



JUVENTUD Y GÉNERO EN LAS FUERZAS ARMADAS

HACIA EL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Gerardo Arce	Ileana Arduino
Eugenia Fernán-Zegarra	Ana María Tamayo
Eduardo Toche	Carlos Tubino
Isabel Urrutia	Alejo Vargas



INSTITUTO DE
DEFENSA LEGAL

JUVENTUD Y GÉNERO EN LAS FUERZAS ARMADAS:
Hacia el ejercicio de derechos fundamentales

JUVENTUD Y GÉNERO EN LAS FUERZAS ARMADAS

HACIA EL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Gerardo Arce	Ileana Arduino
Eugenia Fernán-Zegarra	Ana María Tamayo
Eduardo Toche	Carlos Tubino
Isabel Urrutia	Alejo Vargas



INSTITUTO DE
DEFENSA LEGAL

**JUVENTUD Y GÉNERO EN LAS FUERZAS ARMADAS.
HACIA EL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES**

Derechos reservados

© Instituto de Defensa Legal

Av. del Parque Norte No. 829 Urb. Corpac, San Isidro, Lima - Perú

Telf. (511) 6175700

www.idl.org.pe

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo
de la Unión Europea y el Reino de Bélgica.

Primera edición

Lima, febrero de 2011

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-01623

700 ejemplares

Corrección de estilo: Diana Cornejo

Diseño de caratula: Lupe León

Impresión y diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima - Perú

ÍNDICE

Presentación	9
Primera parte: Juventud y Servicio Militar	
<i>Los dilemas del Servicio Militar</i> Eduardo Toche	13
<i>El Servicio Militar Voluntario en el Perú: Acciones y desafíos</i> Carlos Tubino Arias Schreiber	37
<i>El Servicio Militar en Colombia: Proceso histórico y tendencias actuales</i> Alejo Vargas Velásquez	47
<i>El reclutamiento y uso de niños soldados en el Perú</i> Gerardo Alberto Arce	81
<i>Mecanismos de protección de derechos al interior de la Fuerza Armada: El caso de las Oficinas de Asistencia al Personal de Servicio Militar</i> Gerardo Alberto Arce	101
Segunda parte: Género y Fuerza Armada	
<i>Aproximación al proceso de integración de la mujer a las Fuerzas Armadas con énfasis en instrumentos contra la violencia sexual</i> Ana María Tamayo e Isabel Urrutia	123
<i>Restricción de derechos y función militar en el Perú: El caso de las mujeres y sus derechos sexuales y reproductivos</i> Ana María Tamayo y Gerardo Alberto Arce	137



<i>Algunas reflexiones sobre género y no discriminación en el marco de la capacidad autonormativa de las Fuerzas Armadas</i> Eugenia Fernán – Zegarra	149
<i>Aspectos centrales de la política de Derechos Humanos y Género en la República Argentina</i> Ileana Arduino	163
Sobre los autores	181

PRESENTACIÓN

Durante el año 2009, un conjunto de organizaciones líderes de la sociedad civil y destacados profesionales decidió sumar esfuerzos y conformar la Red de Defensa de los Derechos del Personal Militar CIUDADANOS PROTEGIENDO CIUDADANOS, con el objetivo de promover el respeto de los derechos fundamentales de los jóvenes que prestan servicio militar, y las mujeres en las Fuerzas Armadas —quienes, por diversos factores, tales como su edad, género, posición en la estructura jerárquica, extracción socioeconómica u origen étnico se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad—. Es sobre la situación particular de estos grupos que trata la presente publicación.

El volumen recopila las ponencias presentadas en la Conferencia Internacional “Juventud y Género en las Fuerzas Armadas: Hacia el Ejercicio de Derechos Fundamentales”, que organizó la Red CIUDADANOS PROTEGIENDO CIUDADANOS y se llevó a cabo el 11 de octubre de 2010 en las instalaciones de la Universidad del Pacífico. Dicha conferencia fue inaugurada por parte del Ministro de Defensa Jaime Thorne León, y contó con la participación, en calidad de ponentes, de Ileana Arduino, Directora Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa de Argentina, Alejo Vargas Velásquez, catedrático de la Universidad Nacional de Colombia, el Vicealmirante ® Carlos Tubino Arias Schreiber, Ex Inspector General del Ministerio de Defensa, Eugenia Fernán Zegarra, Adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, y representantes de las instituciones de la sociedad civil que conforman esta red.

Asimismo, este volumen recoge las investigaciones centrales que en el marco de la red se desarrollaron durante el 2010. En ellas se han abordado, desde una perspectiva de derechos humanos y género, diversos temas, tales como la práctica del reclutamiento por parte del Ejército de menores de edad para prestar servicio militar; la implementación y funcionamiento de las Oficinas de Asistencia al Personal de Servicio Militar, instancia encargada de la defensa y protección de los derechos de los reclutas; y los mecanismos de protección de la mujer frente al hostigamiento y violencia sexual. Cabe señalar que para el desarrollo de estas investigaciones se viajó a diversas regiones del país (Ucayali, Ayacucho y Cajamarca), en donde se entrevistó a funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. De igual manera, se recibió la colaboración de instituciones del estado, que aportaron valiosa información. En particular, queremos manifestar nuestro agradecimiento a la Inspectoría General del Ministerio de Defensa, que estuvo a cargo del Vicealmirante ® Carlos Tubino Arias Schreiber hasta enero del 2011, y al Capitán de Navío MGP Gaetano Guevara Bergna, integrante de dicho equipo por la colaboración prestada a la Red. Asimismo agradecemos especialmente a las Adjuntas de la Niñez y Adolescencia, Derechos Humanos, y de Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, a cargo de las doctoras Mayda Ramos, Gisella Vignolo y Eugenia Fernán-Zegarra respectivamente.

Confiamos que esta publicación servirá de insumo para generar debate público en torno al imperativo de garantizar el pleno ejercicio de derechos fundamentales de los jóvenes varones y mujeres que prestan servicio militar y de las mujeres militares en sus distintos estamentos, a quienes les hemos encargado la delicada tarea de la defensa nacional.

Ana María Tamayo

Coordinadora

CIUDADANOS PROTEGIENDO CIUDADANOS

Red de Defensa de los Derechos del Personal Militar



PRIMERA PARTE

JUVENTUD Y SERVICIO MILITAR

LOS DILEMAS DEL SERVICIO MILITAR

Eduardo Toche Medrano

I. ¿Es necesario el Servicio Militar?

Pocas instituciones son tan controversiales como el servicio militar. Para Francisco Estévez, por ejemplo, teniendo en mente el caso de Chile, hay tres enfoques que divergen y convergen con respecto al servicio militar: la opinión militar, la opinión pública y la opinión juvenil. Podría decirse también, siendo precisos, que hay una opinión académica que pasa a ser una suerte de perspectiva panorámica que puede servir para tender puentes entre estas distintas miradas¹.

En ese sentido, pocas veces se ha reparado que, en gran medida, esta diversidad de perspectivas obedece a que el servicio militar fue —y sigue siendo— una institución crucial para la construcción de los Estados nacionales. Así, desde su invención misma fue producto de acaloradas discusiones que nunca terminaron por zanjarse. En primer lugar, porque su vigencia se justificaba en relación directa con la manera como el Estado definía su Seguridad y Defensa, y en segundo término, porque siempre estuvo condicionado al tipo de relaciones que entablaba el Estado con la sociedad. Así, las modalidades que adoptó no respondieron a criterios principistas, como muchas veces se intentó crear, sino a sentidos pragmáticos que emanaban de situaciones de necesidad concreta de la entidad estatal.

En términos generales, durante más de un siglo el servicio militar obligatorio ha sido la fórmula que utilizaron los estados —en nuestro caso, los latinoamericanos— para proveer de recursos humanos a las Fuerzas Armadas. Si bien este diseño sigue manteniéndose, algunas modificaciones importantes se han llevado a cabo en las últimas décadas, especialmente la referida a la voluntariedad del servicio.

¹ Estévez, Francisco: "Juventud, opinión pública y servicio militar". En FASOC. *Fuerza Armada y Sociedad*, vol. IX, N.º 1, Santiago de Chile, enero-marzo 1994, en: http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=329

Sin embargo, vistas las cosas de esta manera, se pone de lado una serie de factores que han tenido una relación directa y fundamental para la naturaleza que finalmente adquirió el servicio militar en nuestros países.

Según Cohen² —para quien el servicio militar debe ser entendido como un asunto fundamentalmente político y, luego, institucional—, entre las cuestiones cruciales que definen la naturaleza de este en un país están la extensión de sus fronteras con vecinos potencialmente hostiles y el tamaño de la población relativa de estos últimos. En segundo lugar, al lado de las consideraciones estratégicas del Estado, también deben tomarse en cuenta los objetivos que se persiguen con la implementación de políticas internas. Por último, obviamente debe relacionarse con la manera como el Estado define sus asuntos exteriores.

Teniendo en cuenta estas premisas, algo que debería estar en la base de la reflexión sobre el servicio militar en América Latina es que vivimos en una región donde las guerras internacionales han sido muy pocas en comparación con los otros espacios mundiales³. Esto, según Miguel Ángel Centeno, no se debe —como podría suponer el sentido común— a la constitución de una institucionalidad tan fuerte que sea capaz de canalizar los conflictos por las vías de la negociación. Por el contrario, fue la debilidad y la fragilidad de los Estados lo que evitó las conflagraciones internacionales y, finalmente, los pocos casos presentados fueron “guerras limitadas” debido a los escasos recursos que podían movilizar estos incipientes aparatos estatales, aunque dio como resultado, eso sí, la generación de una cuantiosa deuda externa y la consolidación de la jerarquía militar en el sistema político. En ese sentido —concluye Centeno—, los ejércitos latinoamericanos fueron más importantes para una segunda misión que en reiteradas oportunidades les fue asignada por las Constituciones Políticas a lo largo de los dos últimos siglos: la seguridad interna.

Bajo estas consideraciones generales, todo parece indicar que el caso peruano resulta ser una importante excepción a la regla general. En primer lugar, si bien en Latinoamérica hubo pocas guerras internacionales —Centeno contabiliza veintiocho entre 1825 y 1995—, el Perú tomó parte en ocho de ellas, es decir, casi el 29% del total: es el país que más participó en este tipo de eventos en el

² Cohen, Eliot A. *Citizen and Soldiers. The Dilemmas of Military Service*. Cornell Studies in Security Affairs. Ithaca, London: Cornell University Press, 1985.

³ Centeno, Miguel Ángel. *Blood and Debt. War and the Nation State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002.



continente. Por el contrario, de 65 conflictos internos registrados por el mismo autor entre 1810 y 1992, el Perú solo tiene cinco. Sin embargo, en términos de costos humanos, pareciera ser que entre nosotros esto último tuvo una mayor incidencia que los conflictos externos.

Así, si bien los hechos registrados por Centeno parecieran relativizar la primera premisa de Cohen, está claro que no es una afirmación que se ajusta al caso del Perú. Más aún: una consecuencia de la poca importancia absoluta que tuvieron las guerras internacionales en América Latina —según Centeno— fue su casi nula injerencia en la formación de posiciones nacionalistas, lo que, como sabemos, no resulta cierto para nosotros, pues la Guerra del Pacífico fue determinante para formularnos una idea de las tareas nacionales pendientes y de lo que debía ser el país hacia adelante. Al respecto, es indudable el impacto que tuvo ese acontecimiento en las comprensiones políticas e intelectuales, pero sobre todo en unas Fuerzas Armadas que iniciaron su profesionalización a fines del siglo XIX.

Pero si bien la Guerra del Pacífico fue el acontecimiento más resaltante en lo que se refiere a la formulación conflictiva de un espacio fronterizo, no debemos soslayar el hecho de que el Perú no tuvo sus fronteras definidas durante gran parte de su vida republicana, e incluso actualmente las secuelas se manifiestan con un diferendo planteado a Chile y una situación latente con Ecuador. Este estado de cosas fue una de las principales condicionantes para que el Perú haya sido el país con más actuaciones en conflictos internacionales en el continente: salvo Brasil, a lo largo de su historia ha tenido que sostener enfrentamientos armados con todos los otros países vecinos, debido a la imprecisión de las delimitaciones territoriales como consecuencia de la herencia colonial.

Dadas las cosas de esta manera, habría que plantear una segunda cuestión. La indefinición fronteriza y la pérdida de territorios en el sur del país —irónicamente, la única frontera cierta que teníamos— formuló un amplio consenso nacional respecto de la necesidad de cohesionar internamente al país, lo que, a su vez, condujo a la idea de la implementación urgente de un servicio militar obligatorio.

La conciencia nacional que surgió luego de la catástrofe de la Guerra del Pacífico tuvo como ejes los pocos avances que se habían realizado respecto de la formulación de una nación y la debilidad de un Estado que no había podido articular los espacios y la población que formaban parte del país. De esta manera,

surgió como el problema nacional por excelencia la figura del indio, una imagen que resumió la falta de integración, la heterogeneidad y la generalizada exclusión social que hacían del Perú un país que presentaba evidentes debilidades ante sus vecinos.

En ese sentido, el servicio militar obligatorio fue configurándose como un instrumento para alcanzar esta deseada integración de la población a las dinámicas nacionales, y se convirtió rápidamente en un medio “civilizador” que respondía a las lógicas de un Estado, que había identificado “el problema del indio” como el principal desafío que debía resolver. Por ende, el cuartel nunca fue un espacio exclusivo para la instrucción militar, porque debió cumplir, simultáneamente, roles educativos, de adoctrinamiento, e incluso de higiene y otros más. Entonces, hay varias conclusiones que podrían extraerse a partir de los modelos de Cohen y Centeno:

1. Las Fuerzas Armadas peruanas se constituyeron y desarrollaron planteándose el frente externo como una cuestión prioritaria debido a la indefinición fronteriza que existió durante gran parte de los siglos XIX y XX.
2. Aun así, no descuidaron el frente interno. Desde la década de 1930, fueron delineando una idea del “subversivo” y, en ese sentido, la doctrina institucional siempre lo incorporó como un asunto estratégico.
3. Lo anterior estuvo en directa relación con la formación de una imagen heterogénea y fraccionada del país —algo generalizada, además, hacia los sectores intelectuales— que debía enfrentarse para buscar una cohesión en términos de una “comunidad nacional” homogénea afín a las necesidades de la Defensa y la Seguridad.
4. De esta manera, las tareas que referían a ambos frentes no estuvieron desligadas; por el contrario, guardaron íntima relación una con la otra.

Dadas así las cosas, la obligatoriedad del servicio militar en el Perú fue vista como la consecuencia lógica frente a los retos de la Defensa y Seguridad que provenían fundamentalmente de los entornos fronterizos, pero también ante la desarticulación interna que impedía la eficiente movilización de los recursos para este fin. En ese sentido, fue claro desde su inicial implementación que su sentido “obligatorio” lo era, esencialmente, para los jóvenes que se ubicaban en



los estratos más bajos de la sociedad y, entre ellos, especialmente los que residían en los ámbitos rurales, en tanto eran los menos integrados a las dinámicas nacionales. Todo ello, además, incorporó con el transcurso del tiempo un factor muy importante: el control social sobre poblaciones y territorios —las zonas rurales y los jóvenes— en los que la amenaza subversiva aparecía con mayores probabilidades de arraigo.

Nada de esto difería en gran medida de lo que sucedió en otros espacios. La conscripción sistemática se inició en Francia alrededor de 1798, cuando Napoleón introdujo el reclutamiento por sorteo, definiendo las cuotas que debían cubrir los cantones y también sus excepciones. Como podrá deducirse, el sistema fue delineado para captar solo a una parte de la población disponible, y esta modalidad inicial nunca alcanzó a sobrepasar el 10% del total de jóvenes⁴.

A su vez, esto originó una disputa entre el Estado y la sociedad rural —la principal abastecedora de jóvenes para el reclutamiento forzoso— alrededor de una mano de obra escasa, y relacionado con ello, la formación de un criterio de justicia social en torno al reclutamiento forzoso, cuyas lógicas se asemejaban a las descritas por E. P. Thompson cuando exponía el funcionamiento de la economía moral de las multitudes⁵.

Con el transcurso del tiempo, este esquema básico que se aplicó en el Perú tuvo variantes para intentar darle sentido al principio de universalidad, es decir, que el alistamiento involucrara a todos los jóvenes del país, y no solo a una parte de ellos. Para enfrentar los cuellos de botella estructurales, como el hecho de que teníamos un servicio militar cuya esencia era “civilizatoria”, y por tanto su diseño difícilmente podía acoger a los jóvenes provenientes de los sectores medios y altos. Una de estas variantes fue la instrucción premilitar impartida en colegios y universidades, que se inició en la década de 1940 y que luego fue suprimida y restablecida intermitentemente. También estuvieron las distintas modalidades de servicio civil, y tal vez la fórmula más importante: la conformación de comités de autodefensa en las zonas rurales, en especial aquellas en las que el fenómeno terrorista que azotó al país entre 1980 y el 2000 fue más agudo. Finalmente,

⁴ Weber, Eugen. *Peasant to Frenchmen. The modernization of Rural France, 1870-1914*. Stanford: Stanford University Press, 1976.

⁵ Thompson, Edward P. “La economía moral de la multitud”. En Thompson, Edward P. *Tradicón, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Barcelona: Crítica, 1979.

están las diversas modalidades de formación de oficiales de reserva, cuya última versión aún está en vigencia.

Otra dimensión del problema fueron los cambios que con el correr de los años experimentaron la sociedad y el Estado peruano, sin que esto haya sido acompañado de correcciones en la doctrina e instrumentos de la movilización para la Defensa. En efecto, en el transcurso del siglo XX el Perú dejó de ser un país rural para pasar a convertirse en esencialmente urbano, variando todos sus indicadores demográficos, sociales y económicos. De otro lado, esta rápida y profunda transformación dio pie a nuevas identidades, formas de organización y demandas en la sociedad, lo que obligó a continuas reformas del aparato del Estado y a la aplicación de políticas públicas que intentaban establecer nuevas modalidades en la relación entre la sociedad y el Estado.

Todo ello debió configurar una nueva manera de entender la Defensa y la Seguridad que, a su vez, debía tomar en cuenta los grandes cambios tecnológicos que se habían suscitado a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Esto requirió no solo la apertura de nuevos ciclos de deuda externa para adquirir material bélico más sofisticado —distrayendo recursos que podrían haberse dedicado a otras tareas del desarrollo—, sino también personal cada vez más y mejor capacitado.

Así, las nuevas formas que adquirió la Defensa demandaban recursos humanos con mayores grados de educación, y por lo mismo el reclutamiento por sorteo, apelando incluso a la leva forzosa, devenía en ineficiente para estas exigencias. Apareció entonces la idoneidad de un servicio voluntario que permitiera la incorporación de jóvenes con las calificaciones indispensables para manipular aparatos progresivamente más complejos. Como afirma Clemente Pérez⁶, lo verdaderamente negativo del servicio militar obligatorio es que constituye una fuente de desigualdad institucionalizada para la juventud, en tanto que en realidad solo es obligatorio para aquellos que provienen de los sectores más marginalizados de la sociedad.

Como sabemos, actualmente la guerra demanda ejércitos cada vez más profesionales, capaces de manejar moderna y sofisticada tecnología de combate. Esto hace que todos los países del mundo vivan un profundo proceso de

⁶ Pérez, Clemente. "La paradoja del servicio militar obligatorio". En FASOC. *Fuerza Armada y Sociedad*, vol. IX, N.º 1. En: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART4120d31922109.pdf>



transformación, reduciendo contingentes y privilegiando la profesionalización de las instituciones de defensa.

En efecto, hoy en día no son pocos los analistas militares que consideran indispensable dimensionar las necesidades estratégicas del país, correlacionándolas con los contingentes militares movilizados de los países con los que hay hipótesis de conflicto relativamente alta, el reconocimiento de los cambios tecnológicos incorporados al material bélico y las nuevas exigencias de calificación del personal militar. ¿Cuál es, en definitiva, el tipo de Ejército que se requiere: profesional con contingente voluntario, o profesional con contingente de conscripción obligatoria? ¿Cuántos recursos económicos se requiere para una u otra alternativa? ¿Cómo afectan los planes de defensa una u otra alternativa? Esas son consideraciones insoslayables el día de hoy⁷.

Esto plantea una paradoja aún insalvable entre los requerimientos de un Ejército moderno y las características generales de los jóvenes reclutados por las Fuerzas Armadas peruanas. Al respecto, si bien el sector Defensa no muestra estadística pertinente y actualizada sobre el perfil de los reclutas, Manuel Piqueras⁸ elaboró el único disponible hasta el momento. Entre otras variables, Piqueras indica que en su mayoría el personal de tropa proviene de establecimientos educativos estatales, su edad promedio fluctúa entre los 20 y 22 años, que sus lugares de origen están localizados fundamentalmente en provincias y distritos de la sierra y Amazonía y, por último, que residen en asentamientos humanos. Aun con estos escasos datos, puede deducirse sin problemas que la fisonomía del joven reclutado por las Fuerzas Armadas no guarda relación con el perfil al que se aspira.

Pero la voluntariedad estuvo lejos de responder únicamente a las novedades que traía la tecnología militar. Fundamentalmente, guarda correspondencia con las garantías en el ejercicio de derechos sobre los que se levanta la construcción democrática. En efecto, la obligatoriedad y el reclutamiento forzoso violentaban principios básicos consagrados por estos derechos y, en ese sentido, no se compatibilizaban con los lineamientos de una gobernabilidad democrática.

⁷ Estévez (ob. cit.).

⁸ Piqueras, Manuel: *Etnicidad, Ejército y Policía en el Perú: una aproximación*. Informe de investigación. CISEPA, PUCP. Lima, 2007.

Por eso, no ha sido una casualidad que la voluntariedad haya sido una reivindicación que adquiere una connotación cada vez mayor en la medida en que se consolida el Estado democrático. Aun así, las críticas no han sido pocas y las resistencias se mantienen firmes, incluso más allá de los estamentos militares, como revelan los resultados de una encuesta nacional urbana realizada por el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica del Perú en diciembre de 2009.

CUADRO 1

En general, ¿usted prefiere el servicio militar obligatorio o voluntario?

RESPUESTAS	Total %	DOMINIO				
		Lima-Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Voluntario	52	50	58	51	57	71
Obligatorio	47	49	42	47	41	28
No precisa	1	1	0.3	2	1	1
Total %	100	100	100	100	100	100

Fuente: IOP, Pontificia Universidad Católica del Perú. *Fuerzas Armadas, Género y Servicio Militar*. Lima, 2010.

Seguramente, parte de las explicaciones de estos resultados está en la persistencia de la idea de un servicio militar obligatorio como fuente de formación patriótica —e incluso como ambiente correctivo— para la juventud. Términos más, términos menos, los militares asumen desde siempre que el servicio militar cumple un rol importante en la formación y difusión del patriotismo que, a su vez, modela virtudes positivas en la juventud. Así, desde esta perspectiva, aquellos que no hacen el servicio militar, estarían casi irremediabilmente expuestos al decadentismo y a una incapacidad de adquirir valores positivos en la vida⁹. Es esa línea, al parecer, lo que reflejan los siguientes resultados de la encuesta referida:

⁹ Estévez (ob. cit.).



Cuadro 2

¿Cuál cree usted que debe ser la finalidad del servicio militar?

RESPUESTAS	Total %	DOMINIO				
		Lima-Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Inculcar valores cívicos, como disciplina, obediencia, virilidad, patriotismo	42	47	29	42	37	27
Corregir a los jóvenes indisciplinados, a los infractores de la ley, o a los pandilleros	23	20	27	24	31	28
Brindar capacitación técnica y laboral a los jóvenes	21	19	31	21	12	25
Dar adiestramiento militar para la Defensa Nacional	12	12	11	9	17	18
Otras	1	1	1	0.4	-	-
No precisa	2	2	1	4	3	1
Total %	100	100	100	100	100	100

Fuente: IOP. Pontificia Universidad Católica del Perú. *Fuerzas Armadas, Género y Servicio Militar*. Lima, 2010.

Nuevamente, los resultados de la misma encuesta indican que el servicio militar no es percibido como una institución igualitaria y no discriminatoria. Por el contrario, la opinión generalizada es que está diseñado para ciertos segmentos de la juventud, ante la cual hay que formular sistemas compulsivos y obligatorios para encarrilarla por la senda correcta. Incluso esta percepción fue manipulada políticamente por algunos alcaldes limeños en noviembre de 2009, cuando difundieron un comunicado conjunto, entusiastamente acompañados por el Ministro del Interior, pidiendo el retorno de la obligatoriedad del servicio militar.

así como del curso de instrucción premilitar, como medio para enfrentar los desmanes provocados por las pandillas juveniles y las barras bravas.

Cuadro 3

¿Quiénes cree usted que deberían hacer servicio militar?

Respuestas múltiples						
RESPUESTAS	Total %	DOMINIO				
		Lima-Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Los pandilleros	47	51	49	36	32	37
Los vagos	41	43	53	31	16	34
Los delincuentes	40	40	45	35	24	33
Los que tengan vocación / los que deseen	39	40	34	41	37	48
Los drogadictos	33	33	47	26	17	22
Los jóvenes que no estudian ni trabajan	30	30	31	30	16	34
Todos los jóvenes	18	16	19	23	16	18
Todos los ciudadanos	17	16	20	19	14	24
Otros	0,4	0,3	0,3	1	1	-
No precisa	1	1	0,3	3	1	-
Base de entrevistas ponderada	1.262	775	211	184	48	43

Fuente: IOP. Pontificia Universidad Católica del Perú. *Fuerzas Armadas, Género y Servicio Militar*. Lima, 2010.

El despropósito de tal pedido fue tan grande que ninguna autoridad militar osó en seguirlo. Aun así, no deja de llamar la atención de que se piense que los únicos que pueden “disciplinar” a la población son los militares, aunque, como afirma Adrianzén, “ello demuestra la persistencia, en el imaginario de alguna gente de las Fuerzas Armadas, al igual que la Iglesia, como instituciones tutelares de la patria”¹⁰. Siendo este el caso, estamos entonces ante un concepto no solo arcaico sino peligrosamente autoritario y conservador¹¹.

¹⁰ Adrianzén, Alberto. “El SMO y los jóvenes”. *La República*, sábado 14 de noviembre de 2009.

¹¹ *Ibidem*.



Entonces, bajo estas consideraciones, todo parece indicar que el servicio militar enfrenta serias dificultades para cumplir con sus objetivos, y estas, sin duda alguna, no refieren de ninguna manera al sistema voluntario, como afirma parte de la opinión militar. En efecto, no han sido pocas las ocasiones en que algunas autoridades militares y funcionarios del sector Defensa han manifestado su preocupación debido a que el servicio voluntario “ha despoblado los cuarteles”, buscando el restablecimiento del servicio militar obligatorio.

Lo anterior es, obviamente, una falacia en la cual los efectos no están guardando correspondencia con las causas. En buena cuenta, puede aseverarse que la percepción de la sociedad sobre el servicio militar no es positiva y, de seguro, esto tiene relación con un sistema que no está inscribiéndose de la mejor manera con los requerimientos y necesidades de los jóvenes peruanos. Esto permite que subsista la idea de que el servicio militar es un mero refugio contra la pobreza y una alternativa ante la delincuencia. Dicho de otra manera, se necesitaría que el servicio militar se diseñe en función a las demandas juveniles, tratando de satisfacerlas de acuerdo con los objetivos que se plantean la Defensa y Seguridad del país.

De buenas a primeras, aun cuando el análisis de costos del servicio militar es uno de los aspectos menos considerados para su evaluación, todo conduce a aseverar que estamos ante un mecanismo “barato”, si tomamos en cuenta solo la dimensión del gasto y obviamos los resultados. En efecto, todo parece indicar que apenas una pequeña parte del presupuesto del sector Defensa se destina a la conscripción y, con ello, tenemos que mientras el servicio militar provee, de lejos, la mayor parte del personal militar, sus costos relativos son sustantivamente menores que los del personal funcional.

De esta forma, con esta posible estructura de gastos, el servicio militar difícilmente puede convertirse en una opción atractiva para los jóvenes. Pero ese no sería el único aspecto a contemplar, pues necesitaríamos una profunda evaluación de costos-beneficios, en tanto el servicio militar no debería ser un motivo de interrupción de proyectos de vida, ni un ámbito de tránsito mientras se busca, mejores alternativas o simplemente un mejor lugar que los ofrecidos por la marginalidad social. En todo caso, debe ser una opción válida en tanto la inversión que arriesga el joven tenga una alta probabilidad de resultados positivos. Para que ello produzca efectos, es imprescindible que el servicio militar se proponga como un ámbito de ejercicio de derechos que, sin debilitar la disciplina institucional, lo convierta en una escuela de ciudadanos.

Así, durante 2009 fue tomando forma la idea de la profesionalización del soldado, como una manera de ir incorporando paulatinamente personal de tropa calificado en las filas de las Fuerzas Armadas. Ello quedó sancionado en una ley promulgada a fines de setiembre de ese año.

Ahora bien, en principio esta decisión debería ser un paso adelante para empezar a dar soluciones a los problemas estructurales que aquejan al servicio militar. En efecto, la profesionalización implicaría una reducción drástica del costo de entrenamiento. Además, la mayor pericia del soldado profesional disminuye las pérdidas materiales, eleva su motivación y promueve una reducción del personal de planta (al preferirse la calidad a la cantidad), entre otros resultados positivos. Sin embargo, la modificación del sistema supone una serie de medidas complementarias para efectivizar los cambios deseados: entre ellas, asegurar el financiamiento de los costos directos, pues según los datos disponibles en países donde se ha efectuado esta reforma, un soldado profesional cuesta, en promedio, poco más que el doble de lo que se emplea en un recluta del servicio militar. De otro lado, no estarían garantizados los resultados de una profesionalización que se provea de recursos humanos con las características socioeconómicas que muestra el soldado peruano promedio. Dicho de otra manera, haber generado un estrato profesional en el personal de tropa implica necesariamente hacer cambios profundos en el esquema vigente del servicio militar.

En suma, el servicio militar es el espacio por antonomasia de la vinculación entre el mundo civil y militar y, en ese sentido, es allí en donde los sentidos de la adscripción al sistema democrático por parte de los institutos armados debe notarse con más nitidez. Las autoridades —civiles y militares— deben comprender que el servicio militar debe ser una opción valedera y expectante para los jóvenes peruanos, y agregado a ello, el tiempo que dure debe servir para capacitar a los ciudadanos en la Defensa y Seguridad del país, pero sin que ello entre en contradicción con la vigencia de los derechos básicos que estos jóvenes poseen. Por otro lado, esta capacitación debe ser un vehículo efectivo para que se reinserten en la sociedad con mejores argumentos para desarrollar sus respectivos planes de vida y, asociado a ello, convertirlos en agentes del progreso de su comunidad.

II. ¿Qué debería tomarse en cuenta en el diseño del Servicio Militar?

Según el censo de 2007, 4'000.084 peruanos tienen entre 12 y 18 años de edad, lo que representa casi el 13% de la población. De ellos el 50,63% son



hombres y el 49,3% mujeres. Se estima que, en el campo, 74% de los jóvenes son pobres, mientras que en la ciudad este porcentaje es de 39,8%.

Los jóvenes peruanos son esencialmente urbanos. Se estima que siete de cada diez de ellos viven en ciudades o poblados con más de 2.000 habitantes, y más de un tercio de esta población se encuentra en Lima. A su vez, el 60% de los jóvenes limeños son migrantes. Parte de las explicaciones de la migración juvenil pueden dar algunos indicadores socioeconómicos: en las áreas rurales, 77% de niños y adolescentes menores de 18 años son pobres, mientras en las áreas urbanas el porcentaje es de 42%¹².

De otro lado, la migración juvenil del campo a la ciudad no es un fenómeno restringido a Lima. La población joven que ha migrado de su lugar de nacimiento representa el 48%; la mayor proporción de migrantes se encuentra en la población joven femenina, con un 50%, mientras que la población joven masculina esta tasa alcanza el 46%. El grupo de edad de 25 a 29 años registra la mayor proporción de la población joven que ha migrado de su lugar de nacimiento, tanto a escala nacional (53,7%) como en el área urbana (65,7%) y rural (24,7%). Estos simples datos estructurales, según afirma Aramburú¹³, son suficientes para darnos un acercamiento de la falta de oportunidades existentes en su medio y la falta de políticas públicas dirigidas a la promoción de la juventud.

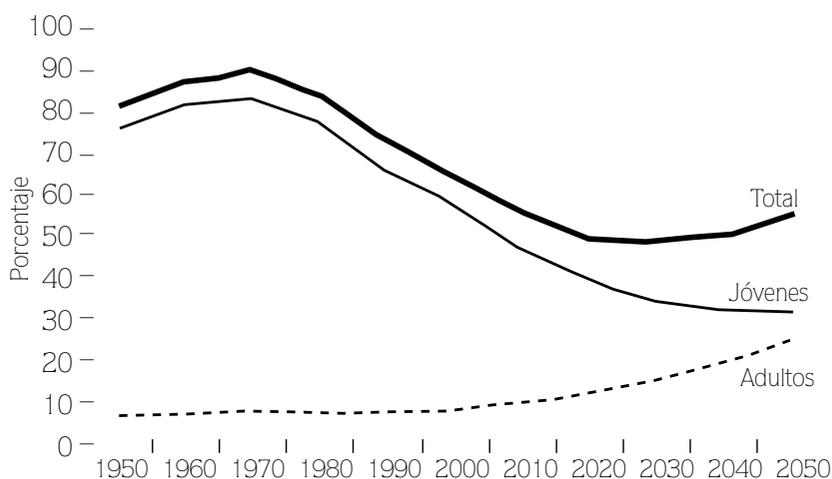
Ahora bien, lo anterior debe relacionarse con lo que se denomina el “bono demográfico”, seguramente el principal factor de la dinámica demográfica juvenil (gráfico 1). La fecundidad ha descendido de casi seis hijos por mujer desde los años 1970 a dos hijos por mujer en 2004, lo cual reduce la proporción de niños y adolescentes respecto de la población total. En suma, la población peruana ha iniciado un ciclo de envejecimiento y, por lo mismo, la tasa de dependencia —relación entre la población que no está en edad de trabajar (por ser muy joven o muy vieja) y aquella en edad laboral— viene reduciéndose desde la década de 1980 y alcanzará su nivel más bajo entre los años 2020 y 2030.

¹² UNICEF. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. *Situación del país: la adolescencia*: <http://www.unicef.org/peru/spanish/children.html>

¹³ Aramburú, Carlos Eduardo. *Situación y desafíos de la juventud peruana*. http://cies.org.pe/files/ES/bol60/_aramburu.pdf

A modo de ir estableciendo algunas pautas importantes para nuestro propósito, este dato es crucial para los fines de rendimiento social del servicio militar, pues ante una población juvenil cada vez más escasa debe considerarse en qué medida es una modalidad socialmente adecuada abstraer de la actividad productiva por un tiempo a estos segmentos de la población.

GRÁFICO 1
PERÚ: DEPENDENCIA JUVENIL, TERCERA EDAD Y TOTAL, 1950-2050



Fuente: INEI-UNFPA (2002). *Estado de la población peruana*. Lima, Elaboración: Aramburú (ob. cit.).

En todo caso, la tendencia descrita estaría estableciendo indicios firmes sobre la necesidad de mejorar las condiciones de empleo de la fuerza laboral, sobre todo la juvenil, lo que implicaría formular una serie de políticas que impacten en aspectos colaterales —como la nutrición, crianza y educación de los niños y adolescentes— además de promover el empleo de calidad mediante la capacitación laboral.

Lo afirmado conlleva algunos retos mayores. Entre ellos destacan las acciones dirigidas a reducir la vulnerabilidad y desigualdad, que impacta de manera decisiva en el segmento joven de la población peruana, especialmente en aspectos como la salud, la educación, el trabajo y la participación.



III. Servicio Militar y juventud peruana

Así, la situación de la juventud peruana es alarmante y lo esperable es que el servicio militar se inserte, de alguna manera, como parte de los mecanismos que debiera usar el Estado para contrarrestar esta realidad. Más aún, lo lógico es asumir que el conjunto de políticas que debiera diseñar y aplicar el Estado para promover a la juventud y fomentar una mejora en su situación, debiera tener en el servicio militar un vehículo idóneo.

Al respecto, una premisa que debe estar claramente delineada es que la promoción juvenil por sí misma no es tarea del servicio militar, más aún si la tendencia de los ejércitos modernos es hacia la especialización del personal de tropa. Sin embargo, la certeza de esta afirmación trae implícita una encrucijada que debe resolverse, tal como ha sugerido Carlos Maldonado¹⁴. En primer lugar, anota, tenemos la alternativa de la obligatoriedad del servicio, la cual no se sostiene por ningún lado, dadas las condiciones y características que plantean la Defensa y la Seguridad en la actualidad.

Una segunda alternativa es, según Maldonado, la tentación de seguir flexibilizando el servicio militar obligatorio mediante incentivos materiales y mayor capacitación laboral, aspirando con ello a la paulatina ampliación de voluntarios. El problema que radica en esto es que se continúa en el esquema de una guerra en el que se movilizan masas, cuando los factores que predominan en la actualidad son la tecnología y el conocimiento.

Así, la persistencia en la conscripción obligatoria “implicaría apostar por un modelo en disolución, que no reúne las condiciones para las necesidades militares del presente ni del futuro y que no cuenta con la mínima legitimidad social para ser aceptado como una forma adecuada para servir al país y proporcionar una adecuada disuasión”¹⁵.

Finalmente, la tercera alternativa en el esquema de Maldonado —la válida, desde su opinión— es una opción que debería trazar la ruta hacia lo que se viene y, entre otros aspectos, termine “dignamente” con un siglo de servicio militar obligatorio. Esta vía no podría ser otra que la profesionalización completa de

¹⁴ Maldonado, Carlos. “Estado de situación del servicio militar en Chile”. *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, Spring 2001.

¹⁵ *Ibídem*.

las Fuerzas Armadas, es decir, la única manera eficiente de organizar la Defensa en medio de la globalización y las transformaciones que está experimentando el Estado moderno.

De esta manera —culmina Maldonado— se superarán los escollos y cuellos de botella que está produciendo un sistema de reclutamiento que se ha convertido en una reliquia y un freno al progreso. Terminaría, entre otras cosas, con esa contradicción que anidan las Fuerzas Armadas latinoamericanas, que cobijan, por un lado, una oficialidad de alta calidad, y al mismo tiempo tienen una base de reclutas que no posee las condiciones mínimas requeridas por unas Fuerzas Armadas modernas¹⁶.

Vistas de esa manera las cosas, el debate entre la obligatoriedad y la voluntariedad del servicio se angosta hasta casi desaparecer y, en su lugar, adquiere protagonismo el tránsito que debe darse desde el servicio —obligatorio o voluntario— hacia la profesionalización, aun cuando en varios pasajes de su estudio Maldonado pareciera sugerir que la voluntariedad es un factor que estaría facilitando este cambio de escenario.

Si bien los factores sugeridos y la trayectoria planteada son, desde nuestro punto de vista, adecuados, seguramente habría que matizar el razonamiento según algunas variables que, dado el caso, pueden ser determinantes para entender las lógicas del funcionamiento del servicio militar en situaciones específicas y, en esa línea, el derrotero que debería seguir en los años venideros.

En el caso peruano, como hemos visto, el servicio militar es una institución que, según su diseño y la percepción que los diferentes actores estatales y no estatales se han formado sobre él, no corresponde estrictamente a su función básica, esto es, la instrucción debida a los ciudadanos para la defensa adecuada del país.

Esto conduce a formar varios planos de análisis para, de esa forma, entrever cuál es el espacio que correspondería en términos reales al servicio militar y qué factores están —directa e indirectamente— dentro de su órbita solo “por defecto” o, dicho de otra manera, porque el Estado se “acostumbró” a que una referida problemática sea asumida por esta institución sin que ello le corresponda.

¹⁶ *Ibidem.*



Bajo este marco, una primera consideración es que normalmente el servicio militar obligatorio no fue interpelado con decisión por su sentido segmentado. Si bien se estimaba una situación óptima que todos los jóvenes cumplieran con esa obligación, lo cierto es que siempre se consideró su imposibilidad, ya sea porque el Estado no podía levantar la infraestructura necesaria para cobijarlos, ya sea porque siempre estuvo subyacente un criterio excluyente, es decir, era una institución diseñada para controlar y “civilizar” a segmentos poblacionales considerados peligrosos o alejados de las dinámicas nacionales.

Entonces, la voluntariedad del servicio militar no solo es producto de los cambios tecnológicos que experimentaron las Fuerzas Armadas y, por lo mismo, sus requerimientos de personal con mayores capacidades sino, sobre todo, de los avances en la democratización de la sociedad, cuyos parámetros hacían imposible la convivencia con sistemas de reclutamiento forzoso.

Una segunda cuestión estriba en los profundos cambios que han tenido los entornos institucionales y sociales que rodean al servicio militar y delinear las maneras como este podría ser funcional o no a las expectativas, por un lado, del Estado, y por otro, de la sociedad y, específicamente, de los jóvenes.

Una constatación firme es que el Estado peruano tiene enormes dificultades para justificar su vigencia, en tanto el criterio más difundido es concebir al servicio militar como un ámbito de reeducación y asimilación forzosa. Mientras tanto, la sociedad peruana ha venido procesando cambios profundos, formando expectativas y planteando demandas que no están consideradas en el diseño actual del servicio militar sino, en el mejor de los casos, de manera muy incipiente, y hasta intuitiva.

En efecto, la juventud peruana se ha visto impactada por una serie de factores adversos en salud, educación y empleo, pero el servicio militar se abstrae de esta realidad, en parte porque lo que concierne al sector Defensa sigue considerándose como un ámbito de excepciones en donde no rige —o lo hace a duras penas— la aplicación de políticas públicas destinadas a paliar los efectos negativos que se imponen sobre la juventud. De esta manera, el servicio militar difícilmente se presentará como opción válida ante los jóvenes, y más allá de su obligatoriedad o voluntariedad, lo cierto es que continúa siendo un mecanismo reproductor de desigualdades y productor de pobreza, en tanto extrae al joven del ciclo productivo sin darle prácticamente nada a cambio.

En esta situación, si bien la decisión de profesionalizar paulatinamente el personal de tropa es una acción positiva, el tránsito hacia ella debe considerar los aspectos que estamos contemplando, pues en la medida que el servicio militar no es un mecanismo competitivo en tanto no ofrece oportunidades a los jóvenes, es imposible que el perfil deseado para la tropa profesional pueda ser alcanzado en estas condiciones, ya que el soldado profesional será formado a partir del soldado reclutado.

Más aún, esta delicada situación se ve potenciada por el hecho de que el reclutamiento se realiza entre jóvenes provenientes de los sectores más excluidos de la sociedad peruana, especialmente de los ámbitos rurales. En el Perú, el 25% de los jóvenes entre 15 y 29 años vive en zonas rurales. De estos, más de la mitad habita en la sierra (1'300.000), mientras que 475.000 jóvenes viven en zonas rurales de la selva y 370.000 jóvenes en zonas rurales de la costa.

La alta vulnerabilidad de estos sectores requiere dejar de lado las políticas asistencialistas que habitualmente se dirigen hacia estas poblaciones, para reemplazarlas por políticas habilitadoras —elaboradas desde un enfoque intercultural— que permitan generar habilidades, capacidades y oportunidades en sintonía con las necesidades reales de las regiones en donde residen¹⁷. Una cuestión crucial al respecto son los muy bajos índices de calidad educativa, resultado de los servicios educativos sumamente precarios, así como el acceso mismo, para lo cual se requieren programas de educación alternativos¹⁸.

Bajo estas condiciones, como se ha señalado líneas arriba, el servicio militar no puede plantearse bajo una óptica estricta de lo que debiera ser la Defensa y la Seguridad del país, pues si no incorpora y hace suya esta problemática que concierne a los jóvenes del país, corre el riesgo de continuar operando bajo márgenes muy altos de ineficiencia.

Así, se necesitaría formular una doble articulación: (i) las políticas de promoción del desarrollo, bajo un eje en los jóvenes, y (ii) la política nacional de Defensa con las otras políticas de Estado, especialmente las que se formulan para la promoción del desarrollo y el combate contra la pobreza. De esta formulación, buena parte de la atención debe estar dirigida a salud, educación, y sobre todo, empleo. Sobre esto último, la evidencia señala que los mejores rendimientos se

¹⁷ Aramburú (ob. cit.).

¹⁸ *Íbidem*.



alcanzan con programas que ofrecen incentivos a empresas como Pro Joven, pero asimismo es indispensable desarrollar programas que capaciten al joven rural.

Sin embargo, ninguno de estos complejos problemas parece contemplarse en la normatividad que rige al servicio militar. Remitiéndonos únicamente a las consideraciones que tuvieron los legisladores para normar el servicio militar durante los últimos años, vamos a notar que en ningún caso esta institución fue relacionada con las políticas para la juventud ni, mucho menos, refirieron a algún diagnóstico general sobre la situación de la Defensa del país¹⁹.

Aun así, hubo proyectos —como el presentado por el general Marciano Rengifo (Perú Posible) en mayo de 2003— que al menos proponía el incremento de la propina percibida por los soldados como una manera de “lograr la captación masiva de la juventud al servicio militar voluntario”. Según Rengifo, la captación de jóvenes mejoraría significativamente cuando las Fuerzas Armadas se constituyesen en un “mercado de trabajo”, en cuyo caso lo ideal era ofrecer una remuneración que no fuese inferior al sueldo mínimo vital.

Sin duda, la buena voluntad está manifiesta en esta intención expresada por el entonces congresista Rengifo. Sin embargo, la manera de afrontar el problema no parecía ser la adecuada, en tanto todo indicaría que, si bien lo propuesto era necesario, resultaba a todas luces insuficiente. En otras palabras, el problema que subyace en torno al servicio militar excede con creces al expediente salarial, como se vería en los años siguientes, cuando empezaron a multiplicarse las preocupaciones acerca de lo poco atractivos que eran los establecimientos militares para los jóvenes, y aun más, cuando este escaso interés condujo a que se renovaran sistemas de reclutamiento no solo obsoletos sino prohibidos por la ley, como el enlistamiento de menores de edad.

Asimismo, tampoco faltaron las iniciativas legislativas que volvían a poner énfasis en el carácter “socioeducativo” del servicio militar, aunque también es necesario indicar que paulatinamente, y de manera tenue, los argumentos oficiales empezaron a incluir la capacitación laboral como uno de los componentes esenciales del servicio.

¹⁹ IDL y Desco. *Personal militar en situación de vulnerabilidad en el Perú*. Lima: IDL y Desco, 2009.

En estas circunstancias, cuando todo parecía indicar que el debate, por fin, estaba encarrilado de manera adecuada, se formuló la ley vigente sobre el servicio militar. En efecto, la congresista Mercedes Cabanillas, quien sustentó el dictamen que había suscrito la Comisión de Defensa, afirmó que esta ley buscaba un servicio militar más “atractivo” para los jóvenes, para lo cual no solo se sancionaba el aumento de la asignación económica para los soldados, sino también se estaba fortaleciendo la capacitación laboral ofrecida por los institutos armados y facilitando la suscripción de convenios con universidades e institutos técnicos.

De esta manera, la Ley 29248 fue aprobada el 29 de mayo de 2008 y entró en vigencia el 1 de enero de 2009. Entre sus aspectos destacables están la reiteración del carácter voluntario del servicio y la creación de la Oficina de Asistencia al Personal del Servicio Militar (OAPSM), una instancia cuya finalidad es institucionalizar la comunicación permanente entre las Fuerzas Armadas y los familiares de los reclutas, así como recabar información respecto de la calidad de las prestaciones que se brindan en el servicio militar. Asimismo, esta nueva ley amplía el rango de derechos y beneficios para quienes se encuentran cumpliendo el servicio militar acuartelado. Igualmente, se establece una serie de derechos y beneficios para el personal licenciado del servicio militar.

IV. Conclusión

En suma, nadie podría estar en desacuerdo con las largas y pormenorizadas listas de beneficios y prerrogativas para el recluta que consigna la Ley del Servicio Militar. Sin embargo, dichas disposiciones muestran buena voluntad, pero nada más. La poca probabilidad de su implementación y el escaso impacto de sus resultados —en el caso de que estos se apliquen— es algo que no necesita demostrarse, sobre todo porque la ley no establece mecanismos que garanticen su cumplimiento.

Ahora bien, un aspecto fundamental en la normatividad del servicio militar es lo que concierne a la educación técnica laboral, que, como se señaló cuando se justificó la norma ante el pleno del Congreso para su aprobación, sería uno de los elementos claves para provocar la atracción de los jóvenes.

En gran medida, la norma solo formalizó una acción que ya venían realizando las Fuerzas Armadas. Así, la Marina de Guerra actualmente cuenta con cinco



centros de Educación Técnica Productiva (CETPRO), uno en cada Zona Naval. La Fuerza Aérea del Perú, aun cuando no se tenga información del número de CETPRO que están bajo su administración, brinda educación técnica productiva. El Ejército cuenta con veintiún CETPRO en el país.

Al respecto, hay tres cuestiones determinantes para los objetivos de la capacitación laboral del servicio militar. Una primera tiene relación con el número de CETPRO y la cantidad de conscriptos que tiene cada institución. Es obvio que no todos los reclutas tienen acceso a la capacitación laboral, especialmente en el Ejército, donde la reducida cantidad de establecimientos hace imposible que la ley se cumpla en toda su dimensión.

En segundo lugar, la capacitación laboral permite, en el mejor de los casos, la adquisición de ciertas habilidades por los conscriptos, pero esto no es un beneficio en sí mismo si no sirve para mejorar sus condiciones de vida cuando sea licenciado. Al respecto, deberían proponerse sistemas de control y evaluación de calidad en esta actividad para que las acciones que obliga la ley no se conviertan en una mera formalidad, sin ninguna consecuencia práctica para quienes deben recibir el supuesto beneficio.

Por último, asociado a lo anterior, la capacitación debe estar acompañada de políticas de inserción laboral, y la mejor manera de hacerlo es establecer convenios con las empresas, algo que no está contemplado en la Ley del Servicio Militar, cuyos diseñadores se preocuparon en asegurar convenios con universidades —lo que es seguramente de poca utilidad, dada las condiciones educativas promedio de los reclutas— y olvidó consignar un mecanismo que facilite las relaciones entre las empresas y los institutos armados.

Aun así, existen vías que generan sinergias muy positivas y potentes al respecto. Por ejemplo, la incorporación de los programas de capacitación laboral de la Marina de Guerra al programa ProJoven, que, como sabemos, involucra a la empresa privada en tanto concierne con el Estado el uso de recursos para la capacitación de trabajadores que necesita en sus procesos productivos.

En suma, los jóvenes que realizan el servicio militar deben encontrar en este un espacio para adquirir capacidades y habilidades que de otra manera les serían de difícil acceso. En ese sentido, la capacitación laboral es uno de estos aspectos, pero igualmente importante es lo que el servicio militar puede ofrecer en términos de salud y educación, así como en términos de respeto y ejercicio de derechos.

Para que ello surta efecto, el servicio militar no puede ser visto como un ámbito que funciona en sí y para sí, sin ninguna articulación con otras políticas sectoriales o políticas generales del Estado. En todo ello, seguramente lo más difícil de cambiar son las ideas erróneas o anacrónicas que aún rodean al servicio militar, tanto desde el lado del Estado como desde la sociedad.



EL SERVICIO MILITAR VOLUNTARIO EN EL PERÚ:
ACCIONES Y DESAFÍOS

Vicealmirante (r) Carlos Tubino Arias Schreiber

El servicio militar voluntario está vigente en el Perú desde el año 1999¹. Anteriormente era obligatorio: lo hacían los jóvenes en edad militar² que no estaban exceptuados por las “dispensas” que indicaba la Ley. La más conocida de ellas era estar estudiando una carrera técnica o universitaria, por lo que, mostrando el certificado de matrícula correspondiente, se evitaba ser reclutado. En la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, el personal del servicio militar obligatorio ingresaba en forma voluntaria, mientras que en el Ejército, que necesitaba un mayor número de personal, muchas veces se tenía que recurrir a la leva forzosa para completar sus efectivos. Como es lógico suponer, este procedimiento mereció una serie de cuestionamientos³.

Al hacerse voluntario el servicio militar, con pocos incentivos económicos en una economía de libre mercado, tampoco se pudieron cubrir los efectivos que anualmente requiere el Ejército. En consecuencia, el Sistema Formal de Reclutamiento colapsó, y cada comandante de Unidad (batallón) tuvo que buscar sus propios soldados entre la población en pobreza extrema, sobre todo en nuestra Amazonía.

Con el fin de mejorar esta situación, se emitió una nueva Ley del Servicio Militar Voluntario⁴, con su respectivo Reglamento⁵, y se especificaron los siguientes derechos para el personal del servicio militar voluntario:

- Alimentación diaria, que será proporcionada tres veces al día.

¹ Ley del Servicio Militar Voluntario - Ley N.º 27178, promulgada el 28 de setiembre de 1999.

² La edad militar se considera entre 18 y 55 años.

³ Informe Defensoría N.º 22 - Lineamientos para la Reforma del Servicio Militar Obligatorio, diciembre de 1998, Jorge Santisteban de Noriega.

⁴ Ley del Servicio Militar Voluntario - Ley N.º 29248, promulgada el 28 de junio de 2008.

⁵ Reglamento de la Ley del Servicio Militar Voluntario - Ley N.º 29248, promulgado por Decreto Supremo N.º 021-2009 DE/SG del 13 de agosto de 2009.

- Dotación completa de prendas según la región y estación, la cual será asignada en cantidad de dos dotaciones anuales. Asimismo, se entregará mensualmente una dotación completa de útiles de aseo.
- Asignación económica mensual o propina⁶, que será proporcionada de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente.
- Viáticos y pasajes en el servicio o en comisión del servicio.
- Prestaciones de salud de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.
- Educación técnica productiva.
- Apoyo de asistencia social, dentro de los Programas de Bienestar Social que anualmente cumple cada institución armada.
- Facilidad para continuar estudios primarios, secundarios o superiores, siempre y cuando no afecten sus funciones dentro del servicio en el activo.
- Seguro de vida y servicio de sepelio establecido en la norma correspondiente, mientras se encuentre prestando servicio militar acuartelado.
- Descuento del 50% del valor de las entradas a los espectáculos públicos, auspiciado por el Instituto Nacional de Cultura y por el Instituto Peruano del Deporte.
- Los demás derechos y beneficios señalados en la Ley.

Adicionalmente, estas normas legales dispusieron la creación, implementación y funcionamiento de Oficinas de Asistencia al Personal del Servicio Militar Voluntario en las instituciones armadas, a cargo de la Inspectoría General del Ministerio de Defensa, con el fin de preservar y defender los derechos fundamentales de este personal. Dada la importancia de la presente reforma, y aprovechando la relación

⁶ Hasta el año 2009, la propina era de S/. 112; actualmente es de S/. 160, con excepción del personal del servicio militar voluntario que presta servicios en el VRAE, el cual recibe una asignación de S/. 350.



funcional que existe entre la Inspectoría General del Ministerio de Defensa con las Inspectorías de las instituciones armadas, se conformó un Equipo de Trabajo Multifuncional con representantes de estos organismos, quienes mediante una serie de convocatorias, reuniones y consultas fueron desarrollando el trabajo encomendado.

En paralelo a estas reuniones y avances, la Inspectoría General del Ministerio de Defensa convocó a diferentes organismos del Estado, como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, así como a distintas instituciones de la sociedad civil, que a través de un colectivo de ONG denominado “Ciudadanos Protegiendo Ciudadanos”, aportaron y enriquecieron con sus conocimientos y experiencias el trabajo iniciado, lo que generó una serie de iniciativas encaminadas a la protección de los derechos fundamentales de la persona.

La Directiva Ministerial correspondiente se confeccionó teniendo en cuenta las siguientes leyes:

- Ley N.º 27942, del 5 de febrero de 2003 y sus modificatorias - Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.
- Ley N.º 29131, del 8 de noviembre de 2007 - Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.
- Ley N.º 29248, del 28 de junio de 2008 - Ley del Servicio Militar.
- Decreto Supremo N.º 021-2009 DE/SG del 13 de agosto de 2009 - Reglamento de la Ley del Servicio Militar.

Luego del trabajo de diseño, elaboración y coordinación, el 4 de febrero de 2010, el Ex Ministro de Defensa, ingeniero Rafael Rey Rey, promulgó la Directiva N.º 04-MINDEF-K para la Implementación y Funcionamiento de las Oficinas de Asistencia al Personal del Servicio Militar Voluntario, disponiendo, entre otros temas puntuales, que se emitan las directivas subsidiarias correspondientes en nuestro Ejército, Fuerza Aérea y Marina de Guerra, con el fin de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos peruanos que deciden y eligen efectuar el servicio militar voluntario en nuestras Fuerzas Armadas.

Mediante una serie de consultas y reuniones de coordinación con las Inspectorías Generales de cada institución armada, estas informaron a la Inspectoría General

del Ministerio de Defensa —que está a cargo del sistema— la puesta en funcionamiento de sus respectivas Oficinas de Asistencia al Personal del Servicio Militar Voluntario de acuerdo con su organización, brindando información sobre los oficiales, técnicos, suboficiales y oficiales de mar que laboran en ellas. Así, el Ejército dispuso la creación de 58 oficinas; la Fuerza Aérea de 53, y la Marina de Guerra de 21, lo que hace un total de 132 oficinas en todo el territorio nacional. Estas deben mantener actualizada la relación del personal en su área de responsabilidad, así como recibir, procesar, recomendar e informar sobre las quejas, denuncias, requerimientos, peticiones, sugerencias o consultas hechas por el personal del servicio militar voluntario o sus familiares, y que pueden ser canalizadas a cualquier oficina de la institución armada involucrada. Estas denuncias están referidas a la calidad de las siguientes prestaciones:

- Trato justo del superior.
- Incumplimiento de los derechos y beneficios señalados en el Artículo 54 de la Ley y en los artículos 63, 74 y 75 del Reglamento de la Ley.
- Preparación necesaria para su desempeño en el servicio militar.
- Goce de permisos ordinarios y especiales.
- Promoción al grado inmediato superior.
- Habitabilidad adecuada.
- Protección contra el acoso sexual.
- Empleo en otras actividades ajenas al servicio.
- Otras que estime conveniente.

Al ingresar al servicio militar voluntario, todo el personal recibe cartillas e instrucción con relación al funcionamiento de las oficinas de apoyo, las que son preparadas por cada institución armada. Ahí se menciona su ubicación en las Regiones Militares, Alas Aéreas y/o Zonas Navales, así como los números telefónicos correspondientes.

En el presente año se han impreso 8.000 ejemplares en el Ejército, 4.000 en la Marina de Guerra y 3.000 en la Fuerza Aérea, que han sido distribuidos al personal del servicio militar voluntario de las tres instituciones armadas.



A pesar de su corto periodo de existencia, estas oficinas han permitido identificar problemas derivados del área logística, como demoras en los procesos administrativos de adquisiciones de vestuario, útiles de tocador, betún y escobillas, así como la falta de medios de transporte que dificultan la distribución del material que, de acuerdo a Ley, corresponde al personal del servicio militar voluntario.

Finalmente, las oficinas existentes en todo el país deben informar mensualmente sobre las novedades que han registrado en formatos estandarizados que se canalizan a través de los canales de Inspectoría, cuya estructura es jerarquizada, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

1.º nivel	Inspectoría General del Ministerio de Defensa
2.º nivel	Inspectorías Generales de las instituciones armadas y oficinas que hacen sus veces en los demás órganos del sector.
3.º nivel	Regiones Militares /Comandancias Generales Operacionales y Comandos de Fuerza.
4.º nivel	Grandes Unidades / Alas Aéreas / Comandancias de Fuerza y Zonas Navales.
5.º nivel	Unidades Operativas.

La sociedad peruana, mediante estos mecanismos implementados que funcionan en el sector Defensa, asegura que los ciudadanos que eligen efectuar el servicio militar voluntario puedan mantener incólumes sus derechos fundamentales establecidos en nuestra Carta Magna. Se trata de formar un buen soldado, para que después sea un buen ciudadano, responsable y educado en valores, como el patriotismo que sustenta la independencia y la soberanía de nuestro país.

Se puede afirmar que esta autorregulación está orientada en los mismos fines que busca el ombudsman, que existe en algunas Fuerzas Armadas de los países desarrollados y en otras que mantienen el servicio militar obligatorio en el entorno regional.

El Ombudsman Militar fue instaurado en 1915 por las Fuerzas Armadas Suecas, con la finalidad de contar con un mecanismo independiente de la estructura de mando militar que ejerza la supervisión del Sector Defensa, a fin de asegurar

que este observa los principios y las prácticas que corresponden a una nación que vive en democracia.

El Ombudsman Militar ayuda a:

- [...] Ejercer el control democrático en el Sector Defensa.
- Asegurar el respeto por la primacía del derecho en las Fuerzas Armadas.
- Mejorar la eficacia y eficiencia en el Sector Defensa.
- Fortalecer la confianza en las Fuerzas Armadas tanto de la ciudadanía como del Sector Defensa [...] ⁷.

Definitivamente, la creación e implementación de las Oficinas de Asistencia al Personal del Servicio Militar Voluntario redundará en una mejor administración del personal militar, garantizando que la subordinación y el liderazgo se ejerzan con valores y sin abusos. Esta reforma se ha aplicado sin generar costo alguno para el Estado peruano, y ha sido reconocida por la Organización no Gubernamental Ciudadanos al Día como una buena práctica gubernamental en el concurso realizado el presente año.

Un tema que debe merecer nuestra atención es la problemática que vive nuestro Ejército, que se ve forzado a recurrir a la población en pobreza/pobreza extrema, para cubrir los efectivos que requiere el personal de servicio militar voluntario por las limitadas bonificaciones económicas que se ofrecen de acuerdo a ley. Esto crea el dilema moral de si es justo que la población de menores recursos del Perú tenga que afrontar la carga social que la Defensa Nacional requiere para defender a nuestra sociedad de las amenazas existentes, mientras que otros estratos sociales más favorecidos permanecen indiferentes ante la seguridad y la defensa del Estado.

Otro aspecto de suma importancia es el relacionado con la instrucción del personal de servicio militar voluntario que ingresa a filas en las instituciones armadas. La Marina de Guerra desarrolla un Programa Académico/Técnico/Práctico en las Escuelas de Grumetes establecidas en diferentes Zonas Navales

⁷ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: www.dcaf.ch.



y que están controladas por su Dirección de Educación. De esta forma se garantiza una instrucción de calidad, con instructores debidamente preparados que desarrollan un programa de actividades adecuadamente controlado, sin permitir la injerencia de terceras personas en su formación ni que ellos realicen trabajos no autorizados. La duración de este periodo de formación es de tres meses. Se incluye ahí, además de la instrucción militar, la correspondiente a la que dictan los Centros de Entrenamiento Técnico Productivo (CETPRO), cuya misión es brindar al personal del servicio militar voluntario una educación técnica que le sea de utilidad al reincorporarse a la vida civil al término de sus dos años de servicio militar.

La Fuerza Aérea está implementando en la actualidad el mismo sistema, que será replicado también en el Ejército, que tiene la necesidad de mayores efectivos de servicio militar voluntario, por lo que requiere una mayor infraestructura y de un sistema que garantice su traslado desde el lugar de su presentación hasta el lugar donde será instruido.

Como es lógico suponer, es importante disminuir la cantidad de personal de servicio militar voluntario que se requiere anualmente por los costos que su instrucción demanda, versus el poco tiempo que permanece en el servicio. Además, la manipulación de las armas de última generación requiere soldados profesionales. Por eso el 3 de octubre del año pasado se emitió la ley⁸ que incorpora a la tropa especialista en la estructura de personal de esta institución armada. Esta tropa procede del servicio militar voluntario, los que se reenganchan al término de sus dos años de servicio, iniciando una carrera que le permite alcanzar cuatro grados: especialista de Tercera, Segunda, Primera y Superior. Se espera que próximamente se incorporen a nuestro Ejército los primeros soldados especialistas/profesionales.

Un aspecto importante es el relacionado con el liderazgo en las Fuerzas Armadas, y que este se ejerza con valores y con el ejemplo, donde los líderes impongan su autoridad no por el grado que ostentan, sino por su profesionalismo y su línea de conducta. Por eso se viene reforzando la instrucción de esta asignatura en todos los centros académicos de nuestras Fuerzas Armadas, para garantizar que la conducción de hombres y mujeres se realice eficientemente y sin excesos. Como se puede apreciar, se está realizando en el Ministerio de Defensa una serie

⁸ Ley que modifica el Decreto Legislativo N.º 437, Ley de Organización y Funciones del Ejército Peruano - Ley N.º 29417, promulgada el 30 de setiembre de 2009.

de acciones tendientes a garantizar el máximo respeto a los derechos que todos los peruanos tenemos y que están amparados en nuestra Constitución: soplan nuevos vientos que estamos ayudando a expandir, rompiendo paradigmas, con nuevas visiones y una tremenda fe en nuestro futuro.



EL SERVICIO MILITAR EN COLOMBIA: PROCESO HISTÓRICO Y TENDENCIAS ACTUALES ¹

Alejo Vargas Velásquez

¹ Para la realización de este trabajo se contó con la colaboración de Christian Álvarez, politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

I. El servicio militar en la conformación de los Estados Nación y en los ejércitos profesionales (la idea de ejércitos de ciudadanos y de ejércitos nacionales)²

La construcción progresiva de las Fuerzas Armadas como institución estable, profesional y especializada está ligada a los procesos de conformación del Estado Nación. Dentro de esta perspectiva, la conscripción juega un papel fundamental: es por eso que se señala que Gustavo Adolfo de Suecia “recurre a ella y funda así el primer ejército moderno y esencialmente nacional, principalmente de infantería”³. John Keegan considera que:

[...] la conscripción, por definición, no es un sistema excluyente, ya que acepta a todos los aptos para caminar y combatir, independientemente de su riqueza o derechos políticos; por eso nunca ha gozado de las simpatías de regímenes temerosos de que los ciudadanos armados pudieran hacerse con el poder, ni de aquellos con dificultades para allegar fondos. La conscripción es para los Estados que dan derechos —o al menos apariencia de derechos— a todos los ciudadanos⁴.

Pero es sin duda la Revolución Francesa, con sus referentes de libertad, igualdad y fraternidad, lo que contribuye a marcar un avance en la construcción del Estado Nación y del ejército estable y permanente. La Constituyente francesa de 1789 avanza en la idea de un ejército de ciudadanos:

² Tomamos algunos apartes de Vargas Velásquez, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carreta, 2.ª edición, 2010.

³ Caillois, Roger. *La cuesta de la guerra*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1975.

⁴ Keegan, John. *Historia de la Guerra*. Barcelona: Editorial Planeta, 1995.

[...] la República no diferencia los derechos del ciudadano y los derechos del soldado. Desde 1789 Dubois-Crancé proclama que 'todo ciudadano debe ser soldado y todo soldado, ciudadano' [...]. La Revolución estableció el sufragio universal y el servicio militar obligatorio [...] el ciudadano participa, a partir de ese momento, tanto en la defensa como en la gobernación de la nación"⁵.

Sin embargo, esto no significa de ninguna manera que la Revolución Francesa estuviera orientada por una concepción militarista de la sociedad. Como bien precisa Keegan:

[...] no es que los franceses decidieran hacer de "todo hombre un soldado"; los ideales de la Revolución eran antimilitaristas, racionales y legalistas, pero para defender el imperio de la razón y de la ley justa —la que abolía los privilegios feudales de una clase aristocrática que, aunque ficticiamente, atribuía su preeminencia social a su pasado guerrero— los ciudadanos de la Revolución habían tenido que recurrir a las armas. Los americanos de las colonias inglesas habían hecho lo propio quince años antes, pero mientras que los colonos americanos habían recurrido para sus fines a un sistema militar existente —el de las milicias creadas para defender sus asentamientos contra los indios y los franceses—, los galos tuvieron que crear un instrumento propio⁶.

En esa medida, el ejército comienza a adquirir esas características propias de una institución que, al mismo tiempo que es jerarquizada, es igualitaria:

Por sí mismo, el ejército no es democrático, pero es, indirectamente, igualitario. Como la autoridad debe ser más exacta e indiscutible que en otras partes, también se muestra más exclusiva: la jerarquía militar no soporta otra escala de valores que la limite o contraríe. Solo cuentan los grados; los privilegios, naturales o sociales, no son nada. No se concibe un subalterno que rehúse obedecer a un oficial porque encuentra que es menos rico o menos bien nacido que él. En este sentido, el ejército aparece como la primera formación social en la que la obediencia se conjuga con la igualdad⁷.

⁵ Caillois (ob. cit.).

⁶ Keegan (ob. cit.).

⁷ Caillois (ob. cit.).



Progresivamente se fue avanzando hacia la idea de un ejército profesional permanente, con una estructura burocrática que le permitiera una racionalidad funcional:

Desde el siglo XVII, el soldado no vive ya con los habitantes, sino en un cuartel, propiedad del Estado. El desarrollo de la administración militar lleva a la construcción de arsenales, almacenes, hospitales. El ejército ofrece el primer modelo moderno de una organización compleja a gran escala. Los problemas de producción, transporte, avituallamiento, equipo, el establecimiento de un plan de campaña, la cooperación de diferentes servicios para su ejecución, tienen como consecuencia una hipertrofia sin precedentes de los órganos administrativos, incluso civiles. La estructura centralizada del Estado democrático contemporáneo tiene su origen lejano en el aparato erigido para satisfacer las necesidades militares⁸.

En América Latina, como señalan Alain Rouquié y Suffern Stephen, la modernización militar a fines del siglo XIX e inicios del XX tuvo dos aspectos: de una parte, la creación de academias militares para formar oficiales capacitados en el oficio de la guerra, y de otra, la instauración del servicio militar obligatorio⁹.

II. El servicio militar en Colombia: sus orígenes y evolución

El proceso de estructuración de las Fuerzas Armadas como institución nacional, profesionalizada e imparcial —como deben ser todas las instituciones estatales— pasó por varios momentos: el primero, encarnado por el ejército que emerge luego de la independencia; el segundo, por su fragmentación debido las guerras civiles del siglo XIX, y el tercero, caracterizado por el paso de ejércitos difusos y espontáneos al embrión de un Ejército nacional. Luego comienza la profesionalización, pero se mantiene el carácter de ejército adscrito o politizado, en el cual el partido que está transitoriamente en el gobierno quiere utilizarlo como un aparato al servicio de sí mismo. Con distintos altibajos, este momento se prolonga hasta la violencia liberal conservadora de mediados del siglo XX. En ese momento se da prioridad a la despartidización de las Fuerzas Armadas, y el Ejército se va delineando como

⁸ Caillois (ob. cit.).

⁹ Rouquié Alain y Stephen Suffern. "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". En Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina*, vol. 12. Barcelona: Crítica, 1997, p. 285.

un ejército contrainsurgente. Finalmente evoluciona —sin perder el carácter anterior— hacia un ejército profesional moderno.

Pero además es importante resaltar que el ejército en Colombia surge y se consolida más en función de la seguridad interna que de las amenazas externas. Como anota Rigoberto Rueda, “el Ejército nace indisolublemente ligado a la noción de orden público, en las urgencias de los conflictos internos, en tanto que en Europa los ejércitos surgen de las guerras entre naciones”¹⁰. Esto hace que la preocupación fundamental a través de su historia, en cuanto a riesgos y amenazas, estará centrada en lo interno (trátese de la protesta social estigmatizada y de las disputas partidistas inicialmente, las guerrillas liberales posteriormente, o la insurgencia que se autodenomina como revolucionaria, más recientemente), antes que en lo externo.

Esto va a darles un perfil característico a las Fuerzas Armadas colombianas, especialmente al Ejército, y es que están orientadas a funciones de control del orden público interno —es decir, de Policía— y por tanto a crear una indefinición funcional entre Ejército y Policía. Por ello se plantea que en Colombia hay un Ejército altamente ‘policializado’ y una Policía altamente ‘militarizada’.

La época conocida como la Regeneración, al final del siglo XIX, marcó un hito importante, tanto en la dirección de avanzar en la consolidación del Estado Nación, como evidentemente también en la idea de conformar un Ejército nacional. Para Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, inspiradores de la Regeneración, el problema del orden social era central dentro de su proyecto político, y para esto contar con unas Fuerzas Armadas profesionales era fundamental.

Para avanzar en la conformación de un ejército nacional profesionalizado, fueron muy importantes los desarrollos de la Constitución de 1886. El Acuerdo sobre Bases de reforma constitucional, puesto a aprobación de las municipalidades, decía en su numeral 3: “La conservación del orden general y seccional corresponde a la Nación. Sólo ella puede tener ejército y elementos de guerra, sin perjuicio de los ramos de policía que corresponden a las secciones”¹¹. Con

¹⁰ Rueda Santos, Rigoberto. *De la Guardia de Fronteras a la Contrainsurgencia - Elementos de la evolución política e institucional del ejército colombiano 1958-1965*. Bogotá: ICFES Premio Nacional de Ensayo Académico ‘Alberto Lleras Camargo’, diciembre de 2000.

¹¹ Uribe Vargas, Diego. *Evolución política y constitucional de Colombia*. Madrid: Instituto de Derecho Comparado-Universidad Complutense de Madrid y Agencia Española de Cooperación Internacional, 1996.



esto se comenzaba a definir normativamente el monopolio del Ejército en manos del Estado Nación y no en los estados regionales, a los que se dejaban las funciones de Policía.

Las disposiciones de la Constitución de 1886 al respecto fueron¹²:

- a. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias. La Ley reglamentará lo relativo al servicio militar.
- b. La Nación tendrá para su defensa un Ejército permanente. Por Ley se determinará el sistema de reemplazos del Ejército, ascensos, derechos y obligaciones de los militares.
- c. La Fuerza Armada no es deliberante. No podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones sino con arreglo a los procedimientos legales.

A propósito del servicio militar obligatorio y su evolución, algunos lo remiten al año 1819 en que:

[...] el Libertador Simón Bolívar, mediante la famosa ley marcial del 28 de julio, convocó a las armas a todos los varones entre los 15 y los 40 años para que se presentaran en sus respectivos pueblos ante los alcaldes o jefes militares con el fin de consolidar la lucha emancipadora e iniciar la campaña libertadora que culminó con la independencia de cinco naciones latinoamericanas¹³.

Pero podríamos decir que el proceso de formación del Ejército y la Armada nacional se inicia a principios del siglo XX:

[...] aunque legalmente éste tenía antecedentes en la Ley 167 del 31 de diciembre de 1896, que lo había reglamentado, en la práctica no operaba

¹² Uribe González, Carlos. *Constitución Política de Colombia, concordancia y presentación*. Bogotá: Tercer Mundo, 1986.

¹³ Ejército Nacional. *El reclutamiento*. Bogotá: Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército, 2007.

y los sectores 'pudientes' siempre consiguieron eludir la prestación del servicio mediante métodos como el rescate por dinero¹⁴ o los reemplazos, que recaían usualmente en los sectores más pobres de la población¹⁵.

En efecto, durante el gobierno de Carlos E. Restrepo esto se trató de poner en práctica, aunque con resultados poco alentadores. El partido liberal se opuso a esta medida, pues la consideraban un riesgo por la posibilidad de que fuera usada de manera partidista. Por ello, "parte significativa de la prensa nacional, y muy especialmente la liberal, se opuso en forma contundente al servicio militar obligatorio"¹⁶:

En 1927 el Decreto N.º 2020 reglamenta el servicio militar obligatorio a 18 meses [...] En 1935, el Decreto N.º 365 establece la prima de exención al personal que por motivos de familia no preste el servicio militar [...] En 1935, el Decreto N.º 1582 fija el tiempo de servicio bajo bandera hasta dos años para el arma de aviación, dieciocho meses para las armas montadas y especiales y de un año para la infantería [...] En 1936, el Decreto N.º 353 unifica el servicio militar obligatorio bajo banderas para todas las armas y servicios, en doce meses¹⁷.

El inicio de la violencia bipartidista y el surgimiento y desarrollo de las guerrillas liberales, que van a ser percibidas como una amenaza a las instituciones, progresivamente va a orientar al Ejército colombiano hacia uno centrado en la guerra irregular, que más adelante va a consolidarse como uno de tipo contrainsurgente. Esto refuerza la tendencia histórica de considerar que las amenazas fundamentales contra la seguridad del Estado están situadas en el ámbito interno, no en el externo.

Colombia fue el único país de América Latina que participó en la década de 1950 en la guerra de Corea. Algunos de esos participantes contribuyeron a la creación de la primera escuela de formación contraguerrillera: "[...] a fines de 1995, los veteranos de Corea participaron de la fundación de la Escuela de

¹⁴ "El servicio obligatorio fue frenado en su aplicación por los artículos 34 y 35 de la Ley 1146 de 1911 que establecían el 'rescate por dinero'", citado en Atehortua Cruz, Adolfo León y Humberto Vélez Ramírez. *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*. Cali, Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad Javeriana, 1994.

¹⁵ Blair Trujillo, Elsa. *Las Fuerzas Armadas - Una mirada civil*. Santafé de Bogotá: CINEP, 1993.

¹⁶ Atehortua, León y Vélez (ob. cit.).

¹⁷ Ejército Nacional (ob. cit.).



Lanceros, la primera en América Latina, encargada de administrar cursos de táctica contraguerrillera”¹⁸. Esta va a influir de manera importante en la orientación de las Fuerzas Armadas hacia la guerra irregular.

En el año de 1945, la Ley 1.^a modifica las disposiciones anteriores y establece la legislación con respecto al servicio militar de los colombianos [...]. En 1952, el Decreto N.º 1236 establece el servicio militar bajo banderas por un tiempo de dieciocho meses. En este mismo año, el Decreto N.º 2465 bis establece para los bachilleres y profesionales el servicio militar obligatorio¹⁹.

Durante los diferentes gobiernos del Frente Nacional, las Fuerzas Armadas se van a ver cada vez más enfrentadas a los problemas del orden público interno: primero el bandolerismo, rezago de la violencia liberal-conservadora, luego el surgimiento y desarrollo de las guerrillas que se denominan a sí mismas como ‘revolucionarias’ y las complejizaciones posteriores, y por último la emergencia del narcotráfico como un factor que va a influir de manera relevante en casi todas las dimensiones de la vida nacional. Todo esto lleva a asumir el problema de la seguridad interna como el central, y a considerar solo de manera esporádica la hipótesis de amenazas externas como algo relevante, especialmente por los problemas limítrofes con Venezuela y Nicaragua.

Es importante señalar que en Colombia existe una disposición que hace el servicio militar obligatorio imperativo, especialmente para los sectores de menores ingresos, y muy particularmente en el mundo rural: es la Libreta Militar como documento exigible para ingresar a la universidad, conseguir trabajo o firmar actos públicos y que certifica que la persona ha definido su situación militar. Existe la Libreta de Primera Clase, dada a aquellos que han prestado su servicio militar y la Libreta de Segunda Clase, dada a quienes no ingresaron a las filas, pero legalmente definieron su situación militar. Sin embargo, este mecanismo también es eludido a través de diversas prácticas, algunas al margen de la legalidad.

¹⁸ Torres del Río, César. *Fuerzas Armadas y seguridad nacional*. Santafé de Bogotá: Planeta, 2000.

¹⁹ Ejército Nacional (ob. cit.).

III. La vinculación de la mujer con las Fuerzas Armadas colombianas²⁰

En Colombia, la participación de la mujer en las diversas fuerzas se hizo efectiva desde 1976 en las Fuerzas Terrestres como oficiales y desde 1983 como suboficiales; en la Fuerza Naval como oficiales en 1984 y como suboficiales en 1997, y en la Fuerza Aérea desde 1979 como oficiales y desde 1992 como suboficiales.

En 1997 se dio el ingreso de oficiales de Línea (Escuela) en la Armada Nacional y en la Fuerza Aérea Colombiana. El Ejército ingresó 62 cadetes femeninas de un contingente de 375 cadetes como aspirantes a oficiales a finales del año pasado, lo que representa el 16,5%. Las oficiales del cuerpo administrativo han ascendido hasta el grado de coronel, o su equivalente en la Armada, capitán de Navío. Las oficiales más antiguas del cuerpo logístico se encuentran actualmente en el grado de capitán, o su equivalente en la Armada, teniente de Navío.

Las suboficiales han ingresado como administrativas, no como suboficiales de escuela. Actualmente las más antiguas se encuentran en el grado de suboficial segunda, o su equivalente en otras fuerzas, sargento segunda.

Las oficiales han ocupado en general cargos administrativos de nivel medio, como auditoras de guerra, juezas de Instrucción Penal Militar, magistradas del Tribunal Superior Militar, jefas de oficina jurídica, disciplinaria y de contratos, jefas de servicios en hospitales y directoras de dispensarios de segundo nivel, entre otros.

Los porcentajes de participación femenina en el cuerpo de efectivos en el Ejército es de 5,7% en el cuerpo de oficiales, con 463 mujeres oficiales, y en el de las suboficiales es de 3,3%, con 954 respecto del total de 257.629. En los cuerpos de la Fuerza Armada, la participación femenina se discrimina así: como oficiales, el 14,8% con 284, y como suboficiales, el 2,6%, con 183 miembros. En la Fuerza Aérea, los porcentajes de participación son de 15,5%, con 304 oficiales, y de 6,0% entre los suboficiales, con 178 miembros.

²⁰ Según Resdal. *La mujer en las instituciones armadas y policiales*. Buenos Aires, 2009, y Escobar Gómez, Andrea. *La incorporación de la mujer en las Fuerzas Armadas*. Armada Nacional de Colombia, 2009.



IV. Las tendencias contemporáneas a la profesionalización de los Ejércitos (impactos en la idea de ejércitos nacionales) y las tendencias a la objeción de conciencia

No hay duda de que en los ejércitos contemporáneos hay una tendencia hacia la reducción de su tamaño (paso del ejército de masas a un ejército con gran movilidad y tamaño relativamente más pequeño). Esto se ha visto acompañado, como parte de otro tipo de procesos, por las tendencias crecientes hacia movimientos de objetores de conciencia frente al servicio militar obligatorio por diversas razones (religiosas, políticas, éticas, etc.). Como señalan Francisco Rojas y Rodrigo Araya, "todo lo anterior se ha visto reforzado por las tendencias modernizadoras de las Fuerzas Armadas en el mundo, que han tendido a la eliminación de la conscripción obligatoria y su reemplazo por otras formas que enfatizan la voluntariedad y la profesionalización"²¹.

La progresiva tendencia a la profesionalización del Ejército colombiano

La estrategia contrainsurgente del Estado inicialmente estuvo centrada en aislar políticamente a la guerrilla de la población civil; en la región del Magdalena Medio Santandereano, y en las áreas críticas de la época. Desde el punto de vista del denominado 'orden público', va a estar caracterizada fundamentalmente por la inauguración de las 'contraguerrillas profesionales' de una parte, y de otra, por la acción cívico-militar y la acción psicológica sobre la población civil, lo cual es diferente de lo que vamos a encontrar en el post Frente Nacional. Es la combinación de represión selectiva con intentos de legitimación social²². Allí podemos encontrar el germen de la profesionalización de la tropa del Ejército colombiano. Una lectura crítica de esta misma estrategia se expresa en otros analistas, que consideran:

[...] la elaboración del Plan Laso, que significó una modalidad nueva tanto por las tácticas militares, como por la instrucción de la acción cívica y psicológica. También la reorganización de las unidades para adecuarlas a la guerra de guerrillas [...] En una primera etapa el

²¹ Rojas Aravena Francisco y Rodrigo Araya Dujisin. *Visión comparada del servicio militar en las Américas*. Santiago: FLACSO, 2001, pp. 7-8.

²² Utilizamos aquí algunos apartes de Vargas Velásquez, Alejo. *Magdalena Medio Santandereano. Colonización y Conflicto Armado*. Colección Estado y Sociedad. Santafé de Bogotá: CINEP, 1992.

reformismo es de una extremada ordinariez y lo fundamental de las tácticas contrarrevolucionarias desarrolladas por las FFAA tiene carácter predominantemente militar: son las medidas de reordenamiento de las fuerzas militares con miras a crear unidades de élite contraguerrilleras, como la 'Compañía Flecha' (Matallana) y 'Compañía Arpón' (Valencia Tovar), que con posterioridad a un intenso debate en el interior de las fuerzas militares condujo a la masificación de la estructura antiguerrillera, debido a los desajustes que conllevaba la elitización en la formación militar.

Simultáneamente, en el terreno político, se impulsan las de acción cívico-militar y se fortalece la acción comunal en las regiones agrarias, como medios para borrar la imagen desastrosa que habían adquirido las FF.AA. en la época de la 'violencia' y, de otra parte, para buscar el aislamiento de las agrupaciones armadas del campesinado²³.

La estrategia contrainsurgente del Estado en la década de 1980 estuvo centrada, de una parte, en quitarle base política a la guerrilla con el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación) y en disputarle la legitimidad a la insurgencia —sobre todo en pequeñas localidades marginadas—, y de otra, en la emergencia de una 'estrategia parainstitucional' que buscaba aislar a la guerrilla de la población civil con el uso del terror y el paternalismo, con cooperación de los poderes locales. Cercanos a la lógica estatal, se comienzan a desarrollar los denominados 'grupos de autodefensa' o 'grupos paramilitares'.

Los procesos de cambio en las Fuerzas Armadas hacia su conversión en instituciones profesionales modernas estuvieron íntimamente ligados a la evolución de los problemas de seguridad interior, en especial el conflicto interno armado y el narcotráfico —con su variante de narcoterrorismo—, pero también a esfuerzos por colocarlas a tono con los avances de orden internacional. Por ello, una característica central va a ser su progresiva conversión en Fuerzas Armadas flexibles, profesionales en su tropa y con alta capacidad de movilización.

El Decreto 2157 de 1985, creó una Fuerza de Élite Antiguerrillera compuesta por soldados profesionales. La Ley 131 de 1985 sobre el servicio militar permite el reclutamiento voluntario o por conscripción, con el fin de organizar

²³ Calderón, Fernando. "La ideología militar en Colombia". *Documentos Políticos* N.º 137 y 138. Bogotá, 1979.



unidades permanentes contraguerrilla. Durante el siguiente gobierno se amplió el reclutamiento voluntario, pero fue a partir de 1991 cuando adquirió mayor significación.

En 1990 se crearon las brigadas móviles del Ejército, cuyo propósito fue enfrentar a la subversión. Estaban comandadas por un brigadier general y formadas por soldados profesionales y tres batallones de contraguerrilla. Están equipadas con armamento ligero sofisticado y apoyadas con helicópteros. Se destinan a objetivos geográficos transitorios, con misiones específicas.

En 1991 se expidió una nueva Constitución Política. En su artículo 216, señala:

La fuerza pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

El gobierno de Gaviria adelantó una reforma militar, bajo la consideración de que los servicios de Inteligencia del Estado son un componente central para la seguridad. Esta inquietud se relaciona con la vieja idea militar sobre la creación del arma de Inteligencia en el Ejército. En 1992, el arma de Inteligencia vino a acompañar las tradicionales de Infantería, Artillería, Caballería e Ingenieros, y ha sido organizada en forma de unidades de apoyo para la actividad bélica. Con anticipación a la creación del arma de Inteligencia, se estableció la brigada de Inteligencia, identificada como vigésima. El gobierno mantuvo el crecimiento del presupuesto militar para apoyar el aumento cuantitativo y cualitativo del pie de fuerza y la renovación del equipo militar adecuado para la guerra irregular. A mediados de 1993 existían cuatro divisiones, dieciséis brigadas convencionales, dos brigadas especiales y dos brigadas móviles, además de seis comandos especiales con capacidad operativa.

La Ley 48 de 1993 señala que “todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia

nacional y las instituciones públicas”, y que “todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad”.

Sin embargo, quienes reprobaban el examen de aptitudes psicofísicas quedaban exonerados de prestar el servicio. Lo mismo ocurre con aquellos que sostienen económicamente a su familia y con los que, por sorteo, no tienen que enlistarse.

La anterior ley establece tres categorías de soldados: los soldados *regulares*, que eran el grueso de la tropa hasta hace poco tiempo; los soldados *bachilleres*, que son los graduados de la secundaria, y los soldados *campesinos*, que en lo posible no deben ser separados de su lugar de origen durante su permanencia en el servicio militar.

Pero no hay duda de que es después de los golpes recibidos por las fuerzas militares de parte de la guerrilla —especialmente de las FARC— a mediados de la década de 1990, cuando se considera que, para tratar de equilibrar la experiencia de los miembros de la guerrilla en la guerra irregular, se requiere intensificar la profesionalización de la tropa, lo que se va a materializar en la gran reforma militar del gobierno Pastrana, con el apoyo al Plan Colombia, y posteriormente en el gobierno de Uribe, con la política de Seguridad Democrática.

Sin embargo, esta tendencia a profesionalizar la tropa no se vio acompañada por restricciones normativas al servicio militar obligatorio, un poco con el argumento de que se requería una fracción de la tropa que adelantara tareas de apoyo y que lo podían hacer los conscriptos, pero además está un tema que, si bien no se exteriorizó, tiene un peso importante: el factor económico, pues pagar a los soldados profesionales tiene un costo mucho mayor que sostener a los soldados del servicio militar obligatorio.

En la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) se tomó la clara decisión política de iniciar un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC, asumiendo el riesgo político de establecer una zona de distensión para este propósito. Simultáneamente hubo un importante proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, cuyos ejes planteó el presidente Pastrana de la siguiente forma:

[...] hay que considerar dos ideas fundamentales que definen los objetivos estratégicos del Estado colombiano en materia de seguridad: en primer



lugar, que el papel primordial de las Fuerzas Militares en una democracia es disuasivo, más que represivo; su función es precaver las amenazas externas e internas contra la tranquilidad de los colombianos y repelerlas y controlarlas cuando se conviertan en agresiones. Por ello, solo unas Fuerzas Militares organizadas, fuertes, modernas, bien dotadas y con respaldo de la ciudadanía y del gobierno pueden garantizar un entorno de seguridad [...] La segunda idea que quiero resaltar se deriva de la anterior y es que el mantenimiento de la paz no se contrapone en absoluto con la acción de los organismos de seguridad del Estado. También la paz, y sobre todo la paz, necesita de unas Fuerzas Militares actuantes, respetuosas de los derechos ciudadanos y, al mismo tiempo, respetadas, constructoras y garantes de un nuevo país²⁴.

Se trató de una reforma ubicada en dos direcciones, aparentemente contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación, y al mismo tiempo, preparar a las Fuerzas Armadas para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia.

Las cuatro líneas de acción de la reestructuración de la Fuerza Pública fueron planteadas por el presidente Pastrana de la siguiente manera:

En primer lugar, se ha buscado incrementar al máximo posible la movilidad y la flexibilidad de las formaciones militares, así como su habilidad para reaccionar con rapidez frente a las acciones de los atacantes y su destreza para combatir en medio de la noche. En segundo término, hemos adelantado una intensa labor para profesionalizar el ejército mediante la significativa incorporación de los soldados profesionales. Otra línea fundamental ha sido la promoción de la cultura de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el seno de la Fuerza Pública, y, finalmente, estamos creando los marcos legales indispensables para la marcha previsible, regular y eficiente de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional²⁵.

²⁴ Pastrana Arango, Andrés. "Fuerzas Militares y sociedad: del aislamiento al trabajo conjunto". En Ministerio de Defensa Nacional-Escuela Superior de Guerra-Pontificia Universidad Javeriana. *El papel de las Fuerzas Militares en una democracia en desarrollo*. Bogotá: Memorias de la Conferencia Internacional, 2000.

²⁵ Pastrana Arango, Andrés. "La paz será el resultado del trabajo conjunto de la sociedad". *Defensa Nacional*, N.º 452. Bogotá: Ministerio de Defensa.

Dentro de los resultados de la Reforma Pastrana, a este respecto, se hizo una revisión y actualización del marco legal de la carrera de los oficiales y suboficiales y al estatuto del soldado profesional. Conjuntamente, se presentó una profesionalización de las tropas y un mejoramiento de los procesos de selección y reclutamiento. Ejemplo de ello son el 'Plan 10.000' y el 'Plan Fortaleza', con los cuales entre agosto de 1998 y agosto de 2002 se pasó de 82.000 soldados combatientes, entre regulares y profesionales, a 132.000. Ello implicó un incremento de más de 60% en el pie de fuerza y se presentó un cambio en la composición de la tropa, que pasó de 22.000 a 55.000 soldados profesionales, reduciendo el componente de los soldados bachilleres.

El fortalecimiento militar en el gobierno de Pastrana fue tan importante que incluso sus mayores críticos reconocen que, al mismo tiempo que hacía concesiones a las FARC en el Caguán, Pastrana obtuvo para las Fuerzas Militares el mayor apoyo presupuestal —con recursos propios y con equipos entregados por Estados Unidos en desarrollo del Plan Colombia— que han recibido en toda su historia. En menos de cuatro años, el país triplicó el número de soldados profesionales de menos de 20.000 a cerca de 60.000. El total de soldados combatientes creció de 79.000 a casi 140.000; en brigadas móviles, de tres a siete, y en brigadas fluviales de cuatro a siete.

En materia de helicópteros, pasó de 76 a 170. En fusiles Galil, de 105.000 a 165.000. Hoy es común hablar de visores nocturnos y helicópteros de combate capaces de disparar desde 12.000 pies de altura y dar en el blanco con un margen de error de pocos centímetros. Además, Estados Unidos viene ofreciendo un apoyo de alta tecnología en materia de información satelital y de aviones de radar. Las bases de Tres Esquinas, Larandia y Apiay se convirtieron en centros de inteligencia tecnológica que ponen a las Fuerzas Armadas colombianas entre las más modernas de Latinoamérica.

En lo que hace a resultados en el gobierno de Álvaro Uribe en cuanto al aumento del pie de fuerza y de nuevas unidades militares y policiales, tenemos los siguientes: entre julio de 2002 y agosto de 2007, el pie de Fuerza Pública pasó de 297.825 miembros a 411.807, lo que representa un incremento del 38,3%. Lo más significativo de este aumento está en el personal de las Fuerzas Armadas (42,9%), y se ha producido un decrecimiento del personal civil al servicio del Ministerio de Defensa (-13,2%). Según información reciente del

Ministerio de Defensa²⁶, en abril de 2008 el pie de Fuerza Pública total ya alcanzaba los 416.845 miembros, incluyendo civiles.

Igualmente debe destacarse el fortalecimiento de la tendencia a la profesionalización de la tropa en las Fuerzas Armadas con la creciente vinculación de soldados profesionales, que se considera tienen mayor capacidad de combate y de reutilizar la propia experiencia para mejorar su eficacia. Estos pasaron de 20.276 en 1998 a 54.932 en 2002, y a 77.865 en agosto de 2007. La información más reciente calcula en 80.682 los soldados profesionales (abril de 2008), como se observa en el anexo 1. Esta tendencia estuvo acompañada de la disminución del número de soldados bachilleres, cuyo número pasó de 33.951 en 1998 a 3.338 en 2002 y a 1.430 en agosto de 2007.

También resulta relevante hacer referencia a la puesta en práctica de la modalidad denominada de ‘soldados campesinos’ o ‘soldados de mi pueblo’, modalidad del servicio militar obligatorio que busca aprovechar el conocimiento que aquellos tienen de su municipio para hacer más efectiva su tarea. Se trata de un tipo de servicio militar obligatorio en el cual los reclutados prestan el servicio militar en su municipio de origen, luego de un periodo de entrenamiento militar básico. Han sido utilizados sobre todo para fortalecer la presencia del Estado en algunas cabeceras municipales. Actualmente forman parte del denominado Plan Coraza, con 598 pelotones y un total de 21.528 soldados (cada pelotón cuenta con 36 soldados), y tienen presencia en todos los departamentos del país, excepto en Bogotá DC, Amazonas, Vaupés, Guainía y San Andrés y Providencia.

V. El soldado profesional, la base del nuevo Ejército colombiano

El Decreto 1793 del 14 de setiembre de 2000 define de la siguiente manera al soldado profesional: “Los soldados profesionales son los varones entrenados

²⁶ Ministerio de Defensa Nacional. *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* - PCSD, abril de 2008.

y capacitados con la finalidad principal de actuar en las unidades de combate y apoyo de combate de las Fuerzas Militares, en la ejecución de operaciones militares, para la conservación, restablecimiento del orden público y demás misiones que le sean asignadas”, y establece que podrán llegar a ser ascendidos a ‘dragoneantes’.

Igualmente, y en relación con la planta de personal, señala que:

[...] la planta de los soldados profesionales será fijada anualmente por el Gobierno Nacional, con base en las necesidades de las Fuerzas Militares. Dicha planta tendrá como marco de referencia un plan quinquenal elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional que será revisado anualmente. La planta detallará el número de miembros por fuerza.

En lo que respecta al procedimiento de incorporación, reglamenta que:

[...] la incorporación de los soldados profesionales se hace mediante nombramiento por orden de personal de los respectivos Comandos de la Fuerza, atendiendo a las necesidades de las fuerzas y a la planta de personal que haya sido aprobada por el Gobierno Nacional. A junio de 2010 se cuenta con 86.779 soldados profesionales en las tres Fuerzas.

En cuanto hace a los requisitos mínimos para ser incorporado, la norma mencionada establece que:

[...] son requisitos mínimos para ser incorporado como soldado profesional el ser colombiano, soltero, sin hijos y no tener unión marital de hecho, ser mayor de 18 años y menor de 24 años, acreditar quinto grado de educación básica, ser reservista de primera clase de contingente anterior o último contingente (haber prestado el servicio militar obligatorio durante los dos últimos años).

Inicialmente dicho Decreto estableció como asignación salarial mensual lo siguiente: “Los soldados profesionales que se vinculen con las Fuerzas Militares devengarán un salario mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un 40% del mismo salario”. Además, en 2000 fue creada la Escuela de Formación de Soldados Profesionales:

Reseña histórica de la Escuela de Formación de Soldados Profesionales ²⁷

La Escuela de Formación de Soldados Profesionales fue activada el 1 de febrero de 2000 bajo el lema de "HONOR, DISCIPLINA Y VALENTÍA", con la misión de FORMAR Y ENTRENAR al futuro Soldado Profesional, inculcando principios éticos y valores morales, respetuosos de los derechos humanos y de las normas del derecho internacional humanitario, con el propósito de incrementar el poder de combate de las unidades tácticas del Ejército Nacional. El entonces Comandante del Ejército Nacional de Colombia, General Jorge Enrique Mora Rangel, viendo la necesidad de tener una Escuela que capacitara a nuestros Soldados Profesionales gestionó la fundación de la única Escuela en Suramérica cuyo fin es la de formar los Soldados Profesionales de Colombia. Mediante Disposición N.º 000011 del 22 de diciembre de 1999, el Comando del Ejército emite las directrices para la reestructuración y modernización del Ejército Nacional, la cual cumple un objetivo primordial que es enfrentar los retos del siglo XXI, ofreciéndole a Colombia una verdadera oportunidad de alcanzar la paz y la convivencia entre las personas que la conformamos. Para cumplir estos objetivos, se crea la Escuela de Formación de Soldados Profesionales como el proceso de transición del servicio militar obligatorio al servicio militar profesional.

La Escuela le ha aportado al Ejército colombiano el entrenamiento de unos 38.000 soldados profesionales graduados en 34 cursos y ocho unidades élites, como son las Brigadas Móviles N.º 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, la Fuerza Conjunta de Acción Decisiva FUCAD, Unidad que ha sido victoriosa contra las estructuras narcoterrorista de las FARC, ELN Y BACRIM. Formación complementaria en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de Conflictos Armados, con el apoyo constante de la Cruz Roja Internacional.

Los requisitos para ser admitido en la Escuela son:

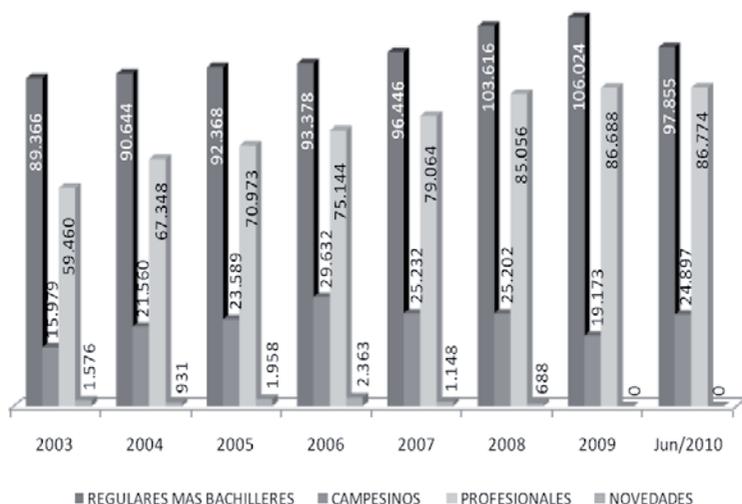
1. Ser colombiano.
2. Inscribirse en el respectivo distrito militar.
3. Ser soltero, sin hijos y no tener unión marital de hecho.

²⁷ A partir de información del Ministerio de Defensa.

4. Ser mayor de 18 años y menor de 24 años.
5. Acreditar como mínimo quinto grado de educación básica o en su defecto presentar ante el comando de la fuerza un examen de conocimientos básicos.
6. Ser reservista de primera clase de contingente anterior o último contingente. (Haber prestado el servicio militar en los últimos dos años).
7. Certificado de antecedentes disciplinarios.
8. Certificado pasado judicial vigente.
9. No tener adicción a sustancias alucinógenas o al alcohol.
10. Obtener concepto favorable en la entrevista psicológica.

NOTA: No podrán ingresar a la Escuela de Formación de Soldados Profesionales, aquellos soldados que hayan sido retirados por mala conducta o disposición de la fuerza.

Ministerio de Defensa Nacional
 REPUBLICA DE COLOMBIA
Soldados Fuerzas Militares
 Grupo de Información y Estadística



N.º SOLDADOS FFMM COLOMBIANAS - JUNIO 2010

	Soldados	Total fuerza	%
Ejército Nacional	185.325	235.798	78,6
Armada nacional	19.395	33.138	58,5
Fuerza Aérea Colombiana	4.806	13.758	34,9
TOTAL	209.526	282.694	74,1

Fuente: Elaboración propia

VI. La objeción de conciencia en Colombia

De acuerdo con el artículo 216 de la Constitución Política Nacional, como regla general, todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. Para la Corte, ese precepto consagra el servicio militar como obligatorio. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “[...] resulta indudable que, a menos que se configure una de las causales legales de exención, la prestación del servicio militar corresponde a un deber ineludible de la persona”, que tiene su fundamento en el principio constitucional de prevalencia del interés general (artículo 1 CP) y que se exige a los nacionales como expresión concreta de la obligación genérica, a todos impuesta, de cumplir la Constitución y las leyes (artículo 4, inciso 2, y 95 CP). Este último precepto ordena a las personas, de manera específica, el respeto y apoyo “a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales”²⁸. La Corte Constitucional agregó que el servicio militar tiene por finalidad constitucional la participación ciudadana en el logro y mantenimiento de la paz. Así, la jurisprudencia constitucional establece que, por fuera del ámbito de las exenciones previstas en la ley, existe un deber ineludible de prestar el servicio militar.

El servicio de reclutamiento y movilización en Colombia está reglamentado por la Ley 48 de 1993. En su artículo 27, establece que quedan exentos de prestar

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-561 de 1995.

el servicio militar en todo tiempo, no pagan cuota de compensación militar, y no entran a formar parte de la lista de reservistas:

- a) Los limitados físicos y sensoriales permanentes.
- b) Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica.

El artículo 28 de la Ley contempló también una exención que opera únicamente en tiempos de paz, y que supone la obligación de inscribirse y pagar cuota de compensación militar, para:

- a) Los clérigos y religiosos, de acuerdo con los convenios concordatarios vigentes. Asimismo, los similares jerárquicos de otras religiones o iglesias, dedicados permanentemente a su culto.
- b) Los que hubieren sido condenados a penas que tengan como accesoria la pérdida de los derechos políticos, mientras no obtengan su rehabilitación.
- c) El hijo único hombre o mujer [de matrimonio o de unión permanente, de mujer viuda, divorciada separada o madre soltera]²⁹.
- d) El huérfano de padre o madre que atienda con su trabajo a la subsistencia de sus hermanos incapaces de ganarse el sustento.
- e) El hijo de padres incapacitados para trabajar o mayores de sesenta años cuando estos carezcan de renta, pensión o medios de subsistencia, siempre que dicho hijo vele por ellos.
- f) El hermano o hijo de quien haya muerto o adquirido una inhabilidad absoluta y permanente en combate, en actos del servicio o como consecuencia de él, durante la prestación del servicio militar obligatorio, a menos que, siendo apto, voluntariamente quiera prestarlo.
- g) Los casados que hagan vida conyugal [en el entendido de que la exención allí establecida se extiende a quienes convivan en unión permanente, de acuerdo con la ley]³⁰.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-755 de 2008.

³⁰ *Ibíd.*



- h) Los inhábiles relativos y permanentes.
- i) Los hijos de oficiales, suboficiales, agentes y civiles de la Fuerza Pública que hayan fallecido o adquirido una inhabilidad absoluta y permanente en combate o en actos del servicio y por causas inherentes a él, a menos que, siendo aptos, voluntariamente quieran prestarlo.

Finalmente, en el artículo 29 de la Ley se contempla el caso de quienes se encuentren en una situación que, temporalmente, los imposibilite de prestar el servicio militar, evento para el cual se dispone: (i) el aplazamiento de la prestación del servicio militar, y (ii) que tal aplazamiento se mantendrá durante el tiempo que subsista la respectiva causal. Dice la norma que las causales de aplazamiento para la prestación del servicio militar por el tiempo que subsistan son las siguientes:

- a) Ser hermano de quien esté prestando servicio militar obligatorio.
- b) Encontrarse detenido presuntivamente por las autoridades civiles en la época en que deba ser incorporado.
- c) Resultar inhábil relativo temporal, en cuyo caso queda pendiente de un nuevo reconocimiento hasta la próxima incorporación. Si subsistiere la inhabilidad, se clasificará para el pago de la cuota de compensación militar.
- d) Haber sido aceptado o estar cursando estudios en establecimientos reconocidos por las autoridades eclesiásticas como centros de preparación de la carrera sacerdotal o de la vida religiosa [en el entendido de que esta se refiere a todas las iglesias y confesiones religiosas reconocidas jurídicamente por el Estado colombiano]³¹.
- e) El aspirante a ingresar a las escuelas de formación de oficiales, suboficiales y agentes.
- f) El inscrito que esté cursando el último año de enseñanza media y no obtuviere el título de bachiller por pérdida del año.

Como puede verse, la figura de la objeción de conciencia al servicio militar no está establecida por ley. Es la jurisprudencia de la Corte Constitucional la que

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-478 de 1999.

establece los referentes para determinar si el servicio militar obligatorio viola, según cada caso particular, el artículo 18 de la Constitución Nacional que dice: “se garantiza la libertad conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia”.

En general, la Corte Constitucional ha señalado que la objeción de conciencia se presenta cuando el cumplimiento de la normatividad vigente exige, por parte de las personas obligadas a acatarla, un comportamiento que su conciencia prohíbe³². En otras palabras, la objeción de conciencia supone la presencia de una discrepancia entre la norma jurídica y alguna norma moral. Siguiendo a Venditti, la Corte ha definido la objeción de conciencia como “la resistencia a obedecer un imperativo jurídico invocando la existencia de un dictamen de conciencia que impide sujetarse al comportamiento prescrito”³³. La jurisprudencia constitucional ha destacado la existencia de un claro nexo entre la objeción de conciencia y la libertad de pensamiento, la libertad religiosa y la libertad de conciencia.

No obstante, la jurisprudencia ha establecido que el derecho a la objeción de conciencia no es ilimitado sino que, por el contrario, puede verse sometido a restricciones. “[...] pues, de lo contrario, no sería factible adoptar medidas vinculantes para las personas asociadas”³⁴. En la base de los deberes constitucionales³⁵ está la idea misma de sometimiento al Derecho, y la obligatoriedad de la que son revestidos obedece a la consideración de que, si cada persona pudiese, según los dictados de su conciencia, decidir cuáles normas acata y cuáles no, se desvertebraría el orden y se haría imposible la existencia de la comunidad organizada³⁶. De este modo, la objeción de conciencia encuentra límites en los derechos de los demás y en la existencia de deberes

³² Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2009.

³³ Citada por Suárez Pertierro, Gustavo. “La objeción de conciencia al servicio militar en España”. En *Anuario de Derechos Humanos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos, 1990, p. 251.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2009.

³⁵ “Aquellas conductas o comportamientos de carácter público, exigibles por la ley a la persona o al ciudadano, que imponen prestaciones físicas o económicas y que afectan, en consecuencia, la esfera de su libertad personal” (sentencia T-388 de 2009). Se trata de comportamientos que se imponen a los particulares en consideración a intereses generales de la comunidad y que responden al criterio conforme al cual todas las personas están obligadas a contribuir al mantenimiento de las condiciones que permiten la armónica convivencia.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-728 de 2009.



jurídicos vinculados con aspectos como los requerimientos del orden público, la tranquilidad, la salubridad o la seguridad colectivas.

A partir de la promulgación de la Constitución Nacional, en 1991, el debate se ha centrado en la necesidad de definir un criterio a partir del cual pueda hacerse efectivo el derecho a la objeción de conciencia, sobre la base de que no toda manifestación de una reserva de conciencia puede esgrimirse como excusa frente al cumplimiento de los deberes jurídicos, pero los deberes jurídicos tampoco pueden pretenderse ineludibles aun sobre las consideraciones de conciencia de los individuos.

Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha llamado repetidamente la atención sobre la necesidad de un criterio de ponderación que ponga énfasis en la consideración de la naturaleza del reparo de conciencia, la seriedad con la que es asumido, la afectación que su desconocimiento produce en el sujeto, etc., frente a la importancia del deber jurídico en relación con el cual se plantea y las circunstancias en las que se desarrolla, aspecto en el que cabe examinar la posibilidad de sustituirlo por otro de similar naturaleza que no plantee conflictos de conciencia a dichos objetores.

En este último sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno a la posibilidad de conciliar el cumplimiento del deber con modalidades que lo hagan compatible con las consideraciones de conciencia. Así, por ejemplo, frente a la objeción de conciencia al servicio militar, se ha planteado que, como alternativa, los objetores deberían prestar un servicio social, también obligatorio, en condiciones equivalentes³⁷.

Hasta 2009, la jurisprudencia de la Corte se había pronunciado en contra de la aplicación de la objeción de conciencia en el ámbito del servicio militar obligatorio. La postura de la Corte era que la objeción de conciencia solo resultaba admisible cuando hubiese sido expresamente contemplada en la ley, y dado que:

[...] no existe en nuestro régimen relacionado con el servicio militar la figura de la 'objeción de conciencia', por cuanto no resulta del fuero propio de las exigencias del servicio militar el autorizar a los ciudadanos

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-728 de 2009.

para no atender este deber esencial, cuyos basamentos se encuentran no sólo en lo dispuesto en la ley sino justamente en la conciencia del propio compromiso social³⁸.

Como el legislador no se ha pronunciado al respecto, en materia de servicio militar no procedía la objeción de conciencia.

A propósito, en la sentencia T-409 de 1992, la Corte había expresado:

Si la obligación de prestar el servicio militar es desarrollo del postulado según el cual los intereses colectivos prevalecen sobre los individuales y si, además, el Estado al exigirlo no puede desconocer la igualdad de las personas ante la ley, cuyos dictados deben ser objetivos e imparciales, es evidente que la objeción de conciencia para que pueda invocarse, requiere de su expresa institucionalización dentro del respectivo ordenamiento jurídico. Es decir, las autoridades no pueden admitirla sin estar contemplada su posibilidad ni fijadas en norma vigente las condiciones dentro de las cuales ha de reconocerse; hacerlo sin ese fundamento en casos específicos representaría desbordamiento de sus atribuciones y franca violación del principio de igualdad, aparte de la incertidumbre que se generaría en el interior de la comunidad [...] La garantía de la libertad de conciencia no necesariamente incluye la consagración positiva de la objeción de conciencia para prestar el servicio militar. Esta figura, que en otros sistemas permite al individuo negarse a cumplir una obligación como la mencionada cuando la actividad correspondiente signifique la realización de conductas que pugnan con sus convicciones íntimas, no ha sido aceptada por la Constitución colombiana como recurso exonerativo de la indicada obligación³⁹.

En la misma sentencia, la Corte señaló que es posible establecer que la objeción de conciencia no existe como derecho en la Constitución Política de Colombia⁴⁰. Asimismo, añadió la Corporación que el servicio militar no tiene connotaciones

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-511 de 1994.

³⁹ Corte Constitucional, sentencia T-409 de 1992.

⁴⁰ "En Colombia tampoco es admisible esta posibilidad, igualmente propuesta y rechazada en la Asamblea Nacional Constituyente, de tal modo que no existe en nuestro Derecho Público norma alguna que haga lícita al individuo la conducta de negarse a tomar o a emplear las armas que le suministran las Fuerzas Militares para los fines que la Constitución Política indica" (*ibíd.*).



que puedan afectar el ámbito de la conciencia individual, por cuanto puede prestarse de diversas formas dentro de las Fuerzas Militares⁴¹.

En las sentencias de la segunda mitad de la década de 2000, la Corte parece mostrarse más flexible respecto de la objeción de conciencia. Señalaba la Corte que la objeción de conciencia es una situación personal, que obedece al fuero interno del objetor. De este modo, subsiste la obligación general, pero la persona, por consideraciones de conciencia, puede oponerse a cumplirla. La regulación de este fenómeno, entonces, debe ser distinta, puesto que ya no se trata de identificar grupos de personas que por sus características objetivas comunes deban ser eximidos del servicio, sino que es preciso orientarse a establecer criterios para determinar la naturaleza de la objeción, su seriedad, o, en general, los condiciones en las que puede tenerse como válida.

Solo a partir de 2009, la Corte, luego de “una lectura armónica de los artículos 18 (libertad de conciencia) y 19 (libertad de religión y cultos) de la Constitución, a la luz del bloque de constitucionalidad, es posible concluir que de los mismos sí se desprende la garantía de la objeción de conciencia frente al servicio militar”⁴². Es decir que, si bien la garantía constitucional de la objeción de conciencia al cumplimiento de distintos deberes jurídicos, requiere un desarrollo legislativo, y el que este no exista no implica la ineficacia del derecho, el cual, en su núcleo esencial, puede hacerse valer directamente sobre la base de la Constitución.

Lo anterior encuentra sustento en el hecho de que, en general, la libertad de conciencia explícitamente garantiza a toda persona el derecho constitucional a ‘no ser obligado actuar en contra de su conciencia’. De este modo, quien de manera seria presente una objeción de conciencia, vería irrespetado su derecho si, pese a ello, se le impusiese un deber que tiene un altísimo grado de afectación sobre la persona, en cuanto que, precisamente, su cumplimiento implicaría actuar en contra de su conciencia.

⁴¹ “Juzga la Corte, por otra parte, que el servicio militar en sí mismo, es decir como actividad genéricamente considerada, carece de connotaciones que puedan afectar el ámbito de la conciencia individual, por cuanto aquel puede prestarse en diversas funciones de las requeridas para la permanencia y continuidad de las Fuerzas Militares. Así, un colombiano llamado a las filas del ejército nacional, puede desempeñarse en cualquiera de los distintos frentes que implican la existencia de los cuerpos armados, por ejemplo en calidad de conductor de vehículo, o como operador de radio, mediante una *razonable* distribución de tareas y responsabilidades, en el marco de las facultades legales de quienes tienen a cargo su funcionamiento” (*ibíd.*).

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-728 de 2009.

De este modo, la posibilidad de presentar una objeción de conciencia está supeditada a la valoración que en cada caso concreto se realice en torno a, por una parte, los elementos que configuran la reserva de conciencia, y por otra, la naturaleza del deber que da lugar al reparo. Si a la luz de ese análisis se concluye que hay lugar a la objeción de conciencia, la falta de previsión legislativa sobre el particular no puede tenerse como un obstáculo para la efectividad del derecho, el cual podría ejercerse directamente sobre la base de la Constitución. En este sentido, la Corte se aparta de la interpretación conforme con la cual, en el pasado, había llegado a la conclusión de que la Asamblea Nacional Constituyente, al rechazar la propuesta de incluir de manera expresa en el texto de la Constitución la garantía de la objeción de conciencia al servicio militar, había excluido del orden constitucional la posibilidad de dicha objeción. Esa conclusión, parte del criterio según el cual el ejercicio de la objeción de conciencia requiere que, en cada caso, aquella se consagre de manera expresa por la Constitución o por la ley. En efecto: una cosa es que las condiciones para el ejercicio del derecho deban ser definidas por el legislador, y otra que cuando se den los supuestos que —a la luz de la Constitución— le dan piso, este pueda ejercerse por sus titulares aun sin que el legislador haya fijado las condiciones para ese ejercicio.

Por otra parte, en la medida en que, a menudo, la objeción de conciencia al servicio militar está ligada a consideraciones de carácter religioso, la negativa a reconocerla afecta también la libertad religiosa y de cultos establecida por el artículo 19 de la Constitución Política, que asegura a las personas la posibilidad de adecuar sus comportamientos y actuaciones externas a los mandatos de sus creencias particulares. Para la Corte, no es razonable obligar a una persona a prestar el servicio militar, cuando los fines imperiosos que se buscan por tal medio, como retribuir a la patria los beneficios recibidos, contribuir a la protección de la Nación y el Estado, así como propiciar la cohesión social, son fines constitucionales que pueden conseguirse por otros medios⁴³. No es necesario que sea mediante la prestación del servicio militar, que, en el caso de los objetores de conciencia, plantea un conflicto muy profundo entre el deber constitucional y las convicciones o las creencias que profesan.

La anterior interpretación se encuentra en armonía con las directrices adoptadas por las Naciones Unidas, que:

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-728 de 2009.



[...] reconociendo el derecho de toda persona a tener objeciones de conciencia al servicio militar como ejercicio legítimo del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión enunciado en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, [...] se recomienda a los Estados que tengan un sistema de servicio militar obligatorio en el que no se haya introducido todavía una disposición de ese tipo, que introduzcan varias formas de servicio alternativo para los objetores de conciencia, compatibles con las razones en que se basa la objeción de conciencia⁴⁴.

En este mismo sentido, en las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia (2004), se señalaba con preocupación que la legislación del país “no permite la objeción de conciencia al servicio militar”. En consecuencia, hace un llamado al Estado para que garantice que “los objetores de conciencia puedan optar por un servicio alternativo cuya duración no tenga efectos punitivos”⁴⁵.

La Corte debe señalar que las convicciones o creencias que den lugar a negarse a la prestación del servicio militar deben ser profundas, fijas y sinceras, para que sean de una entidad tal que realmente se encuentre amenazada la libertad de conciencia y de religión.

En primer lugar, cabe resaltar que las convicciones o las creencias que son objeto de protección constitucional tienen que definir y condicionar la actuación de las personas. Esto es, su obrar, su comportamiento externo. No puede tratarse de convicciones o de creencias que tan solo estén en el fuero interno y vivan allí, que no trasciendan a la acción. En tal sentido, si una convicción o una creencia han permanecido en el fuero interno durante algún tiempo, al llegar el momento de prestar el servicio militar obligatorio, tal convicción o creencia puede seguir limitada a ese ámbito interno. No existe, en principio, un deber constitucional de garantizar el derecho a no ser obligado a actuar en contra de su conciencia.

En tal sentido, todo objetor de conciencia tendrá la mínima obligación de demostrar las manifestaciones externas de sus convicciones y de sus creencias. Es su deber probar que su conciencia ha condicionado y determinado su

⁴⁴ Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 1989/59.

⁴⁵ Naciones Unidas. CCPR/CO/80/COL, artículos 18 y 26, mayo 26 de 2004.

actuar de tal forma que prestar el servicio militar obligatorio implicaría actuar en contra de ella.

Ahora bien, las convicciones o creencias que se invoquen, además de tener manifestaciones externas que se puedan probar, deben ser profundas, fijas y sinceras⁴⁶.

Que sean profundas implica que no son una convicción o una creencia personal superficial, sino que afectan de manera integral su vida y su forma de ser, así como la totalidad de sus decisiones y apreciaciones. Tiene que tratarse de convicciones o creencias que formen parte de su forma de vida y que condicionen su actuar de manera integral.

Que sean fijas implica que no son móviles, que no se trata de convicciones o creencias que pueden ser modificadas fácil o rápidamente, ni creencias o convicciones que tan solo hace poco tiempo se alega tener.

Finalmente, que sean sinceras implica que son honestas, que no son falsas, acomodaticias o estratégicas. En tal caso, por ejemplo, el comportamiento violento de un joven en riñas escolares puede ser una forma legítima de desvirtuar la supuesta sinceridad, si esta realmente no existiese.

Por otra parte —aclara la Corte—, las convicciones o creencias susceptibles de ser alegadas pueden tener carácter religioso, ético, moral o filosófico.

Finalmente, basta señalar que hasta tanto no se considere un proceso especial, reglamentado por el Congreso, las objeciones de conciencia que presenten los jóvenes tendrán que ser tramitadas de forma imparcial y neutral, de acuerdo con las reglas del debido proceso, y, en todo caso, el derecho constitucional de objeción de conciencia puede ser objeto de protección por los jueces de tutela.

En este caso, lo que en realidad se censura es que el legislador no haya expedido una ley que regule la objeción de conciencia en el ámbito del servicio militar. La omisión del legislador no implica que el derecho a la objeción de conciencia —incluido el que se plantea frente al servicio militar— no pueda ejercerse, sino que en tal caso se aplica de manera directa la Constitución y el derecho puede hacerse valer, cuando sea necesario, por la vía de la acción de tutela.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-728 de 2009.



En este contexto es preciso señalar que en el concepto de objeción de conciencia confluyen dos aspectos distintos, puesto que, por un lado, está el derecho constitucional que tiene una persona a no ser obligada a actuar en contra de su conciencia o de sus creencias y, por otro, el procedimiento que debe establecer el legislador en orden a puntualizar las condiciones requeridas para que se reconozca a una persona su condición de objetor de conciencia al servicio militar. El primero es un derecho fundamental de inmediato cumplimiento, cuyo goce efectivo, como se ha dicho, puede ser garantizado por el juez de tutela. El segundo es un desarrollo legal que en Colombia no existe. No obstante, el cumplimiento del primer derecho no puede depender de la existencia del procedimiento legal para que se reconozca a alguien su condición de objetor.

Según el diario bogotano *El Espectador* (9 de setiembre de 2010), el trámite de la demanda que dio resultado la sentencia en mención:

[...] se inició desde abril de 2009 cuando dos ciudadanos demandaron ante la Corte Constitucional un artículo que alude al servicio de reclutamiento y movilización para la prestación del servicio militar, pues en su criterio se omiten, entre las exenciones para prestarlo, a los objetores de conciencia. En cambio se admite que los indígenas que residan en su territorio y los limitados físicos y sensoriales permanentes sí están exentos de prestar el servicio militar.

La demanda suscitó una intensa controversia con los más variados argumentos. Así como el Ministerio de Defensa reclamó que no puede existir dicha objeción de conciencia pues equivaldría a desatender un deber social; la facultad de Derecho de la Universidad Eafit dejó sentado el argumento clave que luego acogió la Corte: “La omisión de regular la objeción de conciencia al servicio militar constituye una vulneración del derecho fundamental a la libertad de conciencia”.

El centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, (DeJuSticia) desestimó el argumento de que la Asamblea Constituyente de 1991 no le dio validez al tema de la objeción de conciencia y, por el contrario, aportó un minucioso seguimiento a la forma como este tema fue debatido, al punto que llegó a probarse, en primer debate, la opción del servicio social, civil o ecológico para quienes no prestaran el servicio militar.

En otras palabras, DeJuSticia expresó que la no aprobación explícita de la objeción de conciencia al servicio militar fue un hecho muy ambiguo, pero del cual no puede desprenderse la voluntad de los ciudadanos por esta posibilidad, que debería generarse a partir de una ley. Un argumento similar al que presentó la Procuraduría, que también llamó la atención sobre la omisión legislativa respecto del tema.

A su vez, la Comisión Colombiana de Juristas demostró cómo no solo existe una creciente tendencia en el derecho internacional a desarrollar la objeción de conciencia al servicio militar, sino que en países como Alemania, Dinamarca, Brasil, Paraguay, Ecuador, Rusia, Serbia, Suiza o Estados Unidos, esta opción es posible, con diversos regímenes de servicio militar obligatorio o voluntario.

Después del prolongado debate, la Corte Constitucional encontró que la posibilidad de presentar una objeción de conciencia se puede supeditar a la valoración de cada caso concreto, pues de todas maneras la falta de previsión del poder legislativo sobre esta materia no puede ser un obstáculo para la protección de tal derecho. Y acoge el argumento de DeJuSticia en el sentido de que la Constituyente de 1991 nunca rechazó la propuesta de incluir la garantía de la objeción de conciencia al servicio militar.

De tal manera que, en su sentencia, la Corte deja en claro que si las convicciones o creencias que se invoquen para reclamar la objeción de conciencia son “profundas, fijas y sinceras”, estas deben ser protegidas por los jueces de tutela. Y cuando se habla de profundas es que afecten de manera integral la vida y forma de ser de la persona; fijas quiere decir que no se puedan modificar rápidamente, y sinceras que se demuestren en los hechos. Así, por ejemplo, el comportamiento violento de un joven, en riñas escolares, desvirtuaría su sinceridad.

Como existe una omisión legislativa en la materia y no se han regulado aspectos como el servicio social alternativo, en adelante los jóvenes pueden plantear su derecho a la objeción de conciencia al servicio militar por vía de tutela. Y básicamente tendrán que probar que una persona no está obligada a actuar contra su conciencia o creencias, demostrando con argumentos y conducta que cumplen las condiciones para que se les reconozca como objetores al servicio militar.



De manera complementaria, la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República a regular este crucial aspecto de la sociedad contemporánea, definiendo no solo las condiciones en que procede la protección de este derecho, sino las alternativas que se puedan ofrecer a los objetores de conciencia para que tengan otra opción de cumplir con sus deberes constitucionales con la patria, sin tener que desconocer sus convicciones o creencias personales y religiosas.

VII. Algunas líneas conclusivas

Todo pareciera indicar que el tema de la objeción de conciencia progresivamente y en el mediano plazo tenderá a abrirse paso por la confluencia de varios factores que podemos resumir así: de un lado, la tendencia a la profesionalización de la tropa en las Fuerzas Militares, y en segundo lugar, la expansión de movimientos de jóvenes que invocan la objeción de conciencia para no ser incluidos en las tropas y la probable reglamentación por el Congreso de una serie de procedimientos que permitan que las objeciones de conciencia sean tramitadas institucionalmente. Esto hará que, a mediano plazo, el caso colombiano se sitúe en la tendencia internacional contemporánea de avanzar hacia ejércitos de soldados profesionales.

EL RECLUTAMIENTO Y USO DE NIÑOS SOLDADOS
EN EL PERÚ

Gerardo Alberto Arce A.

En el año 2002, un conjunto de Estados —entre ellos el Perú— se comprometió, a través del Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, a tomar todas las medidas necesarias para que no se reclute en sus Fuerzas Armadas, ni se utilice en hostilidades en el marco de un conflicto armado, a menores de dieciocho años. Esta prohibición se hizo extensiva al reclutamiento de menores de edad por grupos armados distintos de las Fuerzas Armadas de un Estado. Los Estados firmantes se comprometieron, además, a tomar las medidas —legales, administrativas y de toda índole— para evitar este reclutamiento.

En consonancia con este compromiso, la Ley de Servicio Militar¹ actualmente en vigencia y su Reglamento² establecen claramente que la edad mínima para prestar servicio militar es de dieciocho años. Asimismo, se establece la responsabilidad administrativa y penal del personal militar directamente involucrado en el reclutamiento de menores de edad³. Sin embargo, a pesar de la claridad de este marco normativo, la práctica del reclutamiento ilegal de menores de edad continúa en el Perú. En efecto, la Defensoría del Pueblo recibió, solo en el año 2009, 105 denuncias por reclutamiento indebido de menores de edad para prestar servicio militar.

I. Los casos reportados por la Defensoría del Pueblo

Las 105 quejas que registró la Defensoría del Pueblo durante el año pasado ciertamente no constituyen el total del universo de menores reclutados

¹ Ley 29248, Ley de Servicio Militar.

² Reglamento de la Ley de Servicio Militar, aprobado por Decreto Supremo N.º 021-2009-DE-SG.

³ *Ibidem*, artículo 6.

(recuérdese que tan solo en abril de 2009 el Ejército dio de baja a cerca de 1000 menores por medio de un “licenciamiento extraordinario”⁴), sin embargo sí constituyen una muestra representativa que nos permite vislumbrar algunas tendencias sobre el fenómeno del enlistamiento de menores de edad para prestar servicio militar en el Ejército. En este universo de jóvenes, con edades que fluctúan entre los catorce y los diecisiete años, saltan a la vista algunas tendencias. En primer lugar, de los 105 casos, 63 corresponden a jóvenes de la región Ucayali, a pesar de que esta región concentra menos del 2% de la población nacional. Además, estos no serían casos aislados, sino parte de una tendencia que viene desde tiempo atrás pues, de manera similar, de los 120 casos registrados por la Defensoría durante el año 2008, 56 correspondían a jóvenes de esa misma región. Los jóvenes reclutados en Ucayali provienen en su mayoría de las provincias de Coronel Portillo y Padre Abad. Otras regiones en las que se han registrado casos de reclutamiento de menores son Loreto (cuatro casos), San Martín (tres casos) y Junín (tres casos)⁵.

Menores fallecidos durante servicio militar (2009)

Nombre	Edad	Región de procedencia	Fecha de deceso	Circunstancias de deceso
Robinson Macedo Cima	17	Ucayali (Coronel Portillo)	9 de abril de 2009	Falleció en la emboscada terrorista ocurrida en Sanabamba, en la que murieron otros trece soldados.
Jordy Arévalo Picón	16	Ucayali (Coronel Portillo)	16 de julio de 2009	Falleció en el desarrollo de un ejercicio de entrenamiento con explosivos en el Batallón de Infantería N.º 42 de Pichari (Ayacucho). Entre los soldados heridos en dicho accidente también se encontraba el menor Sylbert Saldaña Salas (17).
Marcelino Huamaní Tito	17	Lima (Mala)	4 de octubre de 2009	Desapareció al caer en las aguas del río Mantaro, en las inmediaciones de una base contrasubversiva. Su cadáver apareció trece días después.

Fuente: Elaboración propia

⁴ “Se reunieron la CCNDDHH y el Comando Conjunto de las FFAA”. *La República*, 29 de abril de 2009.

⁵ Cabe señalar que estas cantidades podrían ser más altas, debido a que, de los 105 casos incluidos en la base de datos de la Defensoría del Pueblo, veintiséis no presentan información sobre la localidad de origen de los jóvenes.



En cuanto a las zonas de destacamento, 34 menores fueron enviados a distintas bases militares ubicadas en la región Ayacucho, diecisiete a Junín, doce a Huánuco, diez a San Martín y nueve al Cusco. Las principales unidades y bases militares a las que fueron llevados los menores irregularmente reclutados fueron el cuartel Los Cabitos, de la 2.^a Brigada de Infantería, en Ayacucho; la Base N.º 42, en Unión Mantaro, en el mismo departamento; el Batallón de Comandos N.º 313, en la base Los Laureles, Tingo María, Huánuco; la Base N.º 116 y el Batallón Contrasubversivo Moquegua N.º 42, ambos en Pichari, la Convención, Cusco; la Compañía Especial de Comandos Otorongo N.º 115, en Aucayacu, Huánuco, entre muchas otras.

II. El sistema de reclutamiento

Antes de describir la manera en que fueron reclutados estos menores, quisiéramos resaltar la pronunciada brecha existente entre el sistema formal de reclutamiento, establecido en la Ley de Servicio Militar, y el sistema informal en que este se lleva a cabo en la realidad. Como señalábamos líneas arriba, el servicio militar en el Perú, tal como se encuentra normado en la Ley 29248, reafirma el modelo de reclutamiento voluntario y establece que solo pueden prestar servicio ciudadanos entre los dieciocho y los treinta años. También establece el diseño de un sistema de reclutamiento de acuerdo con las siguientes características: en la cúspide del sistema se encuentra la Oficina Central de Registro Militar, dependiente del Ministerio de Defensa, a la que reportan los organismos de Reserva y Movilización, y las Oficinas de Registro Militar de los tres institutos armados, encargadas de “las acciones de inscripción, calificación, selección, organización, y demás procedimientos del Registro Militar”⁶. Estas oficinas deben funcionar en todas las capitales de las provincias del país y en las localidades en las que los institutos armados mantienen desplegadas sus unidades y dependencias.

De esta manera, los jóvenes que deseen prestar servicio militar deben, tras inscribirse en la Oficina de Registro Militar (trámite que continúa siendo obligatorio, aunque en la práctica ha descendido considerablemente el número de jóvenes que se inscriben en el registro, pues la presentación de la Libreta Militar dejó de ser un requisito para tramitar el Documento Nacional de Identidad), pasar

⁶ Ley 29248, Ley del Servicio Militar, artículo 18.

por diversos exámenes en los que se evalúa su aptitud somática y psicofísica y que están a cargo de las juntas de calificación y selección. Solo si aprueban satisfactoriamente estas pruebas pueden ser admitidos en el servicio activo. Además, cabe señalar que el reglamento de la Ley del Servicio Militar señala explícitamente que uno de los requisitos para prestar servicio militar voluntario es la presentación del Documento Nacional de Identidad como único medio válido para corroborar la mayoría de edad de los jóvenes voluntarios⁷.

Hasta aquí hemos descrito el sistema formal de reclutamiento. Sin embargo, en la práctica el reclutamiento llevado a cabo por el Ejército presenta otras características. Al no poder canalizar las oficinas de Registro Militar —dada la escasez de voluntarios— un adecuado volumen de reclutas para mantener los niveles necesarios de personal de tropa⁸, son las propias unidades militares del Ejército las que se encargan de realizar el reclutamiento de nuevos voluntarios. De esta forma, con el fin de completar su cuota de reclutas, el comandante de unidad normalmente encarga a un suboficial o subteniente que se dirija a la ciudad o poblado más cercano para captar nuevos voluntarios. En muchos casos no se dirigen a localidades en su región sino a localidades de la selva, en particular la región Ucayali. De este modo, la ciudad de Pucallpa se ha convertido en el principal centro de reclutamiento en el todo el país. La plaza Grau de dicha ciudad, más conocida como Plaza del Reloj Público, es el lugar habitual en el que los reclutadores captan nuevos voluntarios. Según los testimonios que hemos recabado, hasta el año 2010 era usual ver puestos de agentes militares enviados desde distintas regiones militares, cada uno realizando el reclutamiento por su cuenta. Para lograrlo, era usual que a los jóvenes se les hicieran diversos ofrecimientos, como la posibilidad de cursar estudios superiores o de recibir capacitación técnica productiva si se incorporaban al servicio militar. Incluso se llegaron a repartir volantes en los que se ofrecía una asignación económica mensual de S/. 350 a partir de 2009, cuando en la actualidad esta asignación fluctúa entre los S/. 160 y los S/. 214⁹.

⁷ Artículo 61 del Reglamento de Servicio Militar.

⁸ Por niveles necesarios nos referimos simplemente al nivel requerido para mantener la misma dotación de personal de tropa con que cuentan las unidades militares, haciendo abstracción de cuáles son realmente las necesidades de personal que requieren las Fuerzas Armadas en nuestro país, cuestión que amerita un debate previo sobre los roles y misiones asignados a ellas. Por ejemplo, un ejército que realice tareas de seguridad interior (misiones policiales) siempre necesitará más personal que uno que se dedique exclusivamente a tareas de preparación para la defensa externa del territorio o a ayudar a la población en casos de desastres naturales.

⁹ Este ofrecimiento tenía cierto asidero en la realidad, pues la nueva Ley del Servicio Militar



La plaza del Reloj Público, principal punto en que se realiza el reclutamiento, se encuentra a escasos metros del puerto fluvial de Pucallpa, por lo que es una zona de tránsito de poblaciones de otras localidades de la región. Es por eso que jóvenes provenientes de otras localidades de la región Ucayali —incluyendo comunidades nativas— a menudo son captados en aquel lugar.

Cabe señalar que, a partir de los casos de reclutamiento de menores de edad registrados por la Defensoría del Pueblo, se ha podido comprobar que los reclutadores hacían caso omiso de la disposición del Reglamento de la Ley del Servicio Militar que los obliga a corroborar la edad de los voluntarios mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad, y que se conformaban con las partidas de nacimiento. Además, se ha comprobado que en muchos casos los jóvenes que se presentaban como voluntarios para prestar servicio militar mostraban partidas de nacimiento fraguadas —presumiblemente con ayuda de los propios reclutadores— para registrar una edad mayor a la real. Muchas veces esto se hacía simplemente alterando un dígito de la partida de nacimiento. Si la fecha de nacimiento de un menor era 1 de julio de 1992, se adulteraba la partida de nacimiento simplemente cambiando el último dígito, de modo que aparezca como fecha de nacimiento el mismo día, pero en 1990.

Pero los agentes reclutadores no solo realizan las actividades de captación en Pucallpa, sino que también se adentran en las comunidades más alejadas de Ucayali. Esto se puede comprobar en el testimonio del menor de iniciales A.F.P., recogido por la Comisión de Derechos Humanos de Pucallpa - Codeh Pucallpa:

“El 4 de enero del 2009, siendo aproximadamente las 12:00 m, dos efectivos del Ejército Peruano del Batallón de Comando 313 de Tingo María, se apersonaron al caserío Nueva Esperanza de Panaillo para realizar invitaciones y reclutamiento para el servicio militar voluntario, en donde conozco al técnico “Z” y se hace amigo de mi familia porque llegaba a mi domicilio, lugar donde funciona el altoparlante. Mi señor padre es el encargado del altoparlante municipal, y este técnico “Z” aprovecha para difundir a la población sobre el servicio militar.

establece que la asignación económica mensual (asignada en el rango militar como “propina”) aumentará gradualmente hasta alcanzar el 10% del valor de una Unidad Impositiva Tributaria, es decir, S/. 360 en valores actuales. Sin embargo, la norma señala que este aumento será gradual. En 2009 la Asignación Económica aumentó de S/. 112 a S/. 160 para el grado de soldado. Recién en setiembre de 2010 se realizó el aumento a S/. 360, pero solo para el personal que presta servicio en el ámbito del valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE).

A consecuencia de esto, el técnico “Z” empezó a manifestarme que si yo me presento al Ejército tendría muchos beneficios como: documento DNI, Libreta Militar, propina y estudios superiores.

El día 6 de enero del 2009, siendo aproximadamente las 2:00 a.m., sin avisar a mis padres, viajé desde el caserío Nueva Esperanza de Panaillo a la ciudad de Pucallpa, fui al malecón Grau y ubiqué al técnico “Z” y le manifesté mi deseo de realizar el servicio militar, preguntándome cuántos años tengo y le respondí que tenía 16. Entonces me contestó que sí podía ir al servicio militar y no me solicitó documento alguno; luego de invitarme a tomar desayuno a las 11 a.m., junto a otros trece reclutados nos enviaron a la ciudad de Tingo María a bordo de un auto, para luego ser conducidos a la Base de Comandos 313, llegando a las 4 p.m. Un médico nos revisó y luego dijo que todos estábamos aptos para el servicio, junto a mí fueron otros diez menores de edad.

Durante los cuatro meses que estuve en el Ejército me matricularon en el colegio Naranjillo, pero era imposible estudiar, por las guardias que debíamos cumplir en el Ejército. Asimismo, nos infligían castigos físicos por ser novatos.

El 9 de abril del 2009, el Comandante de la base ordena separar a todos los que éramos menores de edad, debido al asesinato ocurrido en el VRAE, disponiendo mi retiro el 25 de abril del 2009, me dieron la constancia médica y la constancia de retiro y no la boleta militar”.

Tal como se puede desprender de este testimonio, el reclutamiento de menores de edad para prestar servicio militar en el Ejército era una práctica de la que tenían conocimiento los comandantes de las unidades militares en las que prestaban servicio estos menores. Esto quedó comprobado tras la emboscada senderista en Sanabamba, en abril de 2009, en la que falleció el menor Robinson Macedo Sima. Tras ello el Comando del Ejército ordenó a todas las unidades militares que remitan la relación de personal menor de edad¹⁰, que posteriormente fue dado de baja a través del licenciamiento extraordinario llevado a cabo a fines de abril del año pasado.

¹⁰ Ver anexo 2.



En algunos casos, al comprobarse su minoría de edad, los jóvenes eran dados de baja y literalmente puestos en la calle, sin proporcionarles los medios económicos necesarios para que pudiesen regresar con seguridad a sus localidades de origen. Cabe señalar, sin embargo, que estos casos fueron una excepción, pues la mayoría de veces en que se dio la intervención de la Defensoría del Pueblo, los menores fueron directamente entregados a sus padres en presencia de los funcionarios de la Oficina Defensorial de la localidad.

III. El sistema de reclutamiento de la Marina de Guerra

A modo de comparación, vale la pena contrastar el funcionamiento del sistema de reclutamiento del Ejército frente al de la Marina de Guerra. Mientras el Ejército hasta el 2010 ha realizado su reclutamiento de forma altamente descentralizada a través de 150 oficinas de Registro Militar a lo largo de todo el país (a las que se suman las “oficinas móviles”), la Marina concentra el reclutamiento en cinco sedes regionales (Lima, Piura, Mollendo, Pucallpa e Iquitos), donde se encuentran sus Escuelas de Grumetes, en las cuales los jóvenes que se presentan pasan por exhaustivos exámenes médicos antes de ser incorporados al servicio militar. Al ser seleccionados, estos reciben adiestramiento militar y capacitación técnica productiva durante tres meses en las Escuelas de Grumetes antes de ser enviados a las diversas unidades navales y dependencias de dicho instituto armado. Hasta el 2010, el Ejército no contaba con escuelas de reclutas de este tipo.

La causa de que la totalidad de casos de reclutamiento ilegal se concentre en el Ejército, y no en los otros institutos armados, radica justamente en ese diseño descentralizado, aunque también debemos reconocer que el volumen de reclutas requeridos por Ejército —diez veces la cantidad de la Marina— es otra de las causas subyacentes. Por esta razón, a partir de julio de 2010, el Comando de Reserva y Movilización del Ejército - COREMOVE, viene implementando una reforma que busca centralizar el reclutamiento en quince centros regionales, para así reforzar los controles durante la selección y, de esta manera, evitar el enlistamiento de menores.

IV. ¿Por qué Ucayali?

Si nos preguntamos sobre la razón por la cual estos casos ocurrieron mayoritariamente en la región Ucayali, podemos plantear algunas hipótesis de trabajo. En primer lugar, la extracción geográfica de los jóvenes soldados en la

actualidad ya no corresponde mayoritariamente a las ciudades de la costa, sino a localidades de la sierra y selva de nuestro país. Esto se debe a que, tras pasar de un sistema de reclutamiento obligatorio a uno voluntario a partir del año 2000, los incentivos que el Ejército ofrece a los jóvenes para incorporarse al servicio militar —asignación económica, alimentación, capacitación técnica, estatus— deben ahora competir con los incentivos que ofrece el mercado laboral a estos jóvenes. Si consideramos que la asignación económica mensual que reciben los soldados se halla en el nivel de los S/. 160 mensuales —bastante menor que los S/. 600 de la Remuneración Mínima Vital o sueldo mínimo— entenderemos la necesidad que enfrenta el Ejército de reclutar voluntarios en las localidades más pobres y alejadas de nuestro país, ya que en las regiones más integradas a la economía moderna, como las ciudades de la costa, los incentivos que ofrece el servicio militar no logran equiparar los ingresos que ofrece el mercado, incluso para puestos no calificados.

Empero, si comparamos las regiones de la sierra y la selva, encontraremos una mayor predisposición en los jóvenes de esta última región por incorporarse al servicio militar, quizá por la intervención de factores culturales, quizá porque el recuerdo de la actuación de las Fuerzas Armadas durante el conflicto armado interno en el caso de las regiones de la sierra sur aún genera el rechazo de la población. En cualquier caso, en la actualidad la selva es la principal zona de reclutamiento para el Ejército. Ahora bien, si tratamos de vislumbrar la razón por la cual el departamento de Ucayali es la región preferida por los oficiales militares encargados del reclutamiento, debemos tener en cuenta la cercanía relativa de esta región (y su mayor accesibilidad vía terrestre) a las regiones de destino de los jóvenes soldados (sierra central y sur), cercanía mayor que otras localidades de la selva, como Iquitos o Puerto Maldonado. También podemos especular que los reclutadores prefieren realizar el reclutamiento en regiones distintas a los lugares de destino, con el fin de evitar que la cercanía a la localidad de origen de los reclutas sea un incentivo para desertar en caso de que los jóvenes no se adapten a la vida militar.

Además de todo esto, la región Ucayali presenta características sociodemográficas bastante particulares. Si bien es una de las regiones más escasamente pobladas del territorio nacional (según el último censo de población tiene 432 159 habitantes, lo que representa 1,6% de la población nacional), es una de las regiones más pobres del país y con una población predominantemente joven¹¹.

¹¹ Ver Guevara Salas, Susana. *Ucayali. Análisis de situación en población*. Lima: UNFPA-CIES, 2009.



En efecto, según los datos del último censo, la edad media de la población es 21 años. Esto significa que el 50% de la población de Ucayali tiene 21 años o menos¹². Asimismo, los datos del censo de 2007 muestran que Ucayali tiene uno de los mayores índices de población masculina, con 105,8 hombres por cada 100 mujeres.

La economía de esta región se basa en la actividad agropecuaria y la extracción de recursos primarios. En ese contexto, la industria de transformación maderera se constituye en una de las principales fuentes de empleo en la región. Esta región presenció en los últimos años un acelerado crecimiento poblacional, producido tanto por migraciones internas como por una elevada tasa de fecundidad, una de las más elevadas del país. Según la última Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2004-2006, la región Ucayali tenía una tasa global de fecundidad de 3,3 hijos por mujer (más alta que la tasa de 2,6 hijos por mujer en todo el país, o dos hijos por mujer en la región de Lima). Además, cabe señalar que esta tasa era de cinco hijos por mujer en los años 1991-1992, lo que explica la alta predominancia de población joven en Ucayali en la actualidad.

Otro aspecto demográfico vinculado con este es la alta incidencia de embarazos en adolescentes. En la actualidad, el porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años que ya son madres en dicha región llega a 23%. En el país, Ucayali ocupa el tercer lugar en el número de madres adolescentes, cifra superada solo por los departamentos de Loreto (26%) y San Martín (26,3%). Si al porcentaje de adolescentes que son madres se le suma el porcentaje de adolescentes embarazadas, se tiene que la cuarta parte de adolescentes en Ucayali son madres¹³. Además, resulta llamativo el porcentaje de niños menores de 15 años que viven con la madre pero no con el padre (23,1%), lo cual puede configurar una situación de vulnerabilidad, porque es conocido que los hogares en los que las mujeres son jefas de familia y no tienen pareja tienden a ser más pobres. A la luz de esta información, resulta congruente el hecho de que en la mayoría de casos de reclutamiento de menores de edad registrados por la Defensoría del Pueblo —así como por la Comisión de Derechos Humanos de Pucallpa—, la persona que se acercaba a hacer la denuncia era por lo general la madre, en lugar del padre.

¹² *Ibidem*, p. 18.

¹³ *Ibidem*, p. 45.

V. Causas subyacentes: el problema de personal en las Fuerzas Armadas

Como señalábamos líneas arriba, el cambio de un modelo de reclutamiento obligatorio a uno voluntario a partir del año 2000 generó un pronunciado descenso en la cantidad de jóvenes que se presentaban a prestar servicio militar y, por ende, en la cantidad de soldados con que contaban las Fuerzas Armadas¹⁴. A este respecto, cabe señalar que la demanda de personal en los tres institutos armados es diferenciada. Basándonos en la más reciente información estadística disponible (2007), podemos afirmar que las necesidades de personal de tropa en los institutos armados responden a su distinta estructura organizacional. Así, mientras que el Ejército mantiene una estructura piramidal basada en un amplio cuerpo de personal de tropa (servicio militar) y comandada por un más reducido cuerpo de suboficiales y un menor cuerpo de oficiales, la Fuerza Aérea, y sobre todo la Marina de Guerra, cuentan con una estructura tipo rombo, en la que el grueso de las actividades descansa sobre el trabajo del cuerpo de suboficiales, apoyado por un reducido cuerpo de personal de tropa.

PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Nivel	Ejército	Fuerza Aérea	Marina de Guerra
Oficiales	5 737	1 655	1 915
Suboficiales	12 789	6 027	15 765
Tropa (servicio militar)	33 980	2 691	3 476

Fuente: Compendio Estadístico del Sector Defensa, 2005-2007.

Es decir, mientras en el Ejército el grueso de las actividades descansa sobre el trabajo del personal de tropa —por ello la necesidad vital en dicho instituto de mantener un alto índice de reclutamiento—, en la Fuerza Aérea y la Marina de Guerra la masa crítica de las actividades descansan sobre el trabajo (y la expertise técnica) del cuerpo de suboficiales.

De este modo, la demanda de cerca de 35 000 soldados que necesita el Ejército

¹⁴ El personal de las Fuerzas Armadas habría descendido, en términos globales (incluyendo los cuerpos de oficiales, suboficiales y personal de tropa de los tres institutos armados) de 115.000 hombres en el año 2000 a 80.000 en el año 2005, nivel que se mantiene en la actualidad. Ver U.S. Department of State, *World Military Expenditures and Arms Transfers*, 2005.



—diez veces superior a la demanda de personal de servicio militar por la Marina de Guerra— tan solo para mantener los niveles de 2007 es uno de los factores subyacentes que genera el reclutamiento de menores de edad para prestar servicio militar. Cabe señalar que, salvo por el personal de tropa reenganchado, el grueso de los reclutas abandona el Ejército tras cumplir los dos años de servicio, muchos incluso antes, lo que genera la permanente necesidad en las unidades militares de continuamente reemplazar a este personal que deja el servicio por nuevos reclutas. Y ante la escasez de voluntarios que alcancen el requisito de la mayoría de edad, muchos reclutadores hacen caso omiso a la ley y terminan reclutando menores de edad.

VI. Causas subyacentes: población indocumentada

Otra de las causas que permiten el reclutamiento de menores de edad es la falta de acceso a documentos de identidad por la población de las regiones más alejadas de nuestro país, en especial los menores de edad. Como vimos líneas arriba, a pesar de que la normatividad vigente exige la presentación del Documento Nacional de Identidad como requisito para la incorporación de voluntarios al servicio militar, en muchos casos esta se da solo con la presentación de las partidas de nacimiento, partidas que en los casos de reclutamiento de menores registrados por la Defensoría del Pueblo fueron adulteradas para elevar la edad de los jóvenes. De igual forma, la población menor de edad que no cuenta con partida de nacimiento se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la posibilidad de ser reclutada por el Ejército.

Según el último censo, 868 436 peruanos, el 3,2% de la población nacional, no cuenta con documentos de identidad. De este total, 303 949 son menores de edad que no cuentan con partida de nacimiento, en tanto que 564 487 son mayores de 18 años que no tienen DNI. Sin embargo, hasta 2009 la cantidad de menores indocumentados se habría reducido a 256 000¹⁵.

¹⁵ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD, 2010.

POBLACIÓN INDOCUMENTADA EN EL PERÚ

Departamento	Población	Identidad			
		Población sin acta de nacimiento o DNI		Población menor de 18 años sin acta de nacimiento	Población de 18 a más años sin DNI
		Habitantes	Ranking		
PERÚ	27 412 157	868 436	-	303 949	564 487
AMAZONAS	375 993	26 520	13	6 904	19 616
ANCASH	1 063 459	31 430	12	7 690	23 740
APURÍMAC	404 190	9 308	20	2 825	6 483
AREQUIPA	1 152 303	23 202	15	7 331	15 871
AYACUCHO	612 489	15 714	16	7 036	8 678
CAJAMARCA	1 387 809	61 009	4	14 670	46 339
CUSCO	1 171 403	36 838	8	11 994	24 844
HUANCAVELICA	454 797	9 612	19	3 019	6 593
HUÁNUCO	762 223	34 151	9	9 953	24 198
ICA	711 932	13 455	17	5 364	8 091
JUNÍN	1 225 474	41 045	6	11 934	29 111
LA LIBERTAD	1 617 050	59 126	5	18 761	40 365
LAMBAYEQUE	1 112 868	33 567	11	10 218	23 349
LIMA	8 445 211	172 947	1	67 357	105 590
LORETO	891 732	80 877	2	38 840	42 037
MADRE DE DIOS	109 555	6 046	22	1 815	4 231
MOQUEGUA	161 533	1 950	24	726	1 224
PASCO	280 449	10 066	18	3 881	6 185
PIURA	1 676 315	72 927	3	24 134	48 793
PUNO	1 268 441	26 103	14	8 525	17 578
SAN MARTÍN	728 808	38 428	7	11 690	26 738
TACNA	288 781	4 845	23	1 863	2 982
TUMBES	200 306	7 495	21	2 578	4 917
UCAYALI	432 159	33 862	10	17 132	16 730

Fuente: PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*, pp.181-185. Información según el último censo (2007).



VII. Causas subyacentes: falta de sanción y tipificación del delito de reclutamiento de menores

Otra de las causas que han permitido que la práctica del reclutamiento de menores de edad por el Ejército continúe a lo largo del tiempo es la falta de tipificación de este delito por la legislación nacional, y por ende, su adecuada sanción. Si bien la ley y el reglamento de servicio militar establece la responsabilidad administrativa y penal del personal militar directamente involucrado en esta práctica, esta responsabilidad no tiene un correlato en la ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (responsabilidad administrativa), y del Código Penal (responsabilidad penal)¹⁶. En cuanto al Código de Justicia Militar, este establece, en el apartado relativo a delitos contra personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, que el militar que “aliste o reclute forzosamente en las fuerzas armadas o en grupos armados a niños menores de 18 años o los utilice para participar activamente en las hostilidades, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de 6 años ni mayor de 12 años”¹⁷.

Sin embargo, el Código de Justicia Militar circunscribe explícitamente esta tipificación a contextos de conflicto armado internacional, por lo que no es aplicable a situaciones de paz, de tensiones y disturbios internos, o de conflictos armados no internacionales. Con el objeto de remediar esta situación, la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario - Conadih elaboró a principios de 2010 un proyecto de ley que busca modificar el Código Penal, para tipificar como delito el reclutamiento de menores de edad, ya sea por parte de funcionarios del Estado, o por grupos armados al margen de la ley. Dicho proyecto establece una pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de veinte años para los que incurran en dicho delito, pena que podría incrementarse de doce a veinte años si el reclutamiento se da en el contexto de un conflicto armado, o si se permite la participación de menores en las hostilidades de un conflicto.

De igual manera, el proyecto propone modificar el Código del Niño y el Adolescente, para incluir entre las fuentes de dicho código, como normas vinculantes para su interpretación y aplicación, no solo los principios y disposiciones de la Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño,

¹⁶ Por esta razón en algunas oportunidades se ha apelado a otros tipos penales, como el secuestro o la exposición de menores al peligro, para la denuncia fiscal de estos delitos.

¹⁷ Código de Justicia Militar, aprobado por Decreto Legislativo 961, artículo 90, inciso 5.

sino también los Protocolos Facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados, y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía. Este proyecto fue presentado al congreso en enero de 2011 y hasta la fecha se encuentra a la espera de su debate y aprobación.

VIII. Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Ante la continuidad de casos de reclutamiento ilegal de menores de edad para prestar servicio militar en el Ejército, así como la utilización de niños por el grupo terrorista Sendero Luminoso, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos solicitó una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para exponer esta problemática y hacer llegar al Estado peruano un conjunto de peticiones para erradicar esa práctica. En el informe¹⁸ presentado el 23 de marzo de 2010, en el 138 periodo de sesiones de la CIDH, se da cuenta de los casos de reclutamiento ilegal registrados tanto por la Defensoría del Pueblo como por la Comisión de Derechos Humanos de Pucallpa, y se relevan especialmente los casos que desembocaron en la muerte de menores.

En aquella audiencia, la representación del Estado peruano, conformada por la procuradora supranacional Delia Muñoz, el presidente del Poder Judicial Javier Villa Stein, el fiscal superior del Ministerio Público Víctor Cubas, y Luis Cobeña, jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Defensa, optó por endosar la responsabilidad de la práctica del reclutamiento ilegal a los propios menores reclutados, acusándolos de faltar a la fe pública al presentar partidas de nacimiento fraguadas y mentir sobre su edad. De esta manera, se aludió a la Ley de Simplificación Administrativa para justificar la falta de verificación de la autenticidad de las partidas de nacimiento, sosteniendo que los funcionarios públicos habrían obrado en todo momento de “buena fe”. Por otro lado, cuando el relator especial sobre los Derechos de la Niñez, Paulo Sergio Pinheiro, cuestionó a la representación del Estado peruano sobre si algún militar había sido sancionado por cometer esta práctica, no se obtuvo respuesta alguna.

¹⁸ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y Save the Children. “Niños usados como soldados en el Perú”. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 138 periodo de sesiones. Puede verse en: <http://www.savethechildren.org.pe/web/upload/publicacion/PublicaAE200.pdf>



Las explicaciones dadas por el representante del Ministerio de Defensa giraron en torno a las medidas tomadas por el Estado para erradicar esta práctica. Entre ellas se mencionó la promulgación de la Ley de Tropa Especialista, que coadyuvaría a alcanzar dicho objetivo al reducir las necesidades de reclutamiento de nuevos soldados en el Ejército (sin embargo, hasta la fecha esta ley no se ha implementado ni ha sido reglamentada, debido a que el sector Defensa no cuenta con los recursos necesarios para ello). Asimismo, se informó de la creación de las Oficinas de Asistencia al Personal del Servicio Militar, instancia que tiene por misión velar por el respeto de los derechos fundamentales de los soldados al interior de las instalaciones militares, y procesar las quejas, reclamos, consultas y peticiones presentadas por ellos. Por último, se dio cuenta de la reforma del Comando de Reserva y Movilización del Ejército, medida a través de la cual se pasaría de 154 oficinas de Registro Militar a lo largo del país a solo quince centros regionales de reclutamiento, para de esta forma mejorar los filtros en la selección y asegurar que los jóvenes enlistados acrediten adecuadamente su edad, identificación y estado físico.

IX. Conclusiones

Al escribir estas líneas se tiene conocimiento de que, durante 2010, la Defensoría del Pueblo recibió veinte nuevas denuncias por reclutamiento de menores de edad para prestar servicio militar. De esta información se puede concluir lo siguiente: por un lado, es evidente el pronunciado descenso en la incidencia de estos casos (de 105 en 2009 a solo 20 en 2010). Esto estaría motivado por el hecho de que, tras los escándalos desatados por las muertes de menores en el valle de los ríos Apurímac y Ene, así como la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el mando del Ejército impartió órdenes y directivas internas para que cese esta práctica. Sin embargo, al mantenerse las causas que la motivan —la escasez de voluntarios para prestar servicio militar, a su vez motivada por los poco atractivos incentivos para el servicio— podría esperarse que, si no se toman las medidas correctivas pertinentes —la reforma del sistema de reclutamiento y la necesaria sanción a los militares responsables—, esta practica continúe en el futuro.

ANEXO 1:

VOLANTE REPARTIDO EN UCAYALI POR EL BATALLÓN DE INFANTERÍA MOTORIZADO “LOS CABITOS” DE AYACUCHO.



EJERCITO PERUANO
BIM "LOS CABITOS" N° 51
HUANTA = AYACUCHO

JOVEN PERUANO, EL BATALLÓN DE INFANTERÍA MOTORIZADO "LOS CABITOS N° 51 UNIDAD ESPECIAL DE COMANDOS CON SEDE EN LA CIUDAD DE HUANTA - AYACUCHO INVITA A TODOS LOS JÓVENES DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI A REALIZAR EL SERVICIO MILITAR VOLUNTARIO EN ESTE GLORIOSO E HISTÓRICO BATALLÓN DE INFANTERÍA Y VESTIR EL SAGRADO UNIFORME DEL EJERCITO PERUANO.

BENEFICIOS

- * ASIGNACIÓN ECONÓMICA MENSUALES DE S/. 112.00 A S/. 137 SEGÚN GRADO.
- * BENEFICIOS POR ZONA DE EMERGENCIAS S/. 125.00 VRAE.
- * LIQUIDACIÓN ECONÓMICA POR CONCEPTO DE LICENCIAMIENTO S/. 1,300.00 (VIÁTICOS)
- * DOTACIÓN COMPLETA DE UNIFORMES Y DEMÁS PRENDAS CIVILES, ALIMENTACIÓN GRATUITA Y SISTEMA INTEGRAL DE SEGURO DE SALUD, DURANTE EL TIEMPO QUE PERMANEZCAS EN ELLAS.
- * CON FECHA 01 DE ENERO 2009 LA PROPINA SERÁ DE **S/. 350 NUEVOS SOLES.**
- * AMPLIAS FACILIDADES PARA CONTINUAR ESTUDIOS PRIMARIOS, SECUNDARIOS CONVENIOS CON INSTITUTOS SUPERIORES PARA ESTUDIAR CARRERAS TÉCNICAS DE ENFERMERIA, MECANICA AUTOMOTRIZ Y CONDUCTOR DE VEHICULOS (BREVETADOS).
- * CURSO DE COMANDOS Y PARACAIDISMO EN LA CIUDAD DE LIMA PARA LOS SOLDADOS MÁS DESTACADOS (PREVIO EXAMEN).
- * FACILIDADES PARA EL PERSONAL QUE DESEE REENGANCHARSE AL TÉRMINO DE SU SERVICIO Y ASIGNACIÓN DE PUNTAJES ADICIONALES EN EL EXAMEN DE ADMISIÓN LA POLICIANACIONAL Y LA ESCUELA TÉCNICA DEL EJERCITO (ETE).

REQUISITOS

- * SER MAYOR DE 18 AÑOS Y ENCONTRARSE FÍSICAMENTE APTO.
- * PRESENTAR DOCUMENTO (PARTIDA DE NACIMIENTO, D.N.I.)

JOVEN PERUANO, NO DEJES PASAR ESTA OPORTUNIDAD, DECIDE TU FUTURO HOY, EL EJERCITO TE ABRE SUS PUERTAS, TODOS LOS GASTOS DE PASAJES Y ALIMENTACIÓN DURANTE EL TRASLADO HASTA LA CIUDAD DE HUANTA SERAN PAGADOS POR EL OFICIAL ENCARGADO QUE SE ENCUENTRA EN ESTA CIUDAD, SOLO POR ESTA OPORTUNIDAD.

No dejes pasar esta oportunidad el Ejército Peruano te espera
MAYORES INFORMES AL CEL. 966-969658

“Joven peruano, el Batallón de Infantería Motorizado “Los Cabitos” N.º 51, Unidad Especial de Comandos con sede en la ciudad de Huanta - Ayacucho, invita a todos los jóvenes del departamento de Ucayali a realizar el servicio militar voluntario en este histórico y glorioso Batallón de infantería y vestir el sagrado uniforme del Ejército Peruano”.

ANEXO 2

AUDITORÍA DE PERSONAL EN EL EJÉRCITO, ABRIL DE 2009

El 16 de abril de 2009, unos días después de la emboscada senderista de Sanabamba en la que fallecieron catorce efectivos militares, entre ellos el menor Robinson Macedo Sima (17), la Sub Dirección de Administración de Personal de Tropa (SDAT), dependiente de la Dirección General de Personal del Ejército (DIGEPERE), transmitió a las comandancias de las cinco regiones militares y sus grandes unidades un facsímil, en el que se señala lo siguiente:

“Por disposición expresa del señor general del ejército Comandante General del Ejército en la V Teleconferencia; tengo el agrado de dirigirme a usted para manifestarle que en vista de la lamentable situación del Cabo Robinson Macedo Sima, alistado indebidamente y fallecido en la emboscada terrorista en Sanabamba, con la finalidad de precisar la existencia de menores de edad en el servicio militar es que se dispone remitir con carácter de “muy urgente” la relación nominal del personal de tropa bajo su comando/dirección [...] Esta información debe ser remitida indefectiblemente el día de hoy vía correo Manchay/Fax a fin de realizar un licenciamiento extraordinario al más breve plazo [sic]. General de División EP Abilio Fox Calle, Jefe de Estado Mayor General del Ejército”.

En el licenciamiento extraordinario realizado días después, se dio de baja a 1000 menores de edad.

MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS AL
INTERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS:
EL CASO DE LAS OFICINAS DE ASISTENCIA AL
PERSONAL DE SERVICIO MILITAR

Gerardo Alberto Arce A.

Al interior de las Fuerzas Armadas existen grupos que por diversos factores —tales como su posición en la estructura jerárquica, edad, género, extracción socioeconómica u origen étnico— se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en lo relacionado con el respeto de sus derechos fundamentales. Entre esos grupos destacan dos: los jóvenes que prestan servicio militar y las mujeres al interior de las Fuerzas Armadas¹. A continuación analizaremos en profundidad uno de los principales mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los jóvenes —varones y mujeres— que prestan servicio militar, establecidos en la normatividad vigente.

I. Oficinas de Asistencia al Personal de Servicio Militar

En el año 2000, el servicio militar en el Perú dejó de ser obligatorio para pasar a ser voluntario. Hasta entonces, en los cuarteles se cometían diversos abusos físicos y psicológicos contra los jóvenes enlistados. En diversos informes, estos incidentes fueron catalogados por la Defensoría del Pueblo como “tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes”², debido a la gravedad de las violaciones a los derechos fundamentales cometidas.

Ante la persistencia de estos casos, la Ley 29248, Ley de Servicio Militar, vigente desde el 1 de enero de 2009, creó una institución denominada Oficina de Asistencia al Personal del Servicio Militar (OAPSM), encargada de velar por el respeto de los derechos fundamentales de la persona al interior de las instalaciones militares, y que tiene por función “mantener la comunicación entre

¹ La situación de estos grupos se encuentra analizada en detalle en el informe *Personal militar en situación de vulnerabilidad*. Lima: IDL-desco, 2009.

² Véase *El derecho a la vida y la integridad personal en el marco de la prestación del servicio militar en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2003.

las instituciones de las Fuerzas Armadas y los familiares del personal que presta servicio militar, y recabar información respecto de la calidad de las prestaciones que se brindan en el servicio militar con la finalidad de elaborar propuestas para la mejora continua de dichas prestaciones”³. Asimismo, se establece que estas oficinas dependerán de las Inspectorías Generales de los institutos armados, que a su vez reportarán a la Inspectoría General del Ministerio de Defensa.

En el reglamento⁴ de la Ley de Servicio Militar se definen con mayor detalle las funciones a desarrollar por las Oficinas de Asistencia. Allí se señala que estas tendrán la responsabilidad de mantener actualizada la relación del personal que presta el servicio militar en el activo, así como de recibir, procesar, recomendar e informar sobre las quejas, acontecimientos, solicitudes y sugerencias hechas por el personal que presta servicio militar y sus familiares respecto de la calidad de las siguientes prestaciones:

1. Trato justo del superior.
2. Incumplimiento de los derechos y beneficios señalados en el artículo 54 de la Ley de Servicio Militar, y en los artículos 63, 64, 74 y 75 de su reglamento.
3. Preparación necesaria para su desempeño en el servicio militar.
4. Goce de permisos ordinarios y especiales.
5. Promoción al grado inmediato superior.
6. Habitabilidad adecuada.
7. Protección contra el acoso sexual.
8. Empleo en otras actividades ajenas al servicio.
9. Otras que estimen convenientes⁵.

³ Ley 29248 del 28 de junio de 2008, artículo 40.

⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo 021-2009-DESG, del 14 de agosto de 2009.

⁵ *Ibid.*, artículo 47.



Cabe señalar la confusión conceptual que constituye el incluir en esta lista de “prestaciones” algunos elementos que constituyen en realidad derechos, como la habitabilidad adecuada o la protección contra el acoso sexual. Una primera observación a este conjunto de prestaciones —cuyo monitoreo y vigilancia están a cargo de las Oficinas de Asistencia— es la ausencia de las categorías utilizadas por la propia Defensoría del Pueblo en sus informes sobre abusos cometidos en el pasado contra jóvenes que prestaban servicio militar: “agresión física”, “ejercicio físico excesivo” (excesivo en la medida en que genera lesiones) y “tratos crueles, inhumanos o degradantes de carácter psicológico”⁶. Aparentemente estas categorías se subsumirían en el concepto de “trato justo del superior” que, al ser de carácter difuso y subjetivo, debiera, en nuestra opinión, ser reemplazado por el concepto de “protección de la integridad física y psicológica”. Sin embargo, esta omisión en el reglamento de la Ley de Servicio Militar será parcialmente subsanada por la directiva de las Oficinas de Asistencia —que analizaremos líneas abajo—, en la que se incluye el modelo de formato de quejas. Dicho formato sí contiene la posibilidad de que la queja presentada verse sobre las categorías de “violencia verbal” y “violencia física”.

Asimismo, debemos señalar los aspectos positivos en la definición de funciones de las Oficinas de Asistencia. En primer lugar, la posibilidad de que los propios familiares de los soldados cuenten con un canal institucional para presentar sus consultas, quejas o reclamos abre una gran posibilidad para el respeto de sus derechos. De igual manera, la inclusión de la “protección contra el acoso sexual” como una de las “prestaciones” que deberán supervisar las Oficinas de Asistencia también constituye una innovación positiva, sobre todo en lo relativo a la protección a la mujer, teniendo en cuenta el carácter cerrado de las instituciones militares en que se presta servicio militar, la disciplina vertical y otras características que podrían desincentivar la denuncia de eventuales casos de acoso u hostigamiento sexual. Por último, las Oficinas de Asistencia permiten canalizar las consultas y reclamos en relación con el cumplimiento —o incumplimiento— de la larga lista de derechos y beneficios señalados en la Ley de Servicio Militar y su reglamento (desde alimentación adecuada o prestación de servicios de salud y educación hasta la posibilidad de recibir becas para la continuación de estudios una vez concluidos los dos años de servicio). Sin duda, esta posibilidad generará una demanda de prestaciones de servicios que los institutos armados tendrán la necesidad de procesar.

⁶ Defensoría del Pueblo, *op. cit.*

De esta manera, las Oficinas de Asistencia fueron implementadas a principios de 2010, cuando el Ministerio de Defensa emitió una directiva que regula en mayor detalle los procedimientos para el trámite de quejas. En esta directiva⁷ se establece que las quejas, consultas o reclamos deberán tramitarse a través de los canales de Inspectoría en los distintos niveles de los institutos armados. Es decir, las Oficinas de Asistencia al Personal del Servicio Militar funcionarán en las Oficinas de Inspectoría de las Unidades, Bases y Dependencias en los diferentes niveles de comando, según el siguiente esquema:

Niveles de las OAPSM	Rango jerárquico
Primer nivel	Inspectoría General del Ministerio de Defensa
Segundo nivel	Inspectorías Generales de los institutos armados (EP, MGP, FAP)
Tercer nivel	Regiones militares /Comandancias Generales Operacionales y Comandos de Fuerza
Cuarto nivel	Grandes Unidades/ Alas Aéreas / Comandancias de Fuerza y Zonas Navales
Quinto nivel	Unidades Operativas

En las Unidades, Bases o Dependencias que no cuenten con Oficinas de Inspectoría, las quejas, reclamos y denuncias serán recibidos por el comandante de dicha repartición militar.

En la directiva se reitera que todo el personal del servicio militar está obligado a tramitar los reclamos a través de su cadena de comando (superiores en jerarquía), respetando el conducto regular conforme a lo señalado en la Ley 29131, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. En caso de no ser resueltas las quejas, denuncias, peticiones o consultas por la Cadena de Comando, los jóvenes que prestan servicio militar podrán acudir a las Oficinas de Asistencia que les corresponda a través de su Comandante de Unidad. El personal de servicio militar podrá acudir directamente al jefe de la Oficina de Asistencia que le corresponda, o al de un escalón superior, en caso que el comandante de

⁷ Directiva N.º 1 MINDEF-K, del 4 de febrero de 2010.



la Unidad no eleve el requerimiento, reclamo, queja y/o denuncia en un plazo de veinticuatro horas.

Asimismo, en la directiva se establece un conjunto de responsabilidades para los distintos niveles de la estructura de inspección sector Defensa. De esta manera, la Inspectoría General del Ministerio de Defensa es responsable de recibir mensualmente de los componentes del Sistema de Inspectoría el cuadro de quejas, denuncias, requerimientos, peticiones, sugerencias o consultas presentados por el personal del servicio militar o sus familiares. Asimismo, la Inspectoría General del Ministerio tiene la responsabilidad de establecer un canal de coordinación con la Defensoría del Pueblo, con el fin de tomar conocimiento de cualquier denuncia contra los derechos del personal de servicio militar.

Por su parte, las Inspectorías Generales de los institutos armados están obligadas a remitir mensualmente al Inspector General del Ministerio de Defensa la información sobre el funcionamiento de las Oficinas de Asistencia, así como las quejas o denuncias recibidas. En caso se presente una queja o denuncia que implique una situación de gravedad, se deberá informar a la inspectoría General del Ministerio de Defensa en forma inmediata, bajo responsabilidad. Las Inspectorías Generales de los institutos armados también deben verificar que las soluciones otorgadas a las quejas o reclamos sean acordes con las leyes de servicio militar y de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Otra de las responsabilidades de las Inspectorías Generales es la confección de una cartilla sobre el funcionamiento y alcances de las Oficinas de Asistencia, la que debe ser difundida mediante "Academias al personal involucrado en todas las Unidades, Bases, o Dependencias de su Institución Armada y mediante charlas a los familiares de este personal". Estas cartillas no fueron confeccionadas por las Inspectorías Generales de los institutos armados, sino de manera centralizada por la Inspectoría General del Ministerio de Defensa, y contienen la lista de derechos y deberes de los jóvenes que prestan servicio militar. Con respecto a la difusión del contenido de las cartillas y las funciones de las Oficinas de Asistencia, hemos tomado conocimiento de la realización de charlas brindadas con este fin a los familiares de los jóvenes que prestan servicio militar en la Marina de Guerra. No contamos con información respecto de la realización de este tipo de eventos en los otros institutos armados.

Por su lado, los comandantes de las unidades militares o dependencias de los diferentes niveles de la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas tienen la

responsabilidad de entregar a todo el personal del servicio militar el modelo que deben seguir las quejas dirigidas al jefe de la Oficina de Asistencia, así como la cartilla informativa que contiene la lista de sus deberes y derechos. De igual manera, tienen la obligación de solicitar a la Dirección General de Personal de cada instituto armado, en los casos en que sea necesario, el destaque de una asistente social u otro profesional con la finalidad de brindar asistencia al personal del servicio militar que lo requiera.

Asimismo, en caso que se produzca alguna queja o denuncia relacionada con casos de hostigamiento o acoso sexual, la directiva establece que el procedimiento a seguir estará determinado por las disposiciones contenidas en la Ley 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. Asimismo, se precisa que “se deberá disponer de personal femenino en lo posible a fin de dar mayor confianza a la afectada”, y “de ser necesario se contará con los profesionales que se requieran (médico legista, psicólogo, etc)”.

Por su parte, las Oficinas de Asistencia tienen la responsabilidad de recibir y dar el trámite correspondiente a las quejas, consultas o requerimientos presentados por el personal de servicio militar, así como emitir por escrito las respuestas a dichas quejas en un plazo máximo de quince días que se cuentan a partir de la presentación de la queja o reclamo. De igual manera, cada Oficina de Asistencia tiene la obligación de verificar que todo el personal de servicio militar bajo su responsabilidad reciba los siguientes documentos: el modelo de informe escrito mediante el cual se deben presentar las quejas, y la cartilla sobre el funcionamiento de las Oficinas de Asistencia, que a su vez contiene la lista de derechos y deberes del soldado.

Recapitulando el procedimiento que hemos descrito en las páginas precedentes, para poder realizar una consulta, queja o denuncia ante las Oficinas de Asistencia, los jóvenes que prestan servicio militar deben presentar un informe escrito a su superior inmediato, quien tiene la obligación de atender y solucionar el problema presentado. Si esta instancia no logra resolver el problema, el superior debe elevar el informe presentado por el recluta ante la Oficina de Asistencia correspondiente. En caso que el comandante de la Unidad sea el motivo en forma directa de la queja o denuncia, el trámite se iniciará en el escalón superior al comandante involucrado.

En el caso de las quejas presentadas ante las Oficinas de Asistencia directamente por los familiares de los reclutas, si estas no obtienen solución en el plazo de quince días, la queja puede derivarse ante la Inspectoría General del instituto armado



correspondiente, o la Comandancia de la Región Militar, Ala Aérea o Zona Naval según corresponda, con el fin de poner en su conocimiento la problemática planteada y los procedimientos seguidos sin haber obtenido una solución satisfactoria. En este caso, la respuesta será entregada en un plazo no mayor de ocho días.

Por último, debemos resaltar dos elementos contenidos en la Directiva de las Oficinas de Asistencia que revisten la mayor importancia. El primero de ellos consiste en la orden de que si la queja o denuncia planteada no es de carácter administrativo-disciplinario y trasciende a lo penal, los institutos armados en esos casos se encuentran en la obligación de derivarlas al Poder Judicial y/o Ministerio Público. El segundo punto es la total falta de presupuesto asignado a las Oficinas de Asistencia, ya que en la directiva se señala que “la implementación y funcionamiento del Sistema de Asistencia al Personal del Servicio Militar no deberá generar en el Ministerio de Defensa y en las Instituciones Armadas, gastos adicionales a los considerados en los presupuestos para el año fiscal en curso”. Se entiende que las Oficinas de Asistencia funcionarán con el presupuesto asignado a las inspectorías de los institutos armados.

CANTIDAD DE OFICINAS DE ASISTENCIA CREADAS EN CADA INSTITUTO ARMADO

Instituto armado	Oficinas de Asistencia creadas
Ejército	58
Marina de Guerra	21
Fuerza Aérea	54
Total	133

Fuente: Inspectoría General del Ministerio de Defensa.

II. Quejas presentadas ante las Oficinas de Asistencia

A continuación presentamos el consolidado de las quejas recibidas y procesadas por las 133 Oficinas de Asistencia existentes en los tres institutos armados durante el año 2010, según la información proporcionada por la Inspectoría General del Ministerio de Defensa⁸:

⁸ Consignamos los siguientes cuadros conservando su redacción original. Solo hemos reemplazado los nombres de las personas involucradas por sus iniciales.

Ejército

Oficina de Asistencia	Localidad	Nombre del personal o familiar	Tenor de la queja denuncia o solicitud	Solucion de la queja o denuncia –acciones tomadas a la solicitud
Sin novedad	Sin novedad	Sin novedad	Sin novedad	Sin novedad

Fuente: Inspectoría General del Ministerio de Defensa.

Marina de Guerra

Oficina de Asistencia	Localidad	Nombre del personal o familiar	Tenor de la queja denuncia o solicitud	Solucion de la queja o denuncia –acciones tomadas a la solicitud
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	Capitanía Guardacosta Marítima de Ilo (CAPILO)	Grumete M. M. F.	Acoso y abuso de autoridad.	Con Mensaje Naval N.º 140931, julio 2010, se solicita a la Dirección de Administración de Personal el destaque con regularización de traslado a CAPIPUNO, de la grumete M. M. F.
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	Capitanía Guardacosta Fluvial de Puerto Maldonado (CAPI-MADO)	Cabo 1.ª R. M. S. Marinero R. Z. P.	No vienen recibiendo una alimentación proteica y calórica.	Con Memo N.º 026 y 027 de fecha 9 de junio 2010, el CAPIMADO, comunicó al técnico 1.ª F. V. M. y al Oficial de Mar 1.ª N. B. Z., tutores de dichos tripulantes, con el fin de verificar las raciones diarias que reciben.



Oficina de Asistencia	Localidad	Nombre del personal o familiar	Tenor de la queja denuncia o solicitud	Solucion de la queja o denuncia –acciones tomadas a la solicitud
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	Capitanía Guardacosta Fluvial de Puerto Maldonado (CAPIMADO)	Cabo 1.ª N. A. V. Cabo 1.ª R. M. S. Marinero V. F. M. Marinero. A. M. H.	No vienen recibiendo prendas navales y útiles de tocador.	Con Oficios L.400-451 y L.400-454 de fecha 30 de abril 2010, el CAPIMADO solicitó a la Dirección de Abastecimiento la atención del pedido de vestuario y útiles de tocador. Con Mensaje Naval N.º 031119, julio 2010, el CAPIMADO solicita a la Dirección de Abastecimiento el Internamiento de Material solicitado en el Departamento de Aduanas de dicha dirección, con la finalidad de ser trasladado en vuelo de apoyo logístico en mencionado día. A la fecha en espera de próximo vuelo de apoyo logístico.
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	Capitanía Guardacostas Marítima de Chimbote	Sra. I. S. P.	Atención médica inoportuna por personal médico de la clínica San Pedro al grumete G. C. S.	Se dispuso que el encargado de la enfermería de la Base Naval de Chimbote se apersona a la clínica San Pablo para agilizar los trámites clínicos. De igual forma, se designó a la Oficial de Mar 3.ª M. P. L. para verificar que el grumete G. C. S. reciba atención médica adecuada. Como resultado final, el mencionado tripulante fue operado satisfactoriamente del apéndice.

Oficina de Asistencia	Localidad	Nombre del personal o familiar	Tenor de la queja denuncia o solicitud	Solucion de la queja o denuncia –acciones tomadas a la solicitud
Inspectoría General de la Marina	Inspectoría General de la Marina	Sra. G.T. H., madre del grumete C. A. S.	Presunta agresión física durante el periodo de adoc-trinamiento llevado a cabo en la Escuela de Grumetes de la Segunda Zona Naval.	Con Mensaje Naval N.º 171309 la Dirección General de Educación de la Marina, informa que el caso se encuentra en proceso de investigación e informará al término de este.
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	Capitanía de Guardacosta Fluvial de Pucallpa (CAPIPU-CA)	Diez miembros de personal de tropa de la Marina de Guerra (grumetes y marineros)	Asignación de útiles de tocador.	CAPIPUCA solicitó los útiles de tocador a la Dirección de Abastecimiento con oficios L.1000-168 de fecha 08-03-2010, L.1000-642 de fecha 16-07-2010 y L.1000-914 de fecha 18-10-2010.
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	Capitanía de Guardacosta Fluvial de Pucallpa (CAPIPU-CA)	Veintidós miembros de personal de tropa de la Marina de Guerra (grumetes, marineros, cabos de 2.ª y cabos de 1.ª)	Asignación de vestuario.	CAPIPUCA solicitó el envío de las prendas a la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía con oficio L.1000-009 de fecha 16-02-2010.
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	Capitanía de Guardacosta Fluvial de Puerto Maldonado (CAPIMADO)	Nueve miembros de personal de tropa de la Marina de Guerra (marineros, cabos de 2.ª y cabos de 1.ª)	Asignación de útiles de tocador y vestuario.	CAPIMADO solicitó a la Dirección de Abastecimiento el envío de los útiles con oficios N.º 400-451 de fecha 30-04-2010 y Oficio N.º 400-454 de fecha 30-04-2010.

Fuente: Inspectoría General del Ministerio de Defensa.



Fuerza Aérea

Oficina de Asistencia	Localidad	Nombre del personal o familiar	Tenor de la queja denuncia o solicitud	Solucion de la queja o denuncia –acciones tomadas a la solicitud
II Región Aérea Territorial	Callao	No identificado	Viernes 15-05-2010, siendo aproximadamente 06:20 am. se comunicó el referido Sr. S. diciendo ser padre de uno de los reclutas, manifestando que a su hijo no le habían entregado su uniforme para su servicio militar voluntario.	<p>La queja se realizó sin que se haya identificado a alguno de los padres del contingente que ingresaba, a quienes se les manifestó que su uniforme se le entregaría el día lunes 17-05-2010 por razones administrativas.</p> <p>A la fecha todo el Personal de Servicio Militar Voluntario que ingresó el 15-05-2010 ha recibido su uniforme respectivo (buzos, chompas, botas, uniforme de parada y faena) faltando solamente zapatillas y short azul.</p> <p>SOLUCIONADO</p>
II Región Aérea Territorial	Escuela Superior de Guerra Aérea	Sargento 2.º H. G. G. Sargento 2.º T. E. M. Cabo I. Z. M. Avionero C. M. R.	Presunto abuso de autoridad cometida por el Jefe de la Sub División Tropa.	En proceso de investigación.

Oficina de Asistencia	Localidad	Nombre del personal o familiar	Tenor de la queja denuncia o solicitud	Solucion de la queja o denuncia –acciones tomadas a la solicitud
II Región Aérea Territorial	Centro Aeronáutico del Perú	Sargento 1.ª S. G. A.	Sargento 1.ª S. G. A. ingresó al Hospital Central de la FAP el 31 de julio de 2010 como consecuencia de un accidente fortuito.	En proceso de investigación.
II Región Aérea Territorial	GRUSA-Callao	Avionero M. A. P.	Agresión física (dar un golpe con palo).	Se sancionó al SG2 FAP. P. Z. M. con seis días de rigor.

Fuente: Inspectoría General del Ministerio de Defensa.

De la revisión de estos cuadros pueden derivarse varias conclusiones. En primer lugar, la ausencia de denuncias presentadas ante las Oficinas de Asistencia en el Ejército levanta serias dudas acerca de la eficacia de este mecanismo en dicho instituto armado (sobre todo teniendo en cuenta que el Ejército concentra aproximadamente seis veces más personal de tropa que la Marina y la Fuerza Aérea juntas)⁹. Además, esta información debe ser contrastada con las estadísticas de casos de vulneración de derechos fundamentales que maneja la Defensoría del Pueblo. En efecto, al contrastar ambas fuentes podemos apreciar que, mientras que las Oficinas de Asistencia del Ejército no han procesado ningún caso durante el 2010, la Defensoría del Pueblo recibió en el mismo año un total de ocho quejas (seis de parte y dos de oficio) sobre presuntas afectaciones al derecho a la integridad física o psicológica. Esto indicaría que el mecanismo de las Oficinas de Asistencia no estaría funcionando en el Ejército como instancia de canalización de quejas o denuncias.

⁹ Según el último compendio estadístico del Sector Defensa, al año 2007 el cuerpo de personal de tropa del Ejército estaba conformado por 33 980 soldados, mientras que el de la Marina de Guerra por 3 476, y el de la Fuerza Aérea por 2 691 soldados.



Cosa distinta ocurre en la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, que presentan ocho y cuatro casos cada una que involucran a cincuenta y a siete reclutas, respectivamente. Como se puede apreciar, aparentemente la Marina es la institución en la que este mecanismo tiene una mayor utilización efectiva. Personalmente hemos podido verificar la debida instalación de la Oficina de Asistencia en la Escuela de Grumetes localizada en la base naval del Callao, la que concentra la mayor cantidad de jóvenes que prestan servicio militar en la Marina de Guerra. Asimismo, cabe resaltar que uno de los casos tramitados por las Oficinas de Asistencia de la Marina trató sobre “acoso y abuso de autoridad” del que fue víctima una joven grumete de la Marina, lo que refleja la puesta en práctica de una de las funciones de las Oficinas de Asistencia, relativa a la protección contra el acoso y hostigamiento sexual. Dicho caso fue resuelto mediante el traslado a otra dependencia militar de la denunciante. Otros casos, tanto en la Fuerza Aérea como en la Marina de Guerra, versan sobre agresiones físicas, demoras en la provisión de alimentos, vestimenta o útiles de aseo, etc.

En conclusión, debemos señalar que la implementación de las Oficinas de Asistencia ha sido disímil en los tres institutos armados. Mientras que en el Ejército este mecanismo no ha tenido la difusión adecuada –lo que queda manifestado en la total ausencia de quejas o reclamos presentados y tramitados ante ellas–, en la Fuerza Aérea, y sobre todo en la Marina de Guerra, sí se encuentra en vías de convertirse en un canal institucional de resolución de conflictos y de protección de los derechos fundamentales de los jóvenes que prestan servicio militar.

ANEXO

CARTILLA DE LAS OFICINAS DE ASISTENCIA AL PERSONAL DE SERVICIO MILITAR

A continuación reproducimos las listas de deberes y derechos que se encuentran en las Cartillas de las Oficinas de Asistencia al Personal de Servicio militar, que deben ser entregadas a todos los jóvenes que prestan servicio militar en cada instituto armado.

Derechos comunes

Son derechos comunes del Personal del Servicio Militar:

- Recibir un trato justo del superior.
- Recibir la preparación necesaria para su desempeño en el Servicio.
- Percibir las asignaciones que le corresponda por su grado, no hay ni puede haber servicio honorífico o no remunerado.
- Percibir las distinciones correspondientes a su grado.
- Gozar de permisos ordinarios y especiales.
- Ser promovido al grado inmediato superior cuando reúna los requisitos para el ascenso y ocupe vacante.
- Otras que se establezcan en otras reglamentaciones de la institución.

Derechos específicos

Son derechos específicos del Personal del Servicio Militar:

- No ser separado del Servicio sino por las causas especificadas.
- Los traslados y/o destakes obedecerán a razones exclusivas del Servicio y a la necesidad de ejercitar al personal en la práctica de este, en funciones militares y otros.
- Ser escuchado por el superior para la aplicación de una sanción.
- El personal puede solicitar audiencia, siguiendo las vías reglamentarias, no pudiendo ser denegada esta después de la tercera solicitud, siempre que se efectúe en un lapso mayor entre ellas de 24 horas.
- No será empleado para efectuar trabajos o faenas ajenas al Servicio.
- Otras que se establezcan.



Derechos en el servicio activo

Todos aquellos que se encuentren cumpliendo su Servicio en el Activo, en las modalidades de Acuartelado y No Acuartelado, tendrán derecho a:

- Alimentación diaria que será proporcionada tres veces al día, cuyo contenido proteico y calórico debe permitir compensar el desgaste propio del servicio militar.
- Dotación completa de prendas según la región y la estación, la cual será asignada en cantidad de dos dotaciones anuales, asimismo, se entregara mensualmente una dotación completa de útiles de aseo.
- Asignación económica mensual o propina, la misma que será proporcionada de acuerdo a lo establecido en la normatividad vigente.
- Viáticos y pasajes en el Servicio o en Comisión del Servicio.
- Recibir prestaciones de salud de acuerdo a lo establecido en la ley y reglamento de servicio militar.
- Recibir Educación Técnico Productiva.
- Recibir Apoyo de asistencia social, dentro de los programas de bienestar social que anualmente cumple cada institución armada.
- Facilidad para continuar estudios primarios, secundarios o superiores siempre y cuando no interfiera con sus funciones dentro del Servicio en el Activo.
- Seguro de vida y servicio de sepelio establecido en la norma correspondiente, mientras se encuentre prestando Servicio Militar Acuartelado.
- Descuento del 50% del valor de las entradas a los espectáculos públicos auspiciados por el Institute Nacional de Cultura y por el Instituto Peruano del Deporte.
- Los demás derechos y beneficios señalados en la Ley.

Deberes comunes

Son deberes comunes del Personal de Servicio Militar:

- Mantener incólume el honor y majestad del Pabellón Nacional y esforzarse en contribuir a la grandeza de las Instituciones Armadas de la Nación.
- Conocer, observar y respetar la Constitución Política del Perú, las Leyes y Reglamentos que rigen la vida de la Nación y de de las Instituciones Armadas, en todos los actos del Servicio y fuera de él.

- Respetar al Superior y obedecer las órdenes que de él reciba. El Superior es responsable de las órdenes que dé y el subalterno responsable de la ejecución de las órdenes recibidas. El Subalterno informara al superior del cumplimiento de las órdenes o de los motivos que le impidieron cumplirlas.
- El Superior es responsable de mantener el respeto y la obediencia que le son debidas.
- El Saludo Militar al Superior es Obligatorio e igualmente la respuesta al mismo por parte del Superior.
- Mantener la disciplina y el orden, así como velar por el bienestar moral, preparación, eficiencia y prestación del personal a sus Órdenes.
- Respetar los derechos y exigir el cumplimiento de los deberes del Subalterno.
- Informar toda situación que pueda comprometer la Seguridad Nacional o en particular la Seguridad de la Institución Armada.
- Observar las leyes, costumbres y cortesía del país donde se encuentre sea por razones del Servicio o en forma particular.
- Usar correctamente el uniforme de acuerdo a lo establecido en los Reglamentos vigentes.
- Utilizar correctamente de acuerdo a la Ley y reglamentaciones, los bienes y valores confiados a su custodia.
- El cumplimiento a las disposiciones sobre prisioneros de guerra que se establecen de acuerdo al Derecho Internacional Humanitario vigente.

Deberes específicos

Son deberes específicos del Personal de Servicio Militar:

- Desempeñar personalmente el Servicio al que ha sido designado manteniendo un buen estado físico para el Servicio Militar.
- Conocer profunda y cabalmente el Servicio al cual ha sido asignado, así como la organización y características generales de la Unidad o Dependencia.
- Conocer los Reglamentos que norman el funcionamiento de la Unidad o Dependencia en que presta Servicios.
- Conocer las obligaciones y funciones del personal a quien le correspondería relevar.
- Conservar la limpieza, el orden y operatividad del material a su cargo.
- El Personal deberá evitar toda situación que pueda afectar su imagen



- personal en forma tal que directa o indirectamente, puede vincular a la Institución en situaciones que comprometa su buen nombre o decoro.
- Conocer por sus nombres y por los cargos que desempeñan, a las siguientes personas de la Unidad o Dependencia donde presta servicios:
 - Al Comandante y Segundo Comandante
 - Al Jefe de inmediato y a los superiores de él, en la línea de mando.
 - En lo posible a todos los Oficiales de la Unidad o Dependencia, donde presta servicios.
 - En el trato con los superiores observará las siguientes normas:
 - Normalmente por asuntos del servicio, se dirigirá al Personal a cargo del Personal de Tropa.
 - Se dirigirá directamente al Oficial de División o al Oficial de Guardia si el caso requiere urgencia, informando a la brevedad posible al Personal encargado.
 - Otras que se establezcan en los Reglamentos Orgánicos o Libros de Organización de cada Instituto Armado, donde desempeñan un cargo asignado.

SEGUNDA PARTE
GÉNERO Y FUERZA ARMADA

APROXIMACIÓN AL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA
MUJER A LAS FUERZAS ARMADAS CON ÉNFASIS EN
INSTRUMENTOS CONTRA LA VIOLENCIA SEXUAL

Ana María Tamayo e Isabel Urrutia

I. Introducción

El ingreso de la mujer a las Fuerzas Armadas es un fenómeno relativamente nuevo en el Perú y el mundo. En algunos países este proceso se inició antes y en otras circunstancias, como por ejemplo en Argentina. En el Perú, el ingreso de las mujeres a una carrera profesional en las Fuerzas Armadas se dio recién a partir de 1996 y puede ser entendido como consecuencia de las responsabilidades internacionales que el país asumió y de la presión por modernizar las fuerzas en un contexto global en el que la mujer viene insertándose cada vez más en espacios laborales tradicionalmente masculinos. En este sentido, es de central importancia que para la integración de la mujer a las Fuerzas Armadas se cumpla el principio de igualdad entre todos sus integrantes y se garantice el derecho a la no discriminación. A pesar de los valiosos avances logrados, se verifica todavía desigualdad y discriminación hacia la mujer en el sector Defensa.

Esto se debe en parte también al hecho de que el ingreso de la mujer a las Fuerzas Armadas fue introducido desde el Poder Legislativo y sin un desarrollo previo de apertura y concientización sobre el sentido de esta incorporación desde adentro de las Fuerzas Armadas. Ante esto se torna visible la necesidad de fomentar una perspectiva de género en el proceso de integrar a las mujeres en los institutos armados.

Con respecto a la meta de una integración plena de la mujer en las Fuerzas Armadas, cabe resaltar que esta no es sinónimo de incorporación, puesto que la sola presencia de mujeres en las Fuerzas Armadas no logra que ellas formen parte de la institución de la misma manera que lo hacen los hombres. La integración comprende más bien que se cumpla el principio de igualdad de oportunidades entre todos los integrantes de las Fuerzas Armadas y se garantice el derecho a la no discriminación. Esto se logra reduciendo las brechas de inequidad de género

y contrarrestando la situación de vulnerabilidad del personal militar femenino, permitiendo que desarrollen su carrera profesional con las mismas oportunidades que los hombres, a la vez que se reconocen y valoran las diferencias entre ellas y los integrantes masculinos. El reconocimiento de diferencias en necesidades entre mujeres y hombres afirma la existencia de derechos específicos, cuyo respeto es la base para lograr la no discriminación.

En consecuencia, no se trata de entender la integración como asimilación. Al ingresar a las Fuerzas Armadas, las mujeres ven confrontadas las prácticas con las que desempeñan su identidad de género con prácticas institucionalizadas, que pueden resultar incompatibles para ellas por su carácter masculinizado. En este sentido, resulta importante tomar consciencia sobre los elementos que construyen la identidad colectiva militar y el sentido de cohesión, así como un conjunto determinado de valores que todavía no han sido adaptados a la presencia femenina en los cuarteles.

La dificultad para promover el desarrollo de una cultura organizacional más inclusiva hacia las mujeres radica en la autovisión de las Fuerzas Armadas sobre la función que tuvieron y tienen hoy en día en la sociedad en el Perú, y que es la base de su *ethos* organizacional. Este se basa sobre el ideal del soldado (varón) que en combate sacrifica su vida por la patria. A partir de este *ethos* se construyen y recrean los valores, normas y tradiciones militares. En este sentido, es importante llamar la atención sobre el culto al cuerpo, elemento base de la cultura organizacional militar. Este se centra todavía en el cuerpo masculino, por lo cual puede fungir como obstáculo a la integración de la mujer. Una actitud así fomenta la discriminación, que es un fenómeno basado en adscripciones relacionadas con la construcción social del género mujer, derivados de atributos físicos del sexo, y que son utilizados para justificar un trato desigual entre mujeres y hombres. La discriminación se expresa en diversas actitudes y acciones, dentro de las cuales quizá la más dañina sea la violencia sexual hacia las mujeres.

La violencia hacia la mujer es definida según la especificidad del género de la víctima, por lo cual también se puede definir como violencia basada en género. Se enmarca en situaciones donde rige un orden social patriarcal, con una jerarquización de géneros vigente. Una expresión de este tipo de violencia es la violencia sexual, que según la definición de la Organización Mundial de la Salud incluye los actos de violación y hostigamiento sexual, y que contribuyen a la creación de un ambiente laboral hostil hacia la víctima. La violencia sexual hacia mujeres es una práctica tristemente difundida en las Fuerzas Armadas del



globo. Sin embargo, también hay experiencias positivas de políticas públicas, que incluyendo una perspectiva de género, han logrado encarar exitosamente el problema: Dinamarca y Argentina han establecido un marco institucional que permite novedosos mecanismos para brindar mayor protección y prevención, así como una mejora en la administración de sanciones (oficinas de atención, líneas directas, introducción del tema en currículo), gracias a lo cual se ha logrado reducir los números de incidentes.

Ya que la equidad de género en las Fuerzas Armadas no es ajena a la equidad de género en la sociedad, existe la necesidad de contextualizar la igualdad de oportunidades y derechos de mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas dentro de su contexto en la sociedad nacional, regional y global. Actitudes favorables a la desigualdad existen en la sociedad y se replican dentro de las Fuerzas Armadas. Para llevar adelante la modernización de nuestras Fuerzas Armadas en relación con la integración plena de la mujer, es necesario fomentar patrones socioculturales de equidad y respeto dentro de las Fuerzas Armadas y la sociedad, especialmente en los actores institucionales del país.

II. Objetivos a seguir desde la sociedad civil

Los elementos mencionados de una cultura organizacional militar tradicionalista y los patrones de discriminación por género presentes en nuestra sociedad configuran una potencial situación de vulnerabilidad de las mujeres en las Fuerzas Armadas. El objetivo del trabajo desde la sociedad civil es promover la integración plena de la mujer a las Fuerzas Armadas, asegurar el respeto de sus derechos y promover la igualdad de derechos, a la vez que fomentar el reconocimiento de las diferencias en necesidades. Son sobre todo las diferencias entre los géneros las que funcionan como afirmaciones de derechos específicos, como por ejemplo el derecho a la maternidad. Ante esta situación compleja, resulta oportuno que la sociedad civil genere un balance de los avances, retrocesos, riesgos y oportunidades del proceso de integración de la mujer a las Fuerzas Armadas, sobre todo porque al parecer no existe un balance oficial al respecto.

Además, corresponde a la sociedad civil contribuir a la producción de conocimiento sobre el marco institucional y normativo para reducir las brechas de inequidad de género y de vulnerabilidad del personal militar femenino. Es necesario crear data con utilidad específica —por ende, desagregada—, para hacer un balance del tipo mencionado, ya que de momento esta data no existe

o no es accesible para la ciudadanía. Por un lado, la Defensoría del Pueblo no tiene mecanismos para sistematizar las quejas que recibe según las características propias del ciudadano o ciudadana que se queja, y por otro, no se sabe si el Ministerio de Defensa recoge este tipo de datos en forma sistemática.

La producción de este tipo de conocimiento contribuirá en primer lugar a desmarginalizar el tema, ya que, a falta de datos, tampoco hay recursos para abordar este aspecto con mayor énfasis desde el Estado y la sociedad civil. Pero al mismo tiempo, esta información será de gran utilidad para promover el fortalecimiento de los sistemas de protección de los derechos fundamentales del personal femenino, específicamente el control preventivo y disciplinario respecto de las formas de violencia sexual de género. Ante los casos de vulneración de los derechos fundamentales de personal femenino de las Fuerzas Armadas, y para promover la efectiva sanción de estos actos, urge indagar sobre las normativas que rigen no solo la prevención de tales hechos, sino también los mecanismos de sanción y la cadena de “reacciones” establecida. Pero asimismo, es necesario analizar la calidad del funcionamiento de estos mecanismos, es decir, si es que realmente sirven para sancionar a culpables o más bien son un *tokenismo*, es decir, un medio para aparentar mejoras y encubrir la permanencia en el *statu quo*.

La sociedad civil concentra en sí misma conocimientos específicos de distintas áreas relevantes para el proceso de integración de la mujer en las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, los conocimientos de estudios de género o antropología pueden ser de gran utilidad para representantes del sector defensa encargados del tema. Bajo esta mirada, la sociedad civil puede brindar un espacio para intercambiar estos conocimientos, difundirlos, y así fomentar sinergias entre los diversos actores involucrados en el proceso. Por último, el monitoreo y el intercambio constructivo contribuirán a humanizar el servicio en las armas de hombres y mujeres en las Fuerzas Armadas, y a generar condiciones para conciliar las responsabilidades familiares con las profesionales.

III. Estado de la situación

A. Actores institucionales

Las principales instituciones gubernamentales relevantes respecto de la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas son el Ministerio de Defensa (MINDEF) y el



Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Con relación al MINDEF, ambos viceministerios son de importancia para promover la integración de la mujer. Por un lado, el Viceministerio de Políticas para la Defensa es el ente que debería identificar políticas de género como políticas de defensa e implementarlas como tales. Esto debería ser llevado a cabo a través de la Dirección General de Educación y Doctrina, en donde deberían gestarse acciones en relación con la formación en género de los integrantes de las Fuerzas Armadas en las escuelas de suboficiales, oficiales y centros educativos técnico-productivos. Por otro lado, el Viceministerio de Recursos para la Defensa, mediante la Dirección de Recursos Humanos, entra a tallar, puesto que debería dictar lineamientos para ser implementados por las direcciones de personal e instrucción de cada instituto armado. Finalmente, recae en la Inspectoría General del Ministerio de Defensa (creada en 2007) la trascendental responsabilidad de llevar a cabo la investigación y las inspecciones preventivas.

Con respecto al MIMDES, cabe resaltar que, a través del Viceministerio de la Mujer, se ha establecido el Programa Nacional contra la Violencia Sexual y Familiar, que establece líneas de acción y pautas para combatir la violencia basada en género en la sociedad. Pero a este actor no solo le corresponde proponer políticas nacionales, sino también impulsar políticas de género en los otros sectores.

Otro actor muy relevante es la Defensoría del Pueblo, específicamente la Adjuntía para Derechos de la Mujer, que supervisa la situación de las mujeres en el aparato estatal; recibe y hace seguimiento a quejas, y elabora informes defensoriales orientados a formular recomendaciones a ser implementadas por las autoridades estatales correspondientes.

Hasta el momento, se ha podido identificar la cooperación puntual del sector Defensa con otras dos instituciones. En abril de 2008 se firmó un convenio entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa para la capacitación de oficiales en derechos humanos con relación al acoso y hostigamiento sexual. El convenio surgió a raíz del impacto del caso de la cadete Diana Bazán en la opinión pública. Tras expirar este convenio, y ante la insistencia de la Defensoría del Pueblo, se logró concretar un nuevo convenio similar en agosto de 2010. También existe, dentro del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer (2009-2015), bajo la dirección del MIMDES, un acápite que prevé para las Fuerzas Armadas la tarea de diseñar y llevar a cabo junto al MIMDES cursos sobre género y derechos de las mujeres para las Fuerzas Armadas, retomando

así la idea de capacitaciones implementadas en la cooperación entre el MINDEF y la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, no se ha podido identificar entre estas instituciones la percepción de que las políticas de integración de la mujer a las Fuerzas Armadas son una tarea intersectorial que requiere una mayor coordinación. En este sentido, entran a tallar más actores que pueden fomentar dicha coordinación, especialmente el Congreso, que a través de las comisiones de “Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas”, “Mujer y Desarrollo Social”, “Justicia y Derechos Humanos” y “Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, etc.”, debe cumplir con su tarea de control parlamentario del sector Defensa. Además, recae en la sociedad civil la tarea de monitorear nuevos desarrollos formales en las Fuerzas Armadas y casos de violación de derechos que pudieran suscitarse. Por último, es la sociedad civil la que puede crear espacios para erigir puentes entre los otros actores mencionados para intercambiar experiencias y sistematizar información sobre lecciones aprendidas y mejores prácticas, fomentando así la comunicación intersectorial.

B. Ejes temáticos a observar

Al momento de analizar el estado de la integración de la mujer a los trece años de su ingreso a las Fuerzas Armadas, es necesario considerar tres dimensiones en las que aún se plasma la desigualdad entre hombres y mujeres: igualdad de oportunidades en relación con la formación profesional y los ascensos; protección a la maternidad y prevención, y sanción y protección ante violencia sexual.

En relación con la carrera militar, cabe indicar que se han formulado normas que regulan la situación laboral militar, como por ejemplo la Ley 28359, Ley de Situación Militar de Oficiales de las Fuerzas Armadas, que estipula la igualdad de derechos y obligaciones para todo el personal militar, pero que a la vez limita esta igualdad aduciendo “criterios objetivos y de sexo”. También se halla la Ley 29108, Ley de Ascensos de Oficiales, que establece la igualdad de hombres y mujeres ante el sistema de ascensos. Sin embargo, aún existe una restricción para mujeres a acceder a algunas especialidades de combate, que suelen ser aquellas que permiten obtener los mayores rangos dentro de las organizaciones armadas.

Respecto de la protección de la maternidad, que es un derecho fundamental, aún persiste la prohibición de contraer embarazo mientras dure la formación: a las ingresantes a las escuelas de formación se les solicita firmar un documento en el



que se comprometen a no salir embarazadas durante su periodo de instrucción. Las estudiantes mujeres que a pesar de esto salen embarazadas son sancionadas con la expulsión de la institución. De esta manera, la discriminación en esta dimensión es doble, ya que no solo se restringe un derecho, sino que los hombres tienen mejores oportunidades para seguir su carrera militar, ya que si se vuelven padres, no son sujetos a la misma sanción al poder ocultar el hecho.

Las dos dimensiones mencionadas tienen en común que el avance limitado en relación con ellas se debe a que son temáticas que trastocan valores y concepciones íntimamente ligadas a la cultura organizacional militar. Desde una perspectiva militar, la mujer no debe ingresar a puestos de combate, ya que sus atributos físicos le impedirían cumplir su función con la misma efectividad que un hombre. Además, a la hora de ingresar a la institución militar, los y las aspirantes se comprometen a dedicar la vida a la institución y a su función de defensa de la patria, por lo cual, desde la perspectiva militar tradicional, la maternidad conlleva a un conflicto de intereses. Desde ese punto de vista, se ignora que el objetivo a seguir debería ser la conciliación entre responsabilidades familiares y laborales, tarea pendiente en la mayoría de sectores laborales y no solo en el militar.

La dificultad planteada por trastocarse elementos sensibles de la cultura organizacional militar está menos presente en relación con la violencia sexual, puesto que oficialmente esta no es justificada por ningún miembro de las Fuerzas Armadas, sino más bien condenada. Sin embargo, en la práctica, continúan dándose casos de violencia sexual, y hasta son encubiertos, ya que las actitudes prejuiciosas y discriminatorias hacia la mujer persisten. Es por esto que los mecanismos de prevención y protección para las víctimas cobran importancia. A continuación se presentará el análisis de la situación de logros y problemas relativos a esta última dimensión.

C. Avances normativos contra la discriminación y la violencia sexual

En el Perú, el proceso de integración plena de la mujer al mundo laboral sigue siendo una tarea pendiente. Para llevarla adelante, se han creado iniciativas nacionales, como por ejemplo la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, así como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, que crean un marco normativo para el respeto al derecho de no discriminación en el ámbito laboral. Asimismo, existe la Ley 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, que fue modificada por Ley 29430 para establecer que el hostigamiento sexual también se puede configurar

entre personal de un mismo rango. Además, desde el ingreso de la mujer a las Fuerzas Armadas se ha dado una serie de normas específicas para el sector, con el fin de adaptar la institución militar a la presencia femenina.

Sin embargo, estos avances no han sido suficientes respecto de la erradicación de discriminación y violencia hacia la mujer. Observando la publicación de varias normas referentes a la sanción y prevención de hostigamiento y delitos contra la libertad sexual en los últimos dos años, se puede asumir que la creciente presión de la opinión pública al respecto ha sido un factor impulsor de estos avances. Un conjunto de casos emblemáticos de violencia sexual ha captado la atención pública, desde la cual se han formulado exigencias y se ha mantenido el tema en el tapete, poniendo el tema en la agenda política y a los actores concernidos en obligación de actuar. De esta manera, los casos han fungido como catalizadores de los avances.

En el plano sectorial fueron tres Directivas Generales aprobadas por el Ministerio de Defensa, en febrero de 2009, las que crearon un marco normativo para prevenir y sancionar el hostigamiento sexual dentro de las Fuerzas Armadas: la DG N.º 005-2008 sobre “Prevención y sanción de los actos de hostigamiento sexual para el personal militar y civil de las Fuerzas Armadas”, la DG N.º 007-2008 sobre “Prevención y sanción de los actos de hostigamiento entre cadetes, alumnos y reclutas de los centros de formación y unidades de tropa de la Fuerza Armada”, y la DG N.º 006-2008 sobre “Relaciones interpersonales del personal militar de las instituciones armadas”.

En relación con la violencia sexual, se dio otro avance con el proyecto de directiva MINDEF 2010 para procedimientos en casos de delitos contra la libertad sexual. Fue elaborado por la Inspectoría General del MINDEF, a cargo del almirante Carlos Tubino Arias Schreiber, en coordinación con las oficinas de asesoría legal de los institutos, así como con la opinión técnica de la Adjuntía para la Mujer de la Defensoría del Pueblo y un contacto inicial con la Dirección de Mujer del MIMDES. El antecedente de este proyecto es la Directiva FAP, 30-1 de febrero de 2009 que establece procedimientos para efectuar denuncias de acuerdo a ley, así como para brindar medidas de protección y rehabilitación a las víctimas pertenecientes a la Fuerza Aérea. Esta norma tiene una vigencia de veinticuatro meses, y su publicación puede ser leída como una reacción al caso Bazán¹.

¹ Diana Bazán, cadete de la Fuerza Aérea, que denunció la violación en 2007 por un alférez. El proceso penal continúa.



El proyecto de directiva recoge básicamente los contenidos de la directiva de la Fuerza Aérea y propone un protocolo de acción vigente para los tres institutos armados, regulando procedimientos después de cometido un delito contra la libertad sexual, así como estableciendo pautas para tomar medidas administrativas de protección, asesoría y fomento de rehabilitación a las víctimas. Sin embargo, el proyecto de dicha directiva está enfocado sobre el(la) denunciado(a), a efecto de lidiar con el supuesto agresor y resguardar la disciplina e imagen de la institución. Sin dejar de reconocer la importancia de esto, cabe destacar que la redacción de una norma así debería enfocarse más hacia la víctima, incluyendo procedimientos para evitar la re-victimización, hacer valer sus bienes jurídicos y de tal modo (re)generar su confianza en el sistema.

D. Dificultades en relación con la prevención de y la protección ante la violencia sexual

Más allá de los puntos a mejorar en el proyecto de directiva antes mencionado, también han sido identificados problemas a un nivel básico en el proceso de integración de la mujer a las Fuerzas Armadas. Lo primero a nombrar es la falta de datos estadísticos accesibles sobre la cantidad y el tipo de denuncias y quejas. Este tipo de datos son necesarios para hacer seguimiento a los resultados de implementación de las nuevas normas y actividades de formación en derechos humanos y género. Pero también es necesario que se levanten datos cualitativos para establecer perfiles de víctimas y agresores, situaciones de especial riesgo, necesidades de atención a víctimas, etc. De momento, parece que el Ministerio de Defensa tiene material cuantitativo, y también la Defensoría del Pueblo cuenta con reportes y quejas que no han sido sistematizados en referencia a grupo de personas. Ante este escenario, una tarea de la sociedad civil puede devenir en impulsar la creación o mejora de mecanismos de recolección de datos específicos sistematizados y la publicación de datos cuantitativos sobre logros y atrasos en la protección de las mujeres en las Fuerzas Armadas.

Otra dimensión problemática es que, si bien se han publicado nuevas normas para regular los procedimientos a tomar en casos de violencia sexual, los casos conocidos públicamente demuestran que las normas no han sido internalizadas por el personal militar. Hace falta un proceso de adopción social de normas, ya que estas son formuladas desde arriba, y por su novedad, no están ancladas en la cultura organizacional de la institución.

Por otro lado, falta mayor coordinación y cooperación intersectorial respecto de políticas de integración. Esto se debe a que la temática es atribuida solo al ámbito de competencia del Ministerio de Defensa, y no se reconoce que es de responsabilidad compartida del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y otros ministerios, como del Interior (MININTER) y Educación (MINEDU). La falta de coordinación se encuentra también dentro del sector Defensa, donde no hay una visión común sobre la problemática. El manejo del Ministerio de Defensa frente a denuncias públicas es reactivo y no ha sido coordinado con las Armas o con otras instituciones del Estado, de manera que las Armas reaccionan solas, elaborando directivas propias que, por ende, solo tienen efecto restringido sobre sí mismas.

En relación con la reacción del sector ante denuncias de actos de violencia sexual, también se enmarca el problema de que, aparentemente, entre las víctimas domina la percepción de que acudir a la prensa es el único canal de acceso a servicios de protección. Esto es algo que hay que contrarrestar, pues no solo daña la imagen de las Fuerzas Armadas, sino que expone a la víctima a ataques desde lo ancho de la audiencia. Además, una denuncia hecha en la prensa dificulta la potencial reinserción de la víctima al instituto armado, puesto que recibe una estigmatización pública. Este tipo de efectos negativos para la víctima es conocido como re-victimización, o victimización secundaria, y también se da en el contexto de las investigaciones internas realizadas por las Fuerzas Armadas al presentarse una denuncia.

IV. Conclusiones preliminares y perspectivas para la integración de la mujer

Se puede afirmar que, a trece años del ingreso de las mujeres a las Fuerzas Armadas, ellas permanecen en una situación de potencial vulnerabilidad dentro de la institución militar. Por ser las Fuerzas Armadas organizaciones tradicionalmente masculinizadas, persiste en ellas una cultura organizacional en la cual a la mujer se le atribuyen roles frecuentemente inferiores a los de los hombres. A esta tradición masculina se suma el hecho de que en las Fuerzas Armadas se encuentran los mismos patrones socioculturales discriminatorios que existen en toda la sociedad peruana. Esto, así como la corta experiencia con presencia femenina entre sus filas, plantea dificultades para transformar normas y valores militares y hacerlos más incluyentes.

Sin embargo, los actores institucionales han logrado un importante avance, tomando medidas para enfrentar la discriminación hacia la mujer y cambiar patrones socioculturales que la fomenten. A la vez, han logrado crear un marco normativo específico para el sector Defensa que implementa formalmente procedimientos de investigación y posible sanción ante discriminación y violencia, además de posibilitar a las víctimas de violencia sexual que se acojan a medidas inmediatas para su protección dentro de la institución militar. Sin embargo, este marco no incluye en su conjunto una perspectiva de género, salvo en algunos actores, como el MIMDES y la Defensoría del Pueblo. El MIMDES aborda la temática de género a través del consenso mínimo sobre la igualdad de oportunidades, plasmado en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Partiendo desde aquí, introduce contenidos comunes a una perspectiva de género. No obstante, una perspectiva de género presente en el conjunto del marco normativo nacional permitiría identificar los mecanismos en los cuales se origina la violencia sexual hacia la mujer, y así, tomar acciones contra estos, haciendo que la prevención sea aun más efectiva.

Aunque la inclusión de una perspectiva de género en el sector Defensa sea una tarea compleja —dado que se trata de un enfoque relativamente nuevo para las Fuerzas Armadas en el Perú—, es necesario continuar fomentando que sea introducida en la política de formación, de recursos humanos y de disciplina, anclándola en normas de sanción sobre violencia sexual. Para lograrlo, puede resultar útil profundizar la cooperación con el MIMDES, que, en su calidad de ente rector, debe jugar un rol activo en la fiscalización respecto a la adecuación del sector Defensa a la legislación nacional, y usar sus experiencias positivas y de aprendizaje en relación con una perspectiva de género para capacitar al sector. Complementariamente, se debe ahondar también en la cooperación con la Defensoría del Pueblo, que ejerce una labor de supervisión y transferencia de conocimientos; con el Ministerio Público para ampliar conocimiento sobre medidas de protección ancladas en la ley nacional, y con otros actores nacionales, regionales, gubernamentales y de la sociedad civil para mejorar la vigilancia e incidencia política.

En este sentido, se identifica la falta de un posicionamiento común respecto de la temática y, por ende, muy poca coordinación de los actores relevantes frente a las tareas existentes. Además, falta una perspectiva que abarque como entrelazadas las tareas de prevención, protección y sanción ante hechos de violencia sexual hacia las mujeres. Hay cooperación respecto de la temática de capacitación en derechos humanos y género, pero falta coordinación entre los

actores relevantes para realizar tareas relacionadas con otras temáticas, como por ejemplo la protección de víctimas. Sería de gran utilidad la experiencia comparada con relación a los protocolos de atención a víctimas de violencia hacia la mujer establecidos por otras instituciones gubernamentales, o el diseño del marco institucional y normativo en los sectores defensa de otros países y para la policía nacional de nuestro país.

Considerando que los avances normativos logrados hasta ahora aún tienen que asentarse por sí mismos en las prácticas de la cultura organizacional militar, es necesario vigilar y evaluar el proceso de integración de la mujer, revisando existentes medidas de prevención y sanción para ejercer un control efectivo que permita proponer mejoras e innovaciones. Para fomentar este proceso, también es importante llevar adelante desde la sociedad civil la visibilización de la problemática en los planos político, militar y de opinión pública, para así proponer una nueva perspectiva sobre el problema y, con ello, sugerir un cambio de los patrones socioculturales que permita establecer políticas públicas para la prevención de violencia sexual hacia mujeres, y llevar adelante su integración plena en las Fuerzas Armadas.



RESTRICCIÓN DE DERECHOS Y FUNCIÓN MILITAR
EN EL PERÚ: EL CASO DE LAS MUJERES Y SUS
DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Ana María Tamayo y Gerardo Alberto Arce

La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas en el Perú se dio a partir de la ley 26628, aprobada por el Parlamento en 1996, que permite por primera vez a las mujeres el acceso a las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de los institutos armados. Paradójicamente, esta importante reforma no fue hecha por un gobierno democrático sino por el régimen autoritario de Alberto Fujimori, como una forma de acercar al Estado peruano a los estándares internacionales establecidos por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), reafirmados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), que proscribían cualquier tipo de discriminación de la mujer en el ámbito laboral. De esta manera, el ingreso de la mujer a las escuelas de formación de la Fuerza Armada se hizo efectivo a partir de 1997 en el Ejército, de 1998 en la Fuerza Aérea, y de 1999 en la Marina de Guerra. Sin embargo, cabe señalar que la reestructuración de la normatividad aplicable, así como de los reglamentos, manuales y directivas que mandaba dicha norma para posibilitar la completa integración de la mujer a la carrera militar, ha sido un proceso continuo que no concluye hasta la actualidad.

En este proceso, un hito clave que echa luces sobre los alcances y límites de esta integración ha sido la Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas¹. En su artículo 2, esta norma establece que “los oficiales de las Fuerzas Armadas tienen iguales derechos y obligaciones. Ninguna disposición de la presente ley podrá, en su aplicación, generar acto de discriminación alguno, en especial por razones de sexo, en el acceso a la carrera militar, asignación de empleo, ascenso y pase al retiro”. Sin embargo, inmediatamente después —y de manera contradictoria— expresa que “se pueden establecer limitaciones a partir de criterios objetivos y de sexo, inherentes a la función militar”. El Reglamento de esta Ley establece que dichas limitaciones son las siguientes:

¹ Ley 28359, publicada el 11 de octubre de 2004.

- a) Cuando existan restricciones en las facilidades de habitabilidad de las Unidades, cuya solución afecte la operatividad de la misión y que no permitan el servicio de personal de ambos sexos con la debida intimidad.
- b) En Especialidades afines de Operaciones Especiales y en las Unidades de Combate de Primera Línea; cuando la modalidad de combate sea la lucha cuerpo a cuerpo, en la cual el personal femenino estaría en desventaja.
- c) No podrá otorgarse empleo en una misma Unidad o Dependencia al personal con lazos de consanguineidad hasta el cuarto grado y/o parentesco de afinidad hasta el segundo grado².

Como vemos, esta norma determina los límites del proceso de integración de la mujer a la carrera militar, al establecer criterios vinculados con la habitabilidad de las instalaciones militares, así como su marginación de las armas y especialidades de combate —a diferencia de algunos ejércitos del primer mundo, que sí las han incorporado a dichas funciones— como determinantes en este proceso. Como señala Cotino Hueso³, este tipo de marginación es característica de los primeros estadios en todo proceso de incorporación de la mujer a la carrera militar.

Sin embargo, esa no es la única norma que positiviza restricciones basadas en criterios de género. Quizá más graves son las restricciones establecidas en diversos reglamentos internos de las escuelas militares con respecto al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos para las mujeres en los institutos armados. Cabe señalar que el antiguo reglamento interno de la Escuela Militar de Chorrillos señalaba lo siguiente:

69. De la separación de la escuela

La Junta Académica estudiará y determinará si los(as) Cadetes deben ser separados(as) temporal o definitivamente de la Escuela Militar por alguno de los motivos siguientes:

[...]

e. Por mantener relaciones amorosas o sexuales.

² Reglamento de la Ley de Situación Militar aprobado por DS 007-2005-DE/SG, artículo 2.

³ Cotino Hueso, Lorenzo. *El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas*. Madrid: INAP, 2002.



Los cadetes que tuvieran relaciones amorosas o sexuales dentro o fuera de la Escuela serán separados definitivamente de la Escuela.

[...]

h. Por medida disciplinaria, por:

(1) Por cometer faltas que atenten contra la ética y moral, como por ejemplo:

[...]

[j] Mantener relaciones amorosas entre Cadetes dentro o fuera de la Escuela.

A este respecto, en su sentencia N.º 3901-2007-PA/TC⁴, en relación con las posibles restricciones de derechos fundamentales que podría legítimamente implicar la condición de militar, a propósito del caso de una cadete que fue indebidamente separada de la Escuela Militar de Chorrillos por la causal de haber mantenido relaciones sexuales con otro cadete fuera de las instalaciones de la Escuela, el Tribunal Constitucional ha señalado que “la condición de cadete, esto es, de una persona que se forma en una institución militar para posteriormente desenvolverse como militar no excluye de ninguna manera la vinculación a los derechos fundamentales a la que toda entidad pública, como también los particulares, se encuentran inevitablemente sujetos”⁵.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional señala que la limitación indicada en el reglamento no supera el test de idoneidad, ya que no existe ningún bien jurídico constitucional que justifique una limitación como la examinada. En dicho proceso, el representante legal del Ejército alegó que la justificación de la sanción radicaba en que los actos objeto de sanción constituirían faltas muy graves que “atentan contra la disciplina y formación moral de los Cadetes”⁶.

Como se ha visto, en el reglamento en cuestión se considera a las relaciones amorosas entre cadetes como “faltas que atenten contra la ética y moral”. Los conceptos que aparecen en el razonamiento son, entonces, “disciplina”, “formación moral”, y “ética”. En términos generales, por “disciplina” entendemos la “observancia de las leyes y ordenamientos de la profesión o instituto”, “especialmente en la milicia y en los estados eclesiásticos secular y regular”⁷. Por otro lado, en el diccionario jurídico

⁴ Emitida el 28 de setiembre de 2009.

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*, p. 5.

⁷ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 22.ª ed.

de Cabanellas se recogen, entre otras, las siguientes acepciones: “cumplimiento u observancia de leyes, reglamentos, mandatos u órdenes, especialmente en las instituciones armadas y en la iglesia”; “acatamiento estricto u obediencia cabal”; “voluntad metódica en una actividad”⁸.

Ahora bien, proyectando estas acepciones al ámbito aquí relevante, podemos afirmar que la disciplina del cadete en la Escuela Militar está relacionada con la observancia de los deberes propios de su condición de persona que se halla en formación militar, dentro de los que ha de destacarse el cumplimiento de los deberes académicos, la obediencia, el respeto, la puntualidad y el profesionalismo académico y militar, entre otros aspectos afines. Siendo tal la noción de disciplina, la sentencia del Tribunal Constitucional señala que no existe ninguna relación de adecuación entre la prohibición de relaciones amorosas y sexuales de un cadete con otro, y la finalidad de la disciplina de estos.

En efecto, no existe razón evidente para sostener que la disciplina de un cadete podría resultar perjudicada si mantiene relaciones sexuales fuera de la Escuela Militar con otro cadete. No hay ninguna razón jurídica, ni lógica para aseverar que la obediencia a las reglas de la Escuela, la obediencia a las jerarquías, el cumplimiento estricto de los deberes académicos o el profesionalismo académico y militar puedan resultar perjudicados o menguados si un cadete ha tenido relaciones sexuales con otro. A este respecto, el Tribunal señala que:

21. El único argumento que parece subyacer a la prohibición comentada no parece ser sino un cierto prejuicio de hondas raíces subjetivas; sin embargo, cabe afirmar que en un Estado Constitucional de Derecho, los atributos y libertades fundamentales, y dentro de las mismas, el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, constituyen el núcleo de valores de nuestro ordenamiento constitucional y, por ello, su limitación (evidentemente excepcional de ser el caso) no puede sustentarse en un simple prejuicio o subjetividad, sino en una razón fundamentada en argumentos científicos, en el caso, de naturaleza pedagógica, psicológica o psicopedagógica. Los derechos fundamentales son razones muy fuertes o demasiado esenciales para ser limitados en base a meros prejuicios sociales o morales de ciertas personas⁹.

⁸ Cabanellas, Guillermo. “Disciplina”. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, t. III, 16.ª ed. Buenos Aires: Heliasta, 1981. pp. 267 y ss.

⁹ *Ibíd.*, p. 6.



Este mismo argumento es aplicable a la “formación moral” como justificación de la limitación. ¿Acaso podría verse afectada la formación moral de los cadetes si se permiten las relaciones sexuales fuera de la escuela? No existe ninguna relación entre la prohibición de estas relaciones y la formación moral de los cadetes.

Carece de sentido afirmar que estas relaciones puedan perjudicar el código moral o el conjunto de valores sociales que los cadetes, en tanto militares, deben observar en su vida profesional. Sin una razón evidente —ni mucho menos una de orden jurídico— que abone a la limitación en cuestión en atención a la “formación moral” de los cadetes, no puede afirmarse que se trate de una limitación válida —y, por tanto, constitucional— del libre desarrollo de la personalidad. Por este motivo, el Tribunal señala en su sentencia que la medida prohibitiva analizada constituye una afectación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, por lo que la potestad disciplinaria de la Escuela Militar no podía ni debía extenderse a sancionar su conducta, en el entendido de que aquella (su vida amorosa, su conducta sexual) forma parte de su fuero interno y no es, por tanto, de injerencia estatal. A este respecto, no debemos dejar de tener en consideración que, tal como señala Escobar Martínez¹⁰, la potestad reglamentaria de los institutos armados no puede entrar en contradicción con las demandas de un Estado constitucional de Derecho, Estado del cual las Fuerzas Armadas forman parte.

Pero el mencionado reglamento no es el único que establece restricciones al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos de la mujer al interior de las Fuerzas Armadas. En efecto: en el año 2010 se aprobó el Reglamento Interno de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas¹¹, norma que tiene por objeto regular el régimen interno de dichos centros de formación y establecer las especificaciones de orden militar, académico, psicofísico y disciplinario, con el fin de alcanzar la formación integral de los cadetes y alumnos considerando las singularidades que requieren las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de sus misiones constitucionales.

Este reglamento está organizado en tres títulos y quince capítulos que abarcan diversos temas, tales como la disposición organizativa de las escuelas militares, las

¹⁰ Escobar Martínez, Lina Marcela. “El respeto y el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los miembros de las fuerzas militares colombianas”. En *Prolegómenos: Derechos y Valores*, julio-diciembre, vol. X, N.º 20. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2007.

¹¹ Aprobado por Decreto Supremo 001-2010-DE-SG, del 11 de enero de 2010.

regulaciones de los procesos de admisión, los derechos y obligaciones de cadetes y alumnos, los principios rectores y estructura de la formación académica y militar que estos reciben, así como el régimen disciplinario que se les aplica. Además, se establecen restricciones en el ejercicio de algunos derechos constitucionales de cadetes y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Armadas:

Artículo 44. De las regulaciones en el ejercicio de algunos derechos constitucionales del Personal de Cadetes y Alumnos.

La condición de Cadete o Alumno de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas, conlleva necesariamente a la restricción y limitaciones del ejercicio de determinados derechos de la persona, consagrados en la Constitución Política del Perú. Estos son los siguientes:

- a) A la libertad de información, opinión, expresión y difusión de pensamiento en relación con asuntos de seguridad nacional, sin previa autorización ni censura ni impedimento alguno.
- b) A elegir el lugar de su residencia, cuando por asuntos inherentes a su formación se encuentre internado en los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas.
- c) A reunirse en plazas y vías públicas con fines políticos o de protesta.
- d) A participar, en forma individual o asociativa en la vida política del país.
- e) A formular peticiones colectivamente.
- f) Al disfrute del tiempo libre y al descanso, cuando por razones del servicio se disponga su participación.

Si bien la promulgación de este reglamento fue un hecho positivo debido a que es la primera vez que se emite un instrumento que uniforma la normatividad aplicable a cadetes y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Armadas —en el pasado reciente cada una de las escuelas de los tres institutos armados tenía su propia reglamentación—, debemos señalar que hay algunos elementos de esta norma que ameritan un análisis detenido. Entre ellos se encuentran los referidos al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos,



cuyas limitaciones se encuentran entre los requisitos para postular a las escuelas de formación:

Artículo 26. De los requisitos

Son requisitos para los postulantes a los Centros de Formación los siguientes:

- a) Ser peruano(a) de nacimiento o haber nacido en el extranjero de padre o madre peruanos, siempre que haya sido inscrito(a) en el registro correspondiente durante su minoría de edad.
- b) Ser soltero(a), sin hijos, ni dependientes directos.
- c) No encontrarse en estado de gestación durante el Proceso de Admisión.
- d) Estar física y mentalmente sano(a).
- e) Haber culminado los cinco años de educación secundaria.
- f) No haber sido expulsado(a) de centro superior de estudios y/o Centro de Formación de las FFAA o PNP por la causal "Medida Disciplinaria" o "Incapacidad Psicofísica".
- g) Edad [...]

Como podemos apreciar, mientras la disposición incluida en el inciso b) limita las oportunidades de ingresar a la carrera militar a los ciudadanos o ciudadanas que tengan responsabilidades paternales, la disposición del inciso c) resulta claramente discriminatoria hacia la mujer y el libre ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. A este respecto, cabe recordar la tesis planteada por el profesor Prieto Sanchis¹², en el sentido de que los derechos solo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, o ante los que de manera mediata o inmediata se infieran de aquella al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos.

¹² Prieto Sