ Del mismo modo, la proliferación del llamado terrorismo internacional representa una nueva

4. Baste mencionar la presentación del informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) el pasado 28 de agosto de 2003, según el cual la cifra de víctimas totales por terrorismo en Perú se aproximaría a las 70,000 (es decir, el doble de los estimados oficiales manejados anteriormente).

Cfr. <http://www.cverdad.org.pe/>

5. Esta ha sido una preocupación recurrente a partir del lanzamiento del Plan Colombia en agosto de 2000. Del mismo modo, el reciente intento de liberación de la ex candidata presidencial colombiana de ascendencia francesa, Ingrid Betancourt -secuestrada por las FARC hace más de año y medio-, trajo nuevamente el tema a la mesa de discusión al conocerse que un avión militar francés habría estado involucrado en la fallida operación de rescate ocurrida en la Amazonía en julio de 2003.



amenaza que no conoce fronteras. En este sentido, la región no ha estado exenta de atentados como los ya ocurridos en Buenos Aires en 1992 y 1994, por ejemplo.

Por todo lo anterior, existe la necesidad de diseñar una política de prevención basada en la coordinación de los servicios de inteligencia de los países de la sub-región y, como será discutido en el siguiente acápite, la eventual conformación de una fuerza multinacional. En este sentido, la experiencia tanto del Perú como de Colombia en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico podría resultar de capital importancia. Adicionalmente, estrechamente vinculado a lo anterior, el combate al lavado de dinero y al crimen organizado son dos áreas de cooperación que se incluyeron ya en la agenda de la Primera Cumbre Sudamericana de Brasilia (2000) en las que podrían implementarse acciones conjuntas como resultado de establecer una mayor coordinación a nivel sub-regional en temas de lucha antiterrorista.

5.2.3 Cooperación y desarrollo de la Amazonía

Al ser compartida por ocho de los doce países de América del Sur y albergar cerca de 8,000 Km. de fronteras, la cuenca amazónica adquiere especial relevancia para la seguridad de la sub-región. Temas de ocupación y control de los espacios, libre navegación, narcotráfico, terrorismo y tráfico ilícito de armas son algunas de las preocupaciones más saltantes en este contexto.⁶ Se entiende, por tanto, la «necesidad del ver con realismo a la Amazonía como una potencial fuente de conflictos futuros, intra o interestatales» (Soberón Garrido 2001: 52).

Por otro lado, para el sistema internacional contemporáneo, la conservación y el acceso a los recursos genéticos, así como el desarrollo de la biotecnología, representan factores cruciales en la implementación de programas de alimentación y de salud a escala mundial. Los países

6. En efecto, la selva –particularmente a través de Puerto Maldonado– ha sido una de las principales puertas de entrada para el aprovisionamiento de armas a los grupos terroristas en el Perú.



amazónicas y andinos constituyen, en este sentido, una de las principales fuentes de información para la investigación en las industrias alimenticia, química y farmacéutica. En ambas regiones no solo se concentra una gran diversidad de especies, sistemas ecológicos y genes, sino que, además, a través de los tiempos, las comunidades indígenas locales han logrado desarrollar y conservar conocimientos y prácticas para un uso más adecuado de estos recursos, constituyendo, por tanto, una forma *sui generis* de propiedad intelectual.

No obstante, a pesar de la vulnerabilidad derivada de la deforestación, la depredación, la contaminación del medio ambiente, la violencia organizada y otras actividades humanas (entre ellas las amenazas señaladas en el párrafo), a la fecha, las acciones multilaterales de protección hacia el ecosistema andino-amazónico no han recibido la misma atención que en otros casos como el Mediterráneo, el Báltico o el Rin. Del mismo modo, a nivel nacional, el grado de avance en cuestiones de protección y conservación del medio ambiente y de la biodiversidad es bastante dispar, y en ningún caso suficiente.⁷ Estos temas adquieren, por tanto, un carácter prioritario en una eventual agenda de seguridad común andino-brasileña.

Igualmente importante en este orden de cosas resulta evitar que la Amazonía se convierta en un espacio donde predomine la exclusión. En este sentido, si bien los Estados son importantes para la toma de decisiones, también lo son las comunidades indígenas, los colonos, las empresas que operan en la zona y las organizaciones medioambientales. Por otro lado, en la medida que los desastres medioambientales, por

7. Tras la desaparición del Instituto Nacional de Planificación (INP) a inicios de la década de 1980, la función de coordinación para aprovechar los recursos medioambientales la realizaron la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Cancillería, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y otros ministerios. En diciembre de 1994 se crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), que complementado por la acción del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), se constituye en la primera autoridad peruana responsable de formular, coordinar, dirigir y evaluar la política nacional ambiental. Adicionalmente, el Perú aprobó la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica por decreto supremo 102-2001-PCM (5 de setiembre de 2001) como consecuencia de la suscripción y ratificación del Convenio de Diversidad Biológica de 1992.



sus efectos transnacionales, requieran atención colectiva también constituyen un tema de la nueva agenda de seguridad. Por todo ello, el desconocimiento de la ecología, el clima, la cultura y las poblaciones de la Amazonía representa una enorme desventaja en la constitución de un efectivo plan de protección y conservación para la región.

