



JAVIER ALCALDE

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAUNDE

FABIÁN NOVAK

LUIS MIGUEL CASTILLA

LUZMILA ZANABRIA

JORGE VALDEZ

FARID KAHHAT

JAIME GARCÍA

JOSEFINA DEL PRADO

JAVIER ILLESCAS

SILVIA HOOKER

FRANCISCO SAGASTI

ROMELD BUSTAMANTE

HUGO DE ZELA

SEBASTIEN ADINS

SANDRA NAMIHAS

JORGE LÁZARO

HUGO PALMA

JORGE CAILLAUX

MANUEL RUIZ

DIEGO GARCÍA-SAYÁN

# LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL SIGLO XXI

**AGENDA Y PROPUESTAS** 

FABIÁN NOVAK / JAIME GARCÍA (COORDINADORES)





# LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL SIGLO XXI: AGENDA Y PROPUESTAS

Javier Alcalde José Antonio García Belaunde Fabián Novak Luis Miguel Castilla Luzmila Zanabria Jorge Valdez Farid Kahhat Jaime García Josefina del Prado **Javier Illescas** Silvia Hooker Francisco Sagasti Romeld Bustamante Hugo de Zela Sebastien Adins Sandra Namihas Jorge Lázaro Hugo Palma Jorge Caillaux Manuel Ruiz Diego García-Sayán

La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI:

*Agenda y Propuestas* Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2015-16775 ISBN Nº

© Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú

Email: idei@pucp.edu.pe

URL: <www.pucp.edu.pe/idei>

Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú

Email: kasperu@kas.de URL: <www.kas.de/peru> Telf: (51-1) 416-6100

Fax: (51-1) 447-4378

#### Coordinadores:

Fabián Novak, IDEI-Pontificia Universidad Católica del Perú Jaime García, IDEI-Pontificia Universidad Católica del Perú

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Diseño de cubierta: Interactiva Studio

Impreso en: Equis Equis S.A. RUC: 2011735525

Jr. Inca 130, Lima 34

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Noviembre, 2015

# Índice

Pre	Presentación9	
I.	El Escenario Externo y la Proyección del Perú13	
1.	El orden internacional: antecedentes, situación, prospectiva  Javier Alcalde	
2.	Política exterior y diplomacia peruana: pasado, presente y futuro  José Antonio García Belaunde39	
II.	Los Retos en la Política Bilateral51	
3.	Las perspectivas con los países limítrofes Fabián Novak	
4.	Las perspectivas políticas y económicas con los Estados Unidos de América  Luis Miguel Castilla	
5.	Las relaciones entre el Perú y China Luzmila Zanabria	
6.	Perspectivas políticas y económicas con el bloque europeo  Jorge Valdez	
7.	Relaciones recientes de América Latina, el Caribe y el Perú con el Medio Oriente  Farid Kahhat	
Ш	Los Retos en la Política Económica-Comercial133	
8.	Los acuerdos comerciales, su implementación y aprovechamiento  Jaime García	
9.	Política exterior del Perú en la Comunidad Andina  Josefina del Prado	

10.	El reto comercial con Brasil y el MERCOSUR  Javier Illescas	175
11.	La relaciones del Perú con el Asia. Posibilidades en APEC y el TPP  Silvia Hooker	191
12.	Ciencia, tecnología y política exterior en el Perú Francisco Sagasti y Romeld Bustamante	205
IV.	Los Retos en la Política Multilateral y de Cooperación e Integración	229
13.	Perspectivas del Perú en la ONU y en la OEA Hugo de Zela	231
14.	La posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC Sebastien Adins	245
15.	La Alianza del Pacífico: la agenda no comercial Sandra Namihas	263
16.	La política migratoria. El mapa y el territorio  Jorge Lázaro	277
v.	Temas de Preocupación Global	293
17.	Los retos en materia de seguridad  Hugo Palma	295
18.	La política internacional del Perú sobre ambiente y recursos naturales: mirando al 2025 y más  Jorge Caillaux y Manuel Ruiz	311
19.	Democracia y derechos humanos Diego García-Sayán	331
Δ11	tores	347

## **PRESENTACIÓN**

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú ha tenido desde su fundación, en 1991, como una de sus principales líneas de investigación a la Política Exterior Peruana; prueba de ello, son las distintas obras que sobre la materia este instituto ha venido publicando en los últimos años.

En efecto, el IDEI ha logrado desarrollar un conjunto de publicaciones que han buscado en un primer momento, llenar el vacío que existía en la bibliografía nacional en torno a esta temática. Así, se publicaron obras que abordaron de manera completa e integral la evolución de nuestra historia diplomática con Alemania, España, Francia, Gran Bretaña e Italia pero también con China, al constatar que estos importantes países no habían merecido la atención de los expertos nacionales en política exterior. En una segunda etapa, se decidió realizar un similar trabajo con países vecinos, aunque esta vez con el ánimo de entregar una mirada distinta a las obras ya existentes en relación a Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador. Luego, en una tercera fase, el IDEI ha comenzado a trabajar otros tópicos de la política exterior peruana, como es el caso del reciente proceso de la Alianza del Pacífico. A todo esto debemos sumar que, al cumplirse el vigésimo aniversario de nuestro instituto, decidimos elaborar una obra colectiva que evaluara los últimos veinte años de la política exterior peruana, esto es, en el período comprendido entre 1991 y el 2011.

En esta oportunidad, el IDEI ofrece a la comunidad académica y al público en general una obra colectiva que complementa magníficamente las anteriores, en tanto su propósito central es analizar los principales temas de la política exterior peruana y asimismo plantear un conjunto de recomendaciones y propuestas para ser implementadas en los próximos años, buscando contribuir de esta manera al fortalecimiento de la posición internacional del Perú.

Para tal efecto, hemos creído conveniente dividir la presente publicación en cinco grandes partes, buscando con ello no solo desarrollar nuestras relaciones con los países más importantes de los cinco continentes, sino también nuestra presencia en procesos de integración y organizaciones internacionales, así como las políticas especiales que forman parte de nuestra política exterior. A su vez, para el desarrollo de los temas que componen este

volumen se ha convocado a un grupo de prestigiados diplomáticos, académicos, funcionarios y especialistas del sector privado.

En este sentido, la primera parte de la obra está dedicada al *Escenario Externo* y la *Proyección del Perú*, en la cual se pretende analizar los antecedentes del actual orden internacional, su situación y prospectiva, como también cómo se inserta la política exterior peruana en dicho escenario; para tal efecto, contamos respectivamente con los valiosos ensayos elaborados por Javier Alcalde y José Antonio García Belaunde, los mismos que sirven de marco para el resto de los capítulos.

La segunda parte de la obra está referida a *Los Retos en la Política Bilateral*, en donde nos encontramos con un conjunto de interesantes estudios como los de Fabián Novak quien analiza las perspectivas con los países limítrofes, Luis Miguel Castilla las perspectivas políticas y económicas con los Estados Unidos de América, Luzmila Zanabria las relaciones con China, Jorge Valdez la vinculación con el bloque europeo mientras que Farid Kahhat hace lo propio con el Medio Oriente.

La tercera sección de esta publicación se avoca al estudio de *Los Retos en la Política Económica-Comercial*, y ahí encontramos los importantes trabajos de Jaime García sobre los acuerdos comerciales y su implementación y aprovechamiento, Josefina del Prado respecto al Perú y la Comunidad Andina, Javier Illescas sobre el reto comercial con Brasil y el Mercosur, a los que se suman Silvia Hooker con las posibilidades en APEC, TPP y ASEAN y, Francisco Sagasti y Romeld Bustamante en torno a la política exterior peruana en materia de ciencia y tecnología.

La cuarta parte de la obra alude a *Los Retos en la Política Multilateral y de Cooperación e Integración*, y está compuesta por cuatro estudios sustantivos, el de Hugo de Zela sobre las perspectivas del Perú en la ONU y en la OEA, Sebastien Adins respecto de la posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC, Sandra Namihas sobre la agenda no comercial de la Alianza del Pacífico y, Jorge Lázaro sobre la política migratoria.

Finalmente, la quinta y última parte de esta publicación está dedicada a abordar ciertos *Temas de Preocupación Global*, para lo cual se cuenta con los aportes de Hugo Palma en materia de seguridad, Jorge Caillaux y Manuel Ruiz en medio ambiente y recursos naturales, y Diego García-Sayán en materia de democracia y derechos humanos.

De esta manera, el IDEI afirma su vocación de investigar, publicar y difundir con niveles de excelencia el conocimiento en asuntos internacionales y específicamente en materia de política exterior peruana, contribuyendo con ideas y propuestas a su fortalecimiento.

Plaza Francia, octubre de 2015

Fabián Novak y Jaime García Coordinadores

# Los retos en materia de seguridad

Hugo Palma

"Para todo problema complejo hay una solución simple, fácil... y equivocada" H.L. Mencken

#### 1. Presentación

La seguridad es una necesidad básica de todo Estado, sociedad y persona. Desde los antiguos imperios, fue principalmente tema de Estados o monarcas que disponían de la vida de las gentes para propósitos políticos, muchas veces territoriales, dinásticos o religiosos. Era ya un componente de "política exterior". Se continuó hasta los Estados modernos y alcanzó el paroxismo en el siglo XX con regímenes como el nazismo, comunismo, fascismo y nacionalismo extremo que costaron muchos millones de vidas. Aún padecemos Estados donde se maltratan derechos humanos fundamentales como la vida y la libertad. También lo hacen movimientos terroristas, agrupaciones políticas, religiosas o étnicas y organizaciones criminales o combinaciones de ellos. En todos los casos hay implicancias con la política exterior.

No pueden abordarse estos temas sin reconocer su complejidad. Seguridad es una palabra que empleamos abundantemente para referirnos a situaciones y asuntos genéricos o puntuales muy distintos. La seguridad absoluta es imposible pues lo imprevisto y el riesgo son consustanciales a la vida humana. Pero no debe renunciarse a grados de seguridad relativa que permitan a las personas y los Estados subsistir y desarrollarse.

La creciente valorización de la persona humana ha hecho que a la seguridad del Estado y gobierno, se incorporaran la seguridad individual y temas sociales, económicos, políticos y ambientales. Cuestiones de desarrollo, derechos humanos, género, menores, etc. son hoy propósito de la seguridad; aun cuando la expansión del concepto dificulta su operatividad.

En el caso del Perú y muchos otros, la interrelación de la seguridad con la política exterior siendo esencial, es insuficientemente percibida. Es la política

exterior la que ha permitido la definición del perfil geográfico del país. Casi dos siglos de incesante tarea y algunos conflictos, fructificaron recientemente con acuerdos definitivos sobre las cuestiones pendientes con Ecuador y Chile. Esta política, fundada en el derecho internacional y ejecutada por una diplomacia profesional, alcanzó ese trascendental logro sin comprometer una sola vida humana. También permitió arreglar no pocas diferencias vecinales y con otros países y mantener y fortalecer relaciones de paz y cooperación con muchos Estados. Respecto a la seguridad interna, es con la política exterior que hemos contribuido a numerosos acuerdos mundiales, hemisféricos y regionales; y con ella debemos procurar su eficaz aprovechamiento para mejorar la alarmante situación de hoy. Pero trabajar seriamente la problemática, requiere la máxima claridad sobre nuestros reales intereses de seguridad y actuar en función de ellos. El Perú no le debe nada a nadie.

## 2. ¿Quién es responsable de la seguridad?

La seguridad y la defensa no son cuestiones esotéricas; deben ser políticas públicas. Los marcos constitucionales y legales de los sistemas de seguridad y defensa, la evaluación del contexto internacional y las amenazas creíbles, la democracia, la conflictividad social, la expansión de la violencia y la delincuencia, la tolerancia con la corrupción, los factores institucionales, gubernamentales y administrativos relativos al control civil y la conducción democrática de las fuerzas armadas, son temas políticos.

El primer deber y la razón de la existencia de los Estados, es proteger a las personas. Los elegidos para ejercer el poder político son responsables de formular y llevar a la práctica las políticas de seguridad y defensa. En democracia es parte de su mandato y responsabilidad prioritaria e indelegable. Los militares y policías por mucho profesionalismo y experiencia que reúnan, no pueden formular políticas por carecer de mandato; pero son instrumentos insustituibles para su ejecución. Los políticos deben observar las maneras democráticas de definir políticas con transparencia, apertura y rendición de cuentas. Adicionalmente, reconocer que sin estado de derecho, buena gobernanza, instituciones sólidas, menor corrupción, pedagogía de ejemplo y cooperación internacional, no hay seguridad posible.

En América Latina, lamentablemente, en materias de seguridad y defensa la ignorancia supina de la mayoría de los políticos no augura mejoría. Sus tres propuestas clásicas son el aumento de remuneraciones de militares y policías, el incremento de penas y la adquisición de equipos y armas. Presionados por una opinión pública crítica, suelen hacer propuestas populistas que no consiguen explicar inteligiblemente: pena de muerte para distintos delitos, incorporación a las fuerzas armadas de jóvenes problemáticos y que el ejército participe en tareas de seguridad ciudadana. Tampoco entienden cabalmente la

creciente globalización de la inseguridad, su complejidad y vastedad conceptual, ni conocen los sistemas y mecanismos para su tratamiento. Peor aún, no son diligentes en adoptar medidas para contrarrestar la evidente penetración de sus filas por la delincuencia y menos sancionar a los culpables.

Sin mínimos de seguridad personal y ciudadana, no hay viabilidad social ni nacional. No extraña entonces que las carencias del Estado frente a la agobiante inseguridad propicien la multiplicación de fuerzas sub estatales, policías privadas y reacciones desesperadas como linchamientos, ajustes de cuentas e invocaciones al autoritarismo. Importa también reconocer que con corrupción generalizada, no hay manera de alcanzar la seguridad. No es demasiado pronto para que políticos y sociedades lo entiendan.

## 3. La inseguridad mundial

Las guerras mundiales del siglo XX fueron sucedidas por la guerra fría, cuyo final fue un parte aguas histórico. La conflictividad entre bloques en las décadas de confrontación planetaria, fue sucedida por situaciones dispersas y variadas de conflicto y violencia. En el mundo globalizado subsisten casos de políticas de poder y visos expansionistas territoriales; y coexisten una inédita reducción de guerras o conflictos clásicos con formas de fragmentación proliferación de actores sub estatales desterritorialización de la seguridad, sociedades complejas o ingobernables y mayor imprevisibilidad y peligrosidad.

Dependiendo de circunstancias y geografías, se multiplican temas que suscitan considerable ansiedad. A los polvorines del Medio Oriente, Ucrania y las Coreas se suman inquietantes situaciones en el mar de China, zonas de África y otras regiones. Las migraciones masivas hacia Europa son una tragedia humana y la contaminación ambiental y el cambio climático son finalmente reconocidos como peligros reales y actuales. La delincuencia trasnacional organizada expande globalmente su accionar en drogas, tráfico de armas y lavado de dinero, con creciente utilización de nuevas tecnologías. Movimientos terroristas, incluyendo el reciente Estado Islámico con su crueldad, macabro atractivo y sostenibilidad, actúan en muchas partes. El temor por la utilización de armas químicas y la difusión delictiva de pandemias no es injustificado. Hoy la volatilidad de las economías y sus crisis tienen impacto mundial.

En los países en desarrollo, la inseguridad se relaciona con la estructura y cultura de la sociedad, instituciones precarias, la enorme dimensión de economías informales e ilegales y Estados generalmente ineficientes y corruptos. Producen recurrentes convulsiones, difícil gobernabilidad, cultura de autoritarismo, relaciones civil-militares peculiares, victimización de los

más necesitados especialmente mujeres y niños y mantienen extremos de pobreza, corrupción y violencia. En todos ellos la seguridad es un bien sumamente escaso.

#### 4. Seguridad hemisférica y de América Latina

La región más pacífica del mundo por ausencia de conflictos clásicos entre Estados es, paradójicamente, la más violenta por las drogas, corrupción, desgobierno y pérdida de valores sociales. Exhibe penosamente el más alto índice de asesinatos.

En el plano de los Estados, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros tratados e instituciones conforman una estructura jurídica y operativa de seguridad que, a pesar de algunos problemas en su aplicación, es relevante para la seguridad del continente y continúa vigente. Adicionalmente, la OEA se ocupa de peligros como el terrorismo, las drogas, las armas pequeñas y otros. Pero como las relaciones hemisféricas no son óptimas, se requiere más diálogo y la creación de confianza sobre la base del respeto, la buena voluntad y la importancia de los intereses comunes. El descuido, la desconfianza y la ideología dividen al continente y algunos latinoamericanos quisieran dividirlo aún más, distanciándolo de EE.UU., a quien consideran responsable de todos los problemas. El aislamiento de Cuba por medio siglo no mejoró las cosas; y su fracaso exigió terminarlo. Siendo esto bienvenido, tampoco convierte a Cuba en un modelo para América Latina, donde la mayoría de los pueblos y gobiernos no desea seguir tan dudoso ejemplo, siendo que además América Latina ya tiene suficientes problemas para recubrir retóricamente las diferencias políticas entre sus países. Ninguna de sus dificultades se resolverá en confrontación con EE.UU. y reconocerlo sería un buen comienzo para tratar seriamente los problemas reales del hemisferio.

Entre estos, la seguridad es la primera preocupación de sus habitantes, antes que la pobreza o el desempleo. Este dato bastaría para asignarle la prioridad que exige. Lamentablemente, la situación de seguridad continúa deteriorándose sin políticas ni medidas eficaces.

De todo esto tenemos en el Perú. Nuestra convulsa historia muestra que no hubo pasado idílico en que sociedades pacíficas disfrutaban sus días y aguardaban sin ansiedad al futuro. Tampoco lo es ahora pero la dimensión de la inseguridad actual ni es normal ni puede aceptarse pasivamente. No mejorarán sin enormes esfuerzos para detener y revertir una tendencia que llevará aceleradamente a la desagregación, la anomia y el caos. Las situaciones internas, aquí y en todas partes, conciernen también las políticas exteriores.

#### 4.1. Elementos de la situación de seguridad y defensa en América Latina

En lo positivo, no existen guerras ni país alguno la prepara; sus gastos militares y de armamentos son relativamente menores; varios conflictos fueron solucionados pacíficamente; cuenta con procesos de integración y se han adoptado medidas de fomento de la confianza. Varias Zonas de Paz fueron proclamadas. MERCOSUR, Bolivia y Chile, Sudamericana, Andina y Centroamericana.

Contrariamente, se verifica desagregación política en varios países, subsisten algunas cuestiones territoriales o limítrofes, precariedad institucional, renovado incremento de gastos y adquisiciones militares, violencia interna, incremento delictivo, turbulencia social y también búsqueda por algunos gobiernos de apoyo político en los militares, enorme brecha entre los numerosos acuerdos de seguridad y su aplicación; instituciones abundantes en retórica pero de muy modesta efectividad; etc.

# 4.2. Concertación, integración y cooperación

La relación entre política exterior y seguridad se hizo patente desde 1826 en Panamá, con el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, en el cual varios países latinoamericanos consignaron todas las esperanzas y obligaciones que de realizarse habrían hecho de esta parte del mundo la más pacífica. A pesar de su nulo resultado e inclusive los conflictos que siguieron, los países de América Latina han continuado formulando y acordando numerosos esquemas para el mantenimiento de la paz, reducción de la inseguridad, concertación política e integración económica; temas todos de política exterior.

En integración económica coexisten hoy, con resultados dispares, la ALADI, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la reciente Alianza del Pacífico y los acuerdos de integración centroamericanos. Algunos procesos que cuentan ya con varias décadas, distan mucho de alcanzar sus objetivos e incluso estarían involucionando. Sin embargo, los gobiernos son renuentes a reconocerlo y a adoptar medidas correctivas. Un acuerdo económico parece más empeñado en cuestiones políticas, en tanto que otro está reducido a su mínima expresión. Buena parte de las dificultades de estos acuerdos provienen de políticas económicas diferentes que, acompasadas con visiones políticas también distintas, derivan en mal ocultados recelos y hasta críticas abiertas.

En el plano político, destacaron en su momento las gestiones de los grupos de Contadora y de Río. Más recientemente, se ha establecido una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y también una Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Como es tradicional, sus propósitos son elevados y sus objetivos numerosos. De alcanzar éxito, sería muy positivo para todos. Vista nuestra trayectoria en estos temas, es prudente moderar las expectativas y, más bien, promover la consecuencia entre propósitos y actuaciones.

Específicamente en seguridad, existen muchos acuerdos latinoamericanos, sudamericanos y andinos, cuya enumeración insumiría varias páginas. Los de mayor significación serian el Tratado de Tlatelolco 1967, de proscripción de armas nucleares, primer y único acuerdo formal latinoamericano de desarme y fuente principal de la confianza en la región; la Declaración de Ayacucho de 1973; el Compromiso de Acapulco de 1987; la Declaración sobre Zona de Paz del Mercosur, Bolivia y Chile de 1998; el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995; el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa de 2002; la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana (Guayaquil, 2002); la Decisión CAN 552 "Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos" de 2003; la Declaración de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina de 2004; y la Decisión CAN 587 "Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina" de 2004.

Esos acuerdos no son meras expresiones de buena voluntad. Las Decisiones de la CAN, el Convenio Rodrigo Lara Bonilla sobre drogas y otros, son jurídicamente vinculantes. Varios acuerdos se acompañaron de programas de acción y actividades de seguimiento. También se concertaron "cláusulas democráticas" y otros compromisos. Importaría contar con información cierta y actualizada sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas. Lamentablemente, parece que no es el caso o lo es mínimamente. No obstante, los temas suelen retomarse en nuevos y más complejos esquemas, cuyo éxito es deseable. Vistos los abundantes antecedentes eso no es automático. Sería bueno también reconocer que las amenazas y peligros para la seguridad no son totalmente nuevos y hasta que podría haberse equivocado el diagnóstico pues aun hace poco tiempo era políticamente más atractivo ocuparse de la "seguridad nacional" y la defensa, que insumieron grandes gastos.

En últimos años, UNASUR estableció una Comisión Sudamericana de Defensa y otras dos comisiones para cuestiones de seguridad. Además, cuenta con un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa y una Escuela Sudamericana de Defensa. Todo ello sería muy bueno si se sustentara en percepciones comunes, visiones e intereses de seguridad y defensa compartidos, propósitos inequívocos, medios adecuados y adecuada comprensión de la naturaleza

global de estos temas. Lamentablemente eso no es evidente y, más bien, son conocidas las diferencias entre los regímenes políticos, sus percepciones de seguridad y sus propósitos de defensa. Estos últimos, tan no están claros que entre los objetivos planteados figura "[...] construir una identidad sudamericana en materia de defensa". Sería magnífico que pudieran hacer contribuciones regionales importantes a los esfuerzos hemisféricos y mundiales que, obviamente, cuentan con más recorrido, recursos y posibilidades; pero esto sería poco probable, inclusive porque entre los mismos países miembros los avances parecen muy modestos.

#### 4.3. Inseguridad ciudadana

La acción concertada de actores como las organizaciones terroristas, narcotraficantes y la creciente presencia de la eficaz delincuencia transnacional organizada, asociada a grupos de delincuentes locales, provistos de armamentos sofisticados y actuando con mayor crueldad, multiplican las redes de corrupción, agobian a los ciudadanos y hasta reclaman autoridad en extensas áreas rurales y urbanas. Con su enorme economía ilegal, penetran cada vez más las instituciones del Estado en todos los niveles, justificando desconfianza sobre muchos alcaldes, congresistas, funcionarios, fiscales, jueces y miembros de las fuerzas del orden. También erosionan la convivencia social, promueven el desapego a la legalidad e incorporan cada vez más jóvenes a delitos graves, incluyendo el sicariato. La violencia familiar y social crece imparablemente y no se consigue controlar el tráfico de personas y la explotación sexual de mujeres y niños.

Amenazan también gravemente a las personas flagelos como el terrorismo, que ha infligido enormes daños humanos y económicos y no ha podido ser totalmente erradicado en los casos de Colombia y Perú. Cuenta con doce convenciones internacionales, pero continúa exigiendo mayor concertación internacional, especialmente por su reconocida vinculación con las drogas y otros delitos como el tráfico ilegal de armas, extorsión, lavado de dinero y sabotaje de actividades económicas lícitas.

Hay más de 500 millones de armas pequeñas y ligeras en manos no oficiales, de las cuales no menos de sesenta en América Latina. El crimen transnacional organizado, su principal promotor, es objeto de una convención de Naciones Unidas complementada con tres protocolos: Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Tráfico de Inmigrantes y Tráfico de Seres Humanos. En el Hemisferio, hay una Convención contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos. Sigue pendiente de cabal implementación el Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas y Ligeras. La increíble facilidad para obtenerlas multiplica el número de delincuentes, asesinatos v otros delitos.

La producción, tráfico y consumo de drogas y el crecimiento de las actividades delictivas relacionadas, son temas de enorme complejidad. Las políticas implementadas mundialmente no han funcionado y la denominada "guerra contra las drogas", ha fracasado. Varios países latinoamericanos están penosamente envueltos en este flagelo y vienen pagando enormes costos humanos, políticos y económicos. El generalizado consumo de drogas, como también de alcohol, promueve conductas antisociales en todos los sectores económicos. Se plantea ahora la despenalización de las drogas y pasar el énfasis del área penal a la de salud pública, con vistas a apartar a la delincuencia criminal y disminuir la corrupción. Completa el panorama la enorme cantidad de delincuentes presos sin condena por años, de delitos menores y mayores impunes por no existir opción distinta a la cárcel o la puesta en libertad, de delitos que no son denunciados por considerarlo pérdida de tiempo, etc.

#### 4.4. Seguridad y defensa

La defensa es condición de la seguridad y función primaria, específica e indelegable del Estado, que tiene otras cosas importantes que defender: la economía, los derechos humanos, el medio ambiente, el territorio, etc. Pero la defensa, al igual que la seguridad, es una voz polisémica. Obviamente la función y el sistema de defensa no deben ni pueden ocuparse de todo y, más bien, concentrarse en el empleo legítimo de la fuerza que es específico, preciso, especializado y profesional. En la realidad operativa, es la protección frente a la agresión armada extranjera o a la amenaza armada interna contra el sistema democrático, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y, subsidiariamente, el apoyo a la defensa civil en caso de desastres. Sin embargo, los roles militares en América Latina suelen extenderse, requiriendo mayores presupuestos, personal y equipamiento. En varios países, las fuerzas armadas están siendo involucradas en la seguridad ciudadana, sin resultados que confirmen la conveniencia de hacerlo.

# 4.5. Clases de seguridad

Por limitaciones del lenguaje, que aún carece de las voces necesarias para referirse a cuestiones muy variadas, la palabra seguridad puede acompañarse de numerosos calificativos. Seguridad política, que comprende estabilidad y sistema de gobierno; seguridad económica como acceso a recursos, finanzas y mercados; seguridad social para mantener y reproducir patrones particulares de idioma, cultura, identidad y costumbres; seguridad ambiental, como mantenimiento de una biosfera local y planetaria esencial para la vida; y así sucesivamente. No extrañe entonces que se haya difundido el concepto siguiente.

# 4.5.1. Seguridad multidimensional

El concepto clásico de seguridad, referido a las relaciones entre los Estados como actores principales en el sistema internacional, no ha sido ni puede ser abandonado. Pero más recientemente, nuevos actores se abrieron espacio al interior de los Estados y en el ámbito internacional, exigiendo mayor atención para la seguridad de las personas y sociedades; y también de sistemas políticos como la democracia. Se han ampliado los paradigmas para incluir la seguridad humana, la seguridad democrática y varios otros como seguridad cooperativa y seguridad compartida o común, sin excluir otras calificaciones. Habría entonces necesidad de agrupar actores, bienes a proteger y mecanismos, también porque son responsabilidades del Estado.

El carácter "multidimensional" de la seguridad fue formalmente reconocido en instrumentos como la Declaración sobre Seguridad en las Américas, México 2003. Hace referencia a "[...] nuestra cooperación para enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad [...]". Con esta formulación se trató de no llamar "amenaza" a todo tipo de asuntos, pero igual amplió su número. Más adelante indica que "las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales". Trató también de cuestiones como la marginalidad de grandes sectores, la producción y el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen internacional organizado y las violaciones a los derechos humanos.

Para las amenazas tradicionales a la seguridad los "mecanismos para enfrentarlas" están establecidos en el derecho internacional. Esto refiere a los conflictos entre Estados, sobre los cuales las obligaciones mundiales y hemisféricas son inequívocas e ineludibles. En adición a los tratados, hay ahora Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que declaran derecho y son por ello vinculantes, como las de principios del derecho internacional relativos a la seguridad y cooperación entre Estados y la definición de la agresión, así como los desarrollos provenientes de la jurisprudencia y la doctrina. Tales elementos deben consignarse explícitamente en las políticas de seguridad y defensa.

La Declaración señala que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, son:

[...] problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad

civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.

Esta elaborada formulación permitió incorporar las preocupaciones de seguridad de todos los Estados del Hemisferio, que son sumamente distintos en dimensión, población, nivel de desarrollo, poder militar, perspectiva estratégica y más. Establece finalmente, que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos exigen formas inéditas de cooperación.

Lamentablemente, el acuerdo sobre tan amplia gama de situaciones no encuentra adecuado correlato en su ejecución. Esto hace parte de la circunstancia política continental, incluyendo percepciones contradictorias sobre la importancia, eficacia y actualidad del sistema interamericano; lo que contribuye a inhibir la indispensable y muy urgente cooperación.

Otros consideran también amenazas a las migraciones irregulares, la falta o debilidad de instituciones democráticas, el atraso técnico y científico, la explosión demográfica, el racismo, el fundamentalismo político o religioso, la subversión, la corrupción e impunidad, etc. Vale aquí lo ya señalado sobre la cuestión del lenguaje y la necesidad de identificar los responsables de tratarlos, los medios, etc.

# 4.5.2. Seguridad democrática

Se empezó a utilizar en la Cumbre de Viena del Consejo de Europa en 1993. Es una manera de entender la seguridad internacional e interna de los países, que exige que los procedimientos para definir y "operacionalizar" la seguridad sean democráticos. También concierne a la seguridad del propio sistema democrático.

Importan aquí la Carta de la OEA, con cuya modificación se proscribió la interrupción violenta de regímenes democráticos, la Carta Democrática Interamericana, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, la Carta Andina de Derechos Humanos, la Zona Andina de Paz y Seguridad, la Zona Sudamericana de Paz, etc. En textos y entendimientos internacionales se incorporó una "cláusula democrática" con variada formulación y nivel de exigencia. La Comunidad Andina de Naciones y algunos acuerdos con la Unión Europea o países europeos contienen esta nueva obligación.

Lamentablemente, el resultado de tantos compromisos no es el esperado. Los gobiernos de América Latina siguen siendo extraordinariamente renuentes a

que sus comportamientos políticos sean examinados y menos evaluados. Pretenden ampararse en los principios de soberanía y de no intervención en asuntos internos, pero estos solamente pueden invocarse cuando no se han obligaciones que imponen comportamientos libremente democráticos establecidos con bastante detalle. En los casos en que ello no es así, el apoyo y encubrimiento que se prestan los gobiernos, entusiastamente o a regañadientes, se basa en razones políticas, algunas muy poco presentables. Consecuentemente, América Latina parece contentarse con el mínimo, que sería la no admisión del golpe militar clásico. La invocación a los gobiernos al cumplimiento de sus obligaciones con la democracia es infrecuente, presionada por las opiniones públicas, tímida y las más veces sesgada por motivaciones ideológicas.

#### 4.5.3. Seguridad humana

Concepto enunciado hace pocos años, estaba implícito en el Derecho Natural y en numerosas obligaciones internacionales relativas a Derechos Humanos y temas afines. Se trata de una nueva y necesaria extensión del concepto, que pone énfasis en la seguridad de las personas protegiendo sus derechos fundamentales expuestos a amenazas y situaciones de riesgo. Las prioridades incluyen los civiles en conflictos, mujeres, niños y desplazados; y la seguridad pública en el día a día frente a la violencia delictiva, familiar, social y estatal. Nada hay en la seguridad humana incompatible con la seguridad nacional y la complementa al reconocer que un Estado no puede ser seguro con ciudadanos inseguros.

La seguridad humana apunta a viabilizar obligaciones internacionales específicas como las consignadas en la Carta de las Naciones Unidas, la Derechos Humanos, Universal de los los Declaración internacionales sobre derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y los numerosos convenios sobre refugiados, genocidio, discriminación racial, mujer, tortura, niños, ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales, apatridia, trabajadores migratorios, las declaraciones sobre el derecho de los pueblos a la paz y al desarrollo, contra el hambre y la malnutrición y otras relativas a la dignidad y derechos de la persona humana.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la seguridad humana incluye dos aspectos fundamentales: la seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, enfermedades o la represión y la protección ante los trastornos súbitos de los modos de vida. Cerca de un millón de personas mueren anualmente víctimas de la violencia y centenas de millones padecen pobreza, analfabetismo y enfermedades prevenibles o curables.

En la práctica, tan vasta aspiración equivale al logro de una vida digna y tranquila para la humanidad, asemejando una agenda de seguridad a una de desarrollo. Por ello, es indispensable dar clara prioridad a la violencia y eventos catastróficos como terremotos, etc. Recientes expresiones de esta forma de seguridad son el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado "La Responsabilidad de Proteger" y la Agenda del Desarrollo Sostenible al 2030 de Naciones Unidas.

#### 4.5.4. Otras formas de seguridad

Seguridad nacional. Función primaria de resguardo del Estado, entendida principal pero no únicamente como defensa de la soberanía territorial.

Seguridad internacional. Es la tratada en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, organizaciones cuya función esencial es preservar la paz y la seguridad internacionales; y también son obligaciones de los propios Estados. En nuestros días, la globalización de los temas y la reducción del poder de los Estados hace más difícil precisar lo que debe entenderse por nacional o por internacional. El neologismo "interméstico" intenta señalar lo imbricado que están dichos ámbitos. Por ejemplo, los derechos humanos, la democracia, los ilícitos de drogas y el medio ambiente ya no son asuntos exclusivamente internos.

Seguridad interna. Concierne el mantenimiento del orden público, respecto del ordenamiento legal y la protección de las personas, tarea usualmente confiada a cuerpos de policía y al sistema de justicia. El concepto de seguridad ciudadana es más reciente y requiere la participación de las personas, organizaciones vecinales, municipalidades, agrupaciones políticas, empresariales, etc.

Seguridad colectiva. Sistema formal en el que los miembros se comprometen a responder colectivamente en caso que alguno sea agredido. Puede ser una alianza militar, pero no es forzosamente así. Naciones Unidas y la OEA son sistemas de seguridad colectiva pero sus miembros no son, o no son todos, parte de alianzas militares.

Seguridad cooperativa. Da prioridad a los elementos no confrontacionales de la relación de modo que la ausencia de conflicto no sea atribuida a la disuasión. Los Estados tienen presente las preocupaciones de seguridad de los demás, para que el incremento de seguridad de uno no sea percibido por los otros como merma de la propia, en un juego de suma cero que sustenta los dilemas de seguridad y las carreras armamentistas.

Seguridad común. Más compleja que la anterior, entiende que dos o más actores se consideren como uno solo para fines de seguridad. Integra visiones estratégicas y la preparación de las fuerzas para actuaciones conjuntas.

Seguridad ambiental. Preocupación más reciente pero de enorme impacto por las consecuencias del maltrato del ambiente a largo plazo y por sus manifestaciones actuales.

Seguridad sostenible. Concepto aún impreciso, implica responsabilidad en las decisiones para que puedan sostenerse. Exige reflexión y descartar la presión por resultados inmediatos y decisiones efectistas. Está vinculado a nuevas visiones como la de seguridad humana.

Todas estas formas de seguridad deben ser integradas en una visión política que, sin pretender soluciones inmediatas, las priorice y sirva de orientación a los sectores del Estado, haciéndola tema transversal al gobierno y a la sociedad, necesitada también de una pedagogía.

#### 5. Recomendaciones

En torno a esta amplia temática, señalamos las siguientes recomendaciones:

a. Seguridad y política exterior

Valorizar su interrelación para comprender la imposibilidad de mejorar la seguridad sin ponderar e incorporar debidamente los factores "externos". Vivimos una realidad globalizada, con desafíos existenciales de seguridad, nuevos actores, temas y amenazas de distinta índole, que exige descartar políticas y medidas inmediatistas y efectistas. Contrariamente, requiere examinar detenidamente la problemática en su conjunto y establecer mecanismos de coordinación inéditos, al interior del país y externamente, propiciando alianzas y comprometiendo y aprovechando más recursos. A este efecto, importa tener presente la interrelación entre las distintas clases de seguridad para identificar acertadamente los responsables y asegurar la adecuada coordinación entre ellos, sin pretender que algún sector se ocupe de todo. Esto desautoriza la poco comprensible e inviable formulación constitucional peruana que reza "El estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional".

b. Reforma del sector seguridad

Concepto originado en el Reino Unido y Europa, considera que en todo Estado existe un sector "de seguridad", diferenciado, burocratizado y profesional. Comprende los Ministerios de Interior y Defensa, servicios de inteligencia, el ministerio público, poder judicial y sistema penitenciario. El elemento común, es que se relacionan con el posible uso o amenaza de uso de la fuerza legítima

del Estado. Se basa en que sin adecuado marco jurídico y concertación operativa entre las instituciones, se mantienen brechas descaradamente utilizadas por la delincuencia. Estas carencias inhiben abordar eficazmente los varios factores de inseguridad, replican acciones puntuales inadecuadas para alcanzar resultados tangibles y sostenibles y perpetuán la práctica de acusarse entre ellas sin proponer salidas.

Un ejemplo sería el de parlamentos que adoptan leyes de problemática aplicación, policías, ministerios públicos y justicia que carecen de recursos, están desbordados o son corruptos y cárceles sobrepobladas que no resocializan sino perfeccionan delincuentes.

La coordinación intersectorial exige simultáneamente una lucha frontal contra la corrupción, flagelo que puede hundir cualquier reforma, por bien elaborada que fuere.

#### c. Retomar la iniciativa

En numerosas oportunidades, la política exterior peruana ha abierto posibilidades pioneras para el mejoramiento de la seguridad. La reforma de la OEA a inicios de los años 70, la declaración de Ayacucho en 1973, los programas y convenios de seguridad en el ámbito andino, su actuación en el Grupo de Rio, las propuestas sobre limitación de armamentos, gastos militares, desarme y otras, parecen ser cosa del pasado. Toca ahora participar activamente en los ámbitos oficiales, no gubernamentales y académicos donde se trabajan cuestiones de seguridad. En Naciones Unidas se debe incrementar nuestra participación en operaciones de mantenimiento de la paz; en la OEA debe reexaminarse el estado de los distintos acuerdos y proponer medidas para su actualización y operación; en los espacios latinoamericanos debe subrayarse la necesidad de descartar la agobiante e inútil retórica de sus compromisos de seguridad e insistir en la precisión de las obligaciones, los programas de trabajo, los procedimientos de verificación de avance y superación de dificultades, etc. También en el ámbito interamericano debe proponerse actualizar la Convención contra la Corrupción para darle operatividad.

# d. Asociaciones temáticas y acuerdos operativos

La multiplicidad de actores y temas requiere la cooperación entre los Estados que más compartan ciertas problemáticas específicas. Esto importa a la vecindad fronteriza pero también a la relación con otros afectados. Similarmente, se debe impulsar acuerdos operativos que contrarresten la dinámica delincuencial que se vale de tecnologías de punta en información y comunicación y puede establecer omnipresentes redes de complicidad. Los procedimientos burocráticos al interior del país y peor aún en la relación

externa, no podrán combatir las actuales actividades delictivas y menos las futuras.

- e. Volver a conceptualizar la seguridad en el mundo globalizado Requiere actualizarse la producción intelectual y científica en estas materias. Es tarea de información, reflexión, debate y decisión política de muy alta prioridad. Reconocer las limitaciones del país para garantizar la seguridad de sus habitantes en las condiciones globales, lleva a la necesidad de participar en los diversos planteamientos en curso.
- f. Reexamen y actualización de los acuerdos concertados Tarea conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores con otros sectores del Estado concernidos en temas de seguridad. A partir del examen se deben proponer medidas para su mejor aprovechamiento al interior del país o plantear negociaciones para su actualización.
- g. Alertar sobre "soluciones" facilistas Siendo gigantesca la demanda de seguridad, es comprensible que la venta de bienes y servicios sea también enorme y que el mercado esté comprometido con temas de corrupción. No hay soluciones mágicas y las decisiones que se adopten deben sustentarse también en antecedentes exitosos.
- h. Vinculación de la seguridad con la privacidad y otros derechos de las personas

Los avances tecnológicos harán crecientemente tentadores los proyectos de vigilancia masivos. Deberá cuidarse que las operaciones de seguimiento, escucha y otras estén acotadas por los dispositivos legales y las obligaciones existentes.

#### i. En materia de defensa

Reexaminar las medidas de fomento de la confianza acordadas con varios países y verificar su estado de ejecución. Más aún, deben explorarse metodologías que permitan evaluaciones de los resultados obtenidos por la aplicación de tales medidas. En función de ello se podrá adoptar medidas más avanzadas.

Incrementar las vinculaciones de defensa no solamente con países vecinos sino con otros que compartan las visiones del país en cuestiones de paz, derecho internacional, derechos humanos, democracia y otras, promoviendo actividades conjuntas de sus Fuerzas Armadas y avanzando en materia de transparencia, formación y otras propias de una política de seguridad cooperativa.

#### j. Socializar los temas de seguridad y defensa

Decir que la seguridad es "tarea de todos", no es muy útil cuando la población carece de información suficiente sobre las complejidades del problema y de orientaciones para saber lo que se espera que haga. Eso no se resuelve pidiendo que se vuelva a la instrucción pre militar o cosas por el estilo. En el Perú, en general, los temas de seguridad y defensa han sido prácticamente cotos cerrados de instituciones del Estado y, tampoco han interesado mayormente a los políticos. Cosas tan sencillas como propiciar tesis universitarias ya podrían haberse lanzado hace tiempo. Deben promoverse estudios e investigaciones académicas, foros de debate, tratamiento por los medios que vaya más allá del reporte de los crímenes y catástrofes del día, involucramiento de autoridades sub nacionales de todo nivel, informar sobre previsión, facilitar la denuncia, premiar conductas ejemplares, priorizar programas para la juventud, combatir la tolerancia social a la corrupción, recuperar valores de convivencia social y otras.

#### k. Contextos políticos de seguridad y defensa

Estos temas no dependen únicamente de consideraciones geográficas, históricas, sociales o culturales, por valiosas que sean. Dependen principalmente de la convergencia de visiones y valores en temas de paz, derecho internacional y sistema político, en este caso la democracia representativa. Debe darse mucha atención a propuestas de compromisos que apelen a otro tipo de fundamentaciones, particularmente cuando no se basan en intereses comunes verificables ni sean auténticamente compartidas. La identificación y vinculación con países, organizaciones internacionales y otras entidades afines a las necesidades de seguridad del país es, finalmente, tarea esencial de la política exterior.