En este contexto, como lo ha entendido ya Brasil, resulta necesario establecer un adecuado y constante «mapeo» del área amazónica con el fin de identificar los patrones de comportamiento y las tendencias a futuro de las posibles fuentes de turbulencia en la región. Precisamente, a partir de la presentación en 1990 de un informe elaborado por la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de la Presidencia de la República, el Ministerio de Aeronáutica y el Ministerio de Justicia –donde se hace una evaluación exhaustiva de la situación de la Amazonía–, el Gobierno brasileño decidió armonizar y homogenizar la información de la que disponía mediante la creación de un Sistema Nacional de Coordinación –tomando como base el ya existente Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM) – y desarrollar paralelamente un Sistema de Vigilancia (SIVAM). Dado que el Gobierno no contaba con recursos propios para llevar a cabo el proyecto, entre 1993 y 1997 se llevó a cabo un proceso de financiamiento externo y de selección de propuestas técnico-comerciales para la designación de la empresa que tendría a su cargo la implementación del SIVAM.⁸ El contrato suscrito en julio de 1997 contemplaba la culminación total de las obras y entrada en operatividad del sistema en un plazo de cinco años.

Indudablemente, la puesta en marcha de este proyecto generó reacciones adversas en el resto de los países amazónicos no solo por la participación de empresas extranjeras en el diseño e implementación del sistema, sino principalmente por el potencial uso militar del SIVAM por parte de Brasil –reavivando de esta forma, particularmente entre

8. El financiamiento externo aprobado por el Senado brasileño en diciembre de 1994 por un monto equivalente a casi US\$ 1.4 billones fue provisto por el Eximbank de Estados Unidos–que representa un 85% del valor del contrato. El 15% restante sería cubierto por el consorcio ganador de la licitación liderado por la empresa norteamericana Raytheon Company.



las Fuerzas Armadas de los países vecinos, el «fantasma» del expansionismo brasileño. De allí que, con la intención de eliminar suspicacias y, dada la importancia que tiene para los países de la cuenca amazónica la prevención de conflictos y el seguimiento, vigilancia y monitoreo de los intrincados procesos sociales y ambientales que tienen lugar en la Amazonía, deberían buscarse mecanismos para establecer en el mediano plazo un sistema de mapeo multilateral. Así, algunas posibles modalidades de participación de otros países en el SIVAM brasileño podrían incluir: (i) acuerdos para el uso de equipos; (ii) acuerdos de cooperación en meteorología, cartografía y control de actividades ilícitas; o (iii) establecimiento de mecanismos diplomáticos y acuerdos técnico-comerciales que permitan desarrollar proyectos similares en los países limítrofes según sus necesidades e intereses particulares.

El reciente acuerdo suscrito por el Perú y Brasil en agosto pasado durante la visita de Estado del presidente Lula da Silva a Lima revela no solo el interés del Perú en el tema, sino que representa la primera experiencia de cooperación en este sentido mediante el «acceso progresivo» del Perú al SIPAM/SIVAM que permitirá compartir información para un mejor control del espacio aéreo con énfasis en actividades ilícitas. Se espera que el acuerdo dé lugar a nuevos entendimientos para la utilización progresiva por parte del Perú de las múltiples aplicaciones del Sistema y constituya el punto de partida hacia una cooperación más amplia y profunda dirigida al objetivo de integrar plenamente al Perú al SIPAM/SIVAM.

Otra alternativa para la cooperación andino-brasileña en la Amazonía podría encontrarse en la utilización de los «paraguas» provistos por el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), la CAN o el Mercosur. De estos acuerdos, el de mayor trascendencia y relevancia es sin duda el TCA. Como se señaló en una sección anterior, el TCA suscrito en 1978 constituye el documento base para la cooperación multilateral en el ámbito amazónico, aunque salvaguarda el derecho de las partes a la explotación de sus propios recursos amazónicos sin perjuicio de los



demás. Debe señalarse, sin embargo, que en la reunión llevada a cabo en Lima en 1995, los ocho Estados suscriptores del TCA decidieron crear una Secretaría Permanente para supervisar la implementación del acuerdo (modificando así el artículo XXII del Acuerdo que establece una Secretaría *pro tempore*). Debido a la insistencia brasileña, la sede de la ahora denominada Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) se fijó en Brasilia, ante la renuencia peruana, que hubiese preferido otra ubicación. El Perú aspira, sin embargo, a ocupar la Secretaría General de la OTCA con el fin de establecer un balance de poder dentro de la organización. Estas discrepancias evidencian el especial interés que las cuestiones amazónicas tienen para ambos países como principales interlocutores sobre el tema. De allí que la firma de un acuerdo bilateral para facilitar la participación del Perú en el SIPAM/SIVAM represente un paso positivo hacia la vinculación de este Sistema con la OTCA, relación que aparece como natural en el largo plazo. Más aun, la gradual integración del SIPAM/SIVAM a la OTCA y el desarrollo de la noción de responsabilidad compartida podrían representar la mejor forma de administrar la eventual e inevitable internacionalización de la Amazonía.

Del mismo modo, el establecimiento de una fuerza militar multilateral –que cuente con fuerzas terrestres, fluviales y aéreas– para hacer frente a las amenazas del terrorismo transnacional, el narcotráfico y la venta ilegal de armas constituye también una actividad que podría enmarcarse dentro de las actividades de la joven organización. Incluso, se han escuchado ya propuestas –que habría que evaluar– en el sentido de que la participación en el presupuesto de la fuerza multilateral controlada por la OTCA debería estar de acuerdo con los niveles de gasto militar en cada uno de los países amazónicos y no necesariamente en relación directa con el PBI agregado o per cápita de sus miembros. De cualquier forma, un punto de partida se encuentra en el establecimiento de convenios entre las Fuerzas Armadas de los distintos países de la región en el marco de las medidas de cooperación y confianza actualmente vigentes.



Por último, ante la escasez de recursos financieros, los Estados tendrán que promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de la Amazonía. Evidentemente, esto será más factible en la medida que los planes de integración física a través del IIRSA sigan su marcha. Se concluye, por tanto, que la vinculación de los sistemas de defensa sub-regionales con los problemas de medio ambiente, biodiversidad, pobreza y exclusión social resulta ineludible a mediano y largo plazo por lo que la agenda común debería anticiparse a ello utilizando los mecanismos ya existentes: OTCA, SIPAM/SIVAM, entre otros.

5.2.4 Integración fronteriza, población de espacios vacíos y migraciones

Este tema se encuentra muy relacionado con el punto anterior. En efecto, las incursiones terroristas, la inseguridad provocada por situaciones de criminalidad imperantes en una determinada zona o la falta de empleo y oportunidades, pueden generar el desplazamiento masivo de individuos y poblaciones en busca de mayor seguridad o de un futuro económico más estable. Sin embargo, la migración no regulada (interna y externa, principalmente en zonas de frontera de difícil control) puede incrementar la delincuencia común en las naciones vecinas. En este sentido, es importante señalar que Chile, en su Libro Blanco, considera las migraciones como una potencial amenaza a su seguridad nacional. En el Perú, las recientes acciones de las FARC en su frontera norte han generado preocupación en este sentido –sin mencionar el fatal destino vivido por algunas poblaciones nativas de la selva peruana, como la asháninka, por ejemplo, que fue literalmente esclavizada por grupos terroristas como Sendero Luminoso.

Por otro lado, la promoción y defensa de la Amazonía puede complementarse con una política de «fronteras vivas» con el fin de aumentar la gravitación del poderío económico de cada Estado en sus respectivas zonas de frontera. Así lo ha entendido Brasil por mucho tiempo. Sin embargo, la naturaleza «bandeirante» de los llamados migrantes temporales ha suscitado situaciones *de facto* que no siempre han sido



fáciles de afrontar debido, principalmente, a la ausencia de políticas de población de fronteras en los demás países amazónicos. En el caso peruano, se genera entonces la necesidad de coordinar bilateralmente la política de «fronteras vivas» brasileña con el Programa Nacional de Población del Perú, más aun, teniendo en cuenta que este tipo de situaciones se volverán todavía más patentes con la construcción de la carretera Transoceánica Central que permitirá vincular los estados brasileños de Acre, Mato Grosso y Rondonia con el Perú a través del departamento de Madre de Dios –el menos poblado del país. Mucho se ha especulado respecto a que esta vía se convertirá en la principal puerta de salida para la exportación de los productos de esos tres estados brasileños –principalmente granos- hacia los mercados asiáticos a través de los puertos del sur peruano.

5.2.5 Creación de un espacio sudamericano integrado

La integración física, la liberalización comercial sub-regional y la vinculación de las redes energéticas en América del Sur, constituyen un objetivo de política exterior brasileño planteado explícitamente como tal durante la presidencia de Itamar Franco y reformulado más recientemente por Fernando Enrique Cardoso mediante la convocatoria a la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana. Este giro responde a un cambio en las prioridades económicas de Brasil –un país tradicionalmente orientado a los mercados y fuentes proveedoras de recursos localizados en países desarrollados– cambio que se vio facilitado, además, por el gradual proceso de transición a la democracia en Sudamérica y el acercamiento entre Brasil y Argentina iniciado a mediados de la década de 1980 (Mindreau 2002). Cabe señalar que, en respuesta a esta iniciativa, el Perú siempre exhibió una débil voluntad política de integración con Brasil, priorizando en todo caso su vinculación con los países andinos. De allí que se diga que el Perú y Brasil vivieron dándose la espalda desde su aparición como Estados independientes. No obstante, esta posición parece haber sido abandonada por la administración del presidente Alejandro Toledo.



Debe anotarse, sin embargo, que dada la conformación de las ventajas comparativas y la estructura de las economías peruana y brasileña, el Perú espera beneficiarse grandemente de liberalizar el comercio con Brasil. En efecto, las industrias peruanas no están en capacidad de competir con las brasileñas y exportar significativamente más productos a ese mercado. No obstante, el beneficio para el Perú de una asociación económica con este país estriba en la posibilidad de convertirse en una plataforma de acceso al mercado brasileño para los productos, empresas e inversiones provenientes del Asia-Pacífico, que podrían localizar plantas de producción y centros de distribución en territorio peruano. En este sentido, estrictamente por cuestiones de ubicación geográfica en el continente y, dada la cercanía entre puerto y aeropuerto en el Callao, el Perú posee una ventaja natural incluso sobre otros países vecinos con infraestructura y servicios de mejor calidad y menores costos. Como se señaló anteriormente, estas consideraciones se incluyen en el proyecto de Libro Blanco peruano y constituyen un elemento importante de su agenda de seguridad nacional. En los últimos meses, el gobierno del presidente Toledo parece estar entendiendo la alianza estratégica con Brasil bajo esta misma lógica basada en objetivos estratégicos y geopolíticos con respecto a la articulación de dos regiones: América del Sur y Asia-Pacífico (a través de la pertenencia peruana al APEC) y al posicionamiento del Perú a largo plazo como principal núcleo articulador en las costas del Océano Pacífico de una de las más importantes rutas comerciales de entrada y salida para el continente.⁹

Del mismo modo, el Perú es el país de Sudamérica de mayor atractivo para Brasil con el fin de proyectar su oferta exportable y abastecerse de recursos provenientes del Asia-Pacífico. El reducido mercado peruano, de por sí, tampoco constituye un gran atractivo para la actividad empresarial brasileña. De allí que el Gobierno de Brasil entienda

9. *Salvando las diferencias, por supuesto, de alguna manera una política similar a la adoptada por Irlanda dentro de la Unión Europea como puerta de entrada para capitales y productos norteamericanos hacia el resto de Europa. Una estrategia que ha significado un acelerado desarrollo económico en una de las economías más pobres de la región hasta hace una década.*



que la participación del Perú en sus proyectos de integración física y de liberalización comercial resulta crucial para el éxito de los mismos, y no debido a la importancia del mercado peruano, sino a las posibilidades de negocios con otras regiones más allá de Sudamérica. Este último punto se evidencia tal vez en la buena disposición y actitud, muchas veces tolerante, hacia regímenes autocráticos como los de Fujimori o Chávez, por ejemplo, con el fin de garantizar su apoyo a los planes brasileños de integración sudamericana.

5.2.6 Derecho del mar y recursos pesqueros

Debe señalarse que Brasil –al igual que otros países latinoamericanos como Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay– ha suscrito la Convención del Mar (1982), que entró en vigencia en noviembre de 1994. A la fecha, el Perú no es parte de este acuerdo, lo que implica que no podrá ser designado miembro de aquellos órganos multilaterales que decidirán sobre la elaboración de reglas y procedimientos para la explotación de los recursos del mar y, en particular, de la conducción de la minería oceánica. En este sentido, el Perú tampoco podrá tomar parte en las empresas conjuntas que se creen, ni en las utilidades derivadas de sus actividades.

Cabe señalar que, además de cuestiones de indefinición política interna que no han permitido alcanzar en el Perú un consenso entre los principales actores nacionales involucrados, uno de los motivos por los que el Perú no ha ratificado la Convención es su política exterior con respecto a la pesca en alta mar. En efecto, la Convención permite la captura de poblaciones de peces cercanas al límite de 200 millas, y estas, al ser mermadas indiscriminadamente por flotas pesqueras de otros países, afectan a las poblaciones de peces costeras a las que están asociadas por factores ecológicos. El Perú tiene un especial interés en el aprovechamiento ordenado de estos recursos y en asegurar que dichas especies sigan existiendo, incluso aunque el Perú no las pesque. En este sentido, el Perú sostiene que para solucionar el actual enfrentamiento entre Estados costeros y Estados pesqueros, debe desarrollar-



se aun más el texto y los reglamentos de la Convención, ya que sus disposiciones sobre algunos temas específicos resultan vagas, y en algunos casos deberían establecerse reglas obligatorias.

Asimismo, analizando la vinculación del enorme potencial económico de la cuenca del Pacífico con los conceptos desarrollados por el nuevo derecho del mar, la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) –a la que pertenecen Ecuador, Colombia, Chile, Panamá y el Perú– rechazó en 1997 «la imposición de medidas coercitivas, evaluaciones o certificaciones arbitrarias unilaterales que, amparadas en supuestas preocupaciones de tipo ambiental, afectan las economías nacionales y se convierten en medidas proteccionistas que restringen el acceso de nuestros productos a los mercados extranjeros».¹⁰

En este contexto, un importante reto para el Perú sería lograr que Brasil apoye la posición peruana respecto de su política de pesca en alta mar e incluya los temas de la agenda de la CPPS en la eventual agenda de seguridad andino-brasileña por las implicancias que estos podrían tener para la protección de los ecosistemas marítimos en el Océano Pacífico. Cabe señalar, finalmente, que la Convención del Mar incorpora instrumentos sobre desarrollo y transferencia de tecnología para la explotación y conservación de los recursos, la investigación y la preservación del medio marino que incluyen asistencia técnica y financiera, por lo que este tema podría vincularse fácilmente con el de la cooperación en ciencia y tecnología planteado como parte de la agenda de la Segunda Cumbre Presidencial Sudamericana de Guayaquil (julio de 2002).

10. http://www.directemar.cl/spmaa/areas_trabajo/CPPS.htm



6. Conclusiones

Las relaciones Perú-Brasil han evolucionado paulatinamente a través de los últimos dos siglos de historia desde un cordial desinterés hacia mayores grados de cooperación bilateral al punto que, en el momento actual, y luego de las tres cumbres presidenciales entre Alejandro Toledo y Luiz Inácio Lula da Silva (en abril y agosto de 2003; y agosto de 2004), se encuentran en el umbral de alcanzar el carácter de una verdadera alianza estratégica.

En esta nueva asociación, predomina el criterio de «responsabilidades compartidas» no solo a nivel bilateral, sino esencialmente sudamericano. Estas responsabilidades se aplican a una serie de ámbitos –tradicionales y no tradicionales– en los cuales existen indudablemente intereses compartidos por ambos Gobiernos. En este sentido, una asociación estratégica como la que se plantea actualmente y la creación de un nuevo eje Lima-Brasilia – que vendría a reemplazar a los ejes Caracas-Lima-Buenos Aires y Bogotá-Santiago-Brasilia, que predominaron durante la Guerra Fría y que hoy resultan obsoletos– podría significar, por extensión, la creación de un eje más amplio CAN-Brasil, cuyo surgimiento aparece hasta natural debido a la convergencia de una serie de intereses de seguridad de corto y largo plazo en la sub-región. Igualmente importante de señalar es que la nueva vinculación andino-brasileña posee intereses no de carácter político-militar (como fue el caso de los ejes existentes en América del Sur después de la Segunda Guerra Mundial), sino esencialmente económicos y de seguri-



dad en la búsqueda de responder a retos y amenazas de carácter transnacional en un contexto de globalización creciente.

En este sentido, si bien tradicionalmente los compromisos, alianzas y acuerdos entre Estados han implicado restricciones a la soberanía y al ejercicio autónomo del poder nacional, en la medida que dichas alianzas y compromisos sean entendidos como medios y recursos disponibles para la consecución de objetivos e intereses nacionales –que evidencian coincidencias con los de otros Estados–, será posible trascender la visión pesimista de las relaciones internacionales que reconoce el conflicto como la situación predominante en el sistema. En esta tarea, la labor de las cancillerías –y el papel de liderazgo ejercido por los mandatarios–, así como el desarrollo de mecanismos bilaterales y sub-regionales de coordinación y de consulta, serán determinantes para el éxito de las iniciativas que se planteen y para su promoción entre los demás agentes gubernamentales y de la sociedad civil. El reto es enorme, pero no imposible.



Referencias

Bakula, Juan Miguel. 2002. *Perú: Entre la realidad y la utopía – 180 años de política exterior*. Fondo de Cultura Económica y Fundación Academia Diplomática del Perú. Lima.

Beleván McBride, Harry. 1990. «Evolución de las relaciones del Perú con Brasil, Colombia y Ecuador». En *Relaciones del Perú con Brasil, Colombia y Ecuador*. Ramón Bahamonde (ed.): 3-26. CEPEI. Lima.

Costa, Gino F. 1986. *Rasgos de la política exterior brasilera después de 1964*. CEPEI. Lima.

Costa, Gino F. 1987. «Perú: Brasil a la búsqueda de un socio amazónico». En *Las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos de la Cuenca Amazónica 1974-1985*. Documento de Trabajo 9: 44-62. CEPEI. Lima.

Costa, Gino F. 1995. «Los retos de nuestras relaciones con Brasil». En *Análisis Internacional*. 10 (mayo-agosto): 74-92. CEPEI. Lima.

Denegri, Félix. 1975. *Obra gubernativa y epistolario de Bolívar*. Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú. Lima.

Department of Defense. 1995. *Strategic Assessment 1995: U.S. Security Challenges in Transition*. Washington D.C.



Durand Lazo, Karina. 2000. *Posibilidades de asociación estratégica Perú-Brasil en materia de seguridad y protección amazónica*. Tesis presentada para optar por el grado académico de Magíster en Diplomacia. Academia Diplomática del Perú. Lima. 21 de noviembre.

Ferrero Costa, Eduardo (ed.). 1995. *Hacia una agenda nacional de política exterior*. CEPEI. Lima.

García Bedoya, Carlos. 1992. *Política exterior peruana: teoría y práctica*. Academia Diplomática del Perú. Lima.

García Belaunde, José Antonio. 2001. «Las relaciones CAN-Mercosur, visión más allá de lo comercial». En *Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú*. 66 (octubre-diciembre): 53-60.

Gobierno del Perú. 2002. *Acuerdo Nacional*. En ><http://www.acuerdonacional.gob.pe>>

Jarama Alván, Arturo. 2001. «Las relaciones comerciales entre el Perú y Brasil: Importancia del eje multimodal del Amazonas para la integración binacional». En *Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú*. 66 (octubre-diciembre): 20-45.

Masterson, Daniel. 2001. *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares 1930-2000*. IDEPE. Lima.

Mattoso Maia Amado, André. 2001. «Brasil, Mercosur y CAN». En *Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú*. 66 (octubre-diciembre): 46-52.

Mercado Jarrín, Edgardo. 1986. «Relaciones del Perú con Brasil y perspectivas dentro del espacio amazónico». En *Relaciones internacionales del Perú*. E. Ferrero Costa (ed.): 61-104. CEPEI. Lima.

Mindreau Montero, Manuel. 2002. «Foreign Policy and Sub-Regional Integration in the Americas: Brazilian and Mexican Geopolitical Interests in Comparison.»



Presentado en el panel «Free Trade, Regionalism and Latin America» de la Sección de Política Exterior de la XLIII Conferencia Anual de la International Studies Association (ISA), Nueva Orleans, 24-27 de marzo.

MINDEF. 2005. *El libro blanco*. Lima: Ministerio de Defensa.

National Security Council (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, setiembre.

Obando Arbulú, Enrique. 1990. «Los condicionamientos políticos de la década de los 90: subversión y narcotráfico». En *La seguridad del Perú frente al nuevo contexto internacional*. CEPEI. Lima.

Obando, Arbulú, Enrique. 1994. *Nuevas amenazas a la seguridad y relaciones civiles militares en un mundo en desorden*. CEPEI. Lima.

Palma Valderrama, Hugo y Alejandro San Martín. 2000. *Seguridad, defensa y fuerzas armadas en el Perú: una visión para el siglo XXI*. CEPEI. Lima.

Palma Valderrama, Hugo. 2001. «Medidas del fomento de la confianza y la seguridad en América Latina». En *Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú*. 70 (julio-setiembre): 11-16.

Pinto-Bazurco Rittler, Ernesto. 1995. *Derecho Internacional: Política exterior y diplomacia*. Universidad de Lima y Fundación Konrad Adenauer. Lima.

Ponce de Vivanco, Eduardo. 2001. «Importancia de los ejes de integración en el desarrollo del Perú y de nuestra Amazonía». En *Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú*. 66 (octubre-diciembre): 61-69.

Rivero, Alberto. 1997. «Perú y Brasil: socios amazónicos». En *Análisis Internacional*. 13 (enero-diciembre): 32-47. CEPEI. Lima.

Rojas Aravena, Francisco (1994). «Security Regimes in the Western Hemisphere: A View From Latin America», en: Schoultz, Lars; Smith, William C.; y Varas, Augus-



to, *Security, Democracy And Development In U.S.-Latin American Relations*. Transaction Publishers, New Brunswick, Estados Unidos.

Rojas Aravena, Francisco (1995), «Medidas de confianza mutua: un instrumento útil para la seguridad del hemisferio occidental», en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. X N° 3, julio-septiembre, FLACSO-Chile, Santiago.

Samanez Bendezú, Miguel. 2001. «Relaciones bilaterales Perú-Brasil». En *Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú*. 66 (octubre-diciembre): 11-19.

Silbeira, José Paulo. 2002. *Perspectiva nacional de Brasil en la integración regional entre Bolivia, Brasil y Perú*. CEPEI. Lima.

Soberón Garrido, Ricardo. 1999. «La seguridad ambiental desde una perspectiva andino-amazónica». En *Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú*. 58 (octubre-diciembre): 46-57.

Soberón Garrido, Ricardo. 2001. «Las amenazas y percepciones sobre la Amazonía: hacia un sistema de mapeo para prevenir conflictos sobre recursos». En *Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú*. 70 (julio-setiembre): 52-62.

St. John, Ronald Bruce. 1999. *La política exterior del Perú* (Tomo I y II). Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú. Lima.

Velarde Rodríguez, Marco (2004). «La agenda de seguridad del Estado peruano a inicios del siglo XX» en: *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña*. Bogotá, Colombia: Fundación Ebert.

Velaochaga, Luis. 2001. *Políticas exteriores del Perú: sociología histórica y periodismo*. Universidad San Martín de Porres. Lima.



Documento de Trabajo

- 1 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 34 pp.
- 2 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 42 pp.
- 3 Portocarrero S., Felipe, *Religión, familia, riqueza y muerte en la élite económica. Perú 1900-1950*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 88 pp.
- 4 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Los problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 60 pp.
- 5 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperestanflación. Perú 1985-1990*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 71 pp.
- 6 Portocarrero S., Felipe y Luis Torrejón, *Las inversiones en valores nacionales de la élite económica. Perú: 1916-1932*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 57 pp.
- 7 Arias Quincot, César, *La Perestroika y el fin de la Unión Soviética*, Lima: CIUP, 1992, 111 pp.
- 8 Schwalb, María Matilde, *Relaciones de negociación entre las empresas multinacionales y los gobiernos anfitriones: el caso peruano*, Lima: CIUP, 1993, 58 pp.
- 9 Revilla, Julio, *Frenesí de préstamos y cese de pagos de la deuda externa: el caso del Perú en el siglo XIX*, Lima: CIUP, 1993, 126 pp.



- 10 Morón, Eduardo, *La experiencia de banca libre en el Perú: 1860-1879*. Lima: CIUP, 1993, 48 pp.
- 11 Cayo, Percy, *Las primeras relaciones internacionales Perú-Ecuador*, Lima: CIUP, 1993, 72 pp.
- 12 Urrunaga, Roberto y Alberto Huarote, *Opciones, futuros y su implementación en la Bolsa de Valores de Lima*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1993, 86 pp.
- 13 Sardón, José Luis, *Estado, política y gobierno*, Lima: CIUP, 1994, 128 pp.
- 14 Gómez, Rosario, *La comercialización del mango fresco en el mercado norteamericano*, Lima: CIUP, 1994, 118 pp.
- 15 Malarín, Héctor y Paul Remy, *La contaminación de aguas superficiales en el Perú: una aproximación económico-jurídica*, Lima: CIUP, 1994, 88 pp.
- 16 Malarín, Héctor y Elsa Galarza, *Lineamientos para el manejo eficiente de los recursos en el sector pesquero industrial peruano*, Lima: CIUP, 1994, 92 pp.
- 17 Yamada, Gustavo, *Estrategias de desarrollo, asistencia financiera oficial e inversión privada directa: la experiencia japonesa*, Lima: CIUP, 1994, 118 pp.
- 18 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1994, 44 pp.
- 19 Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Lima: CIUP-SASE-CIID, 1994, 136 pp.
- 20 Schuldt, Jürgen, *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Lima: CIUP, 1994, 84 pp.
- 21 Gómez, Rosario y Erick Hurtado, *Relaciones contractuales en la agroexportación: el caso del mango fresco*, Lima: CIUP, 1995, 100 pp.
- 22 Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y política de estabilización*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1995, 153 pp.
- 23 L. Dóriga, Enrique, *Cuba 1995: vivencias personales*, Lima: CIUP, 1996, 94 pp.



- 24 Parodi, Carlos, *Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú*, Lima: CIUP, 1996, 138 pp.
- 25 Araoz, Mercedes y Roberto Urrunaga, *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1996, 217 pp.
- 26 Yamada, Gustavo y José Luis Ruiz, *Pobreza y reformas estructurales. Perú 1991-1994*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1996, 116 pp.
- 27 Gómez Rosario; Roberto Urrunaga y Roberto Bel, *Evaluación de la estructura tributaria nacional: 1990-1994*, Lima: CIUP, 1997, 140 pp.
- 28 Rivas-Llosa, Roddy, *Los bonos Brady*, Lima: Universidad del Pacifico, 1997, 158 pp.
- 29 Galarza, Elsa (ed.), *Informe anual de la economía peruana: 1996*, Lima: CIUP, 1997, 116 pp.
- 30 Cortez, Rafael y César Calvo, *Nutrición infantil en el Perú: un análisis empírico basado en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1994*, Lima: CIUP, 1997, 80 pp.
- 31 Yamada, Gustavo y Miguel Jaramillo, *Información en el mercado laboral: teoría y políticas*, Lima: CIUP, 1998, 104 pp.
- 32 Seminario, Bruno y Arlette Beltrán, *Crecimiento económico en el Perú 1896-1995: nuevas evidencias estadísticas*, Lima: CIUP, 1998, 330 pp.
- 33 Cortez, Rafael, *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*, Lima: CIUP, 1998, 98 pp.
- 34 Cortez, Rafael, *Programas de bienestar e ingresos en los hogares de las madres trabajadoras*, Lima: CIUP, 1999, 78 pp.
- 35 Zegarra, Luis Felipe, *Causas y consecuencias económicas de la corrupción. Un análisis teórico y empírico*, Lima: CIUP, 1999, 71 pp.
- 36 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Efectos de la crisis financiera internacional en la economía peruana 1997-1998: lecciones e implicancias de política económica*, Lima: CIUP-CIES, 2001, 74 pp.



- 37 Bonifaz, José Luis; Roberto Urrunaga y Jessica Vásquez, *Financiamiento de la infraestructura en el Perú: concesión de carreteras*, Lima: CIUP, 2001, 155 pp.
- 38 Cortez, Rafael, *El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil*, Lima: CIUP, 2001, 92 pp.
- 39 Cáceres, Rubén, *Caminos al desarrollo: el modelo de integración transversal*, Lima: CIUP, 2001, 164 pp.
- 40 Espejo, Ricardo, *Teología en la universidad: ¿rezagos arqueológicos? Una propuesta desde la experiencia de la Universidad del Pacífico*, Lima: CIUP, 2001, 162 pp.
- 41 Cortez, Rafael y Gastón Yalonetzky, *Fecundidad y estado marital en el Perú. ¿Influyen sobre la calidad de vida del niño?*, Lima: CIUP, 2002, 106 pp.
- 42 Caravedo, Baltazar, *Cambio de sentido: una perspectiva para el desarrollo sostenible*, Lima: CIUP, 2002, 118 pp.
- 43 Zegarra, Luis Felipe, *La economía de la corrupción: hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirla*, Lima: CIUP, 2002, 108 pp.
- 44 Araoz, Mercedes y Sandra van Ginhoven, *Preparación de los países andinos para integrar las redes de tecnologías de la información: el caso del Perú*, Lima: CIUP, 2002, 112 pp.
- 45 Araoz, Mercedes; Carlos Casas y Silvia Noriega, *Atracción de la inversión extranjera directa en el Perú*, Lima: CIUP, 2002, 108 pp.
- 46 Araoz, Mercedes; Carlos Carrillo y Sandra van Ginhoven, *Indicadores de competitividad para los países andinos: el caso del Perú*, Lima: CIUP, 2002, 105 pp.
- 47 Galarza, Elsa; Rosario Gómez y Luis Ángel Gonzales, *Ruta hacia el desarrollo sostenible del Perú*, Lima: CIUP, 2002, 108 pp.
- 48 Bonifaz, José Luis; Roberto Urrunaga y Jennifer Wakeham, *Financiamiento privado e impuestos: el caso de las redes viales en el Perú*, Lima: CIUP, 2002, 95 pp.
- 49 Morón, Eduardo; Carlos Casas y Eliana Carranza, *Indicadores líderes para la economía peruana*, Lima: CIUP, 2002, 68 pp.



- 50 Tarazona, Silvia y Elena Maisch, *El tránsito de la pérdida del empleo a la empleabilidad*, Lima: CIUP, 2002, 66 pp.
- 51 Naranjo, Martín; Emilio Osambela y Melissa Zumaeta, *Provisiones bancarias dinámicas: evaluación de su viabilidad para el caso peruano*, Lima: CIUP, 2002, 60 pp.
- 52 Vásquez, Enrique y Gerardo Injoque, *Competitividad con rostro humano: el caso del ecoturismo en Loreto*, Lima: CIUP, 2003, 94 pp.
- 53 Galarza, Elsa; Rosario Gómez y Luis Angel Gonzales, *Implementación de tecnologías limpias en el Perú: el uso de GLP en taxis*, Lima: CIUP, 2003, 106 pp.
- 54 Morón, Eduardo; Claudia Gonzales del Valle y Tamiko Hasegawa, *Transparencia presupuestaria en el Perú y América Latina: el divorcio entre lo formal y lo percibido*, Lima: CIUP, DFID, 2003, 80 pp.
- 55 Tong, Jesús, *Evaluación de inversiones en mercados emergentes*, Lima: CIUP, 2003, 78 pp.
- 56 Tong, Jesús y Enrique Díaz, *Titulización de activos en el Perú*, Lima: CIUP, 2003, 138 pp.
- 57 Morón, Eduardo y Rudy Loo-Kung, *Sistema de alerta temprana de fragilidad financiera*, Lima: CIUP, 2003, 76 pp.
- 58 Schwalb, María Matilde y Emilio García, *Evolución del compromiso social de las empresas: historia y enfoques*, Lima: CIUP, 2003, 100 pp.
- 59 Pairazamán, Roberto, *El crédito de consumo en el Perú*, Lima: CIUP, 2003, 58 pp.
- 60 Alvarado, Betty; Brenda Rivera, Janet Porras y Allan Vigil, *Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú*, Lima: CIUP, CIES, USAID, 2003, 154 pp.
- 61 Cortez, Rafael, *Hábitos de vida, salud y productividad: una visión de responsabilidad social corporativa en las empresas peruanas*, Lima: CIUP, USAID, Perú 2021, 2003, 106 pp.
- 62 Mateu, Pedro y Jean Vilca, *Modelo de medición de impacto sobre el bienestar objetivo y subjetivo. Un análisis de caso del Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA)*, Lima: CIUP, USAID, 2004, 98 pp.



- 63 Yamada, Gustavo, *Economía laboral en el Perú: avances recientes y agenda pendiente*, Lima: CIUP, 2004, 92 pp.
- 64 Schwalb, María Matilde y Emilio García, *Beneficios de la responsabilidad social empresarial y las inversiones socialmente responsables*, Lima: CIUP, 2004, 70 pp.
- 65 Rodríguez, Martha; Bruno Seminario, Carmen Astorne y Oswaldo Molina, *Efectos macroeconómicos del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos*, Lima: CIUP, 2004, 83 pp.
- 66 Schwalb, María Matilde y Emilio García, *Instrumentos y normas para evaluar y medir la responsabilidad social empresarial*, Lima: CIUP, 2004, 105 pp.
- 67 Portocarrero, Gonzalo y Milagros Saenz, *La mentalidad de los empresarios peruanos: una aproximación a su estudio*, Lima: CIUP, Minga Perú, 2005, 59 pp.
- 68 Galarza, Elsa y Rosario Gómez, *Valorización económica de servicios ambientales: el caso de Pachacamac, Lurín*, Lima: CIUP, Grupo GEA, 2005, 85 pp.
- 69 Portocarrero S., Felipe; Hanny Cueva y Andrea Portugal, *La Iglesia Católica como proveedora de servicios sociales: mitos y realidades*, Lima: CIUP, 2005, 101 pp.
- 70 Cáceres, Rubén, *Instituciones, derecho y costos de transacción. El análisis económico del derecho en una sociedad no estructurada*, Lima: CIUP, 2005, 171 pp.
- 71 Yamada, Gustavo, *Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano*, Lima: CIUP, CIES, 2005, 102 pp.
- 72 Ritter Burga, Patricia, *Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: una aproximación para América Latina*, Lima: CIUP, 2006, 126 pp.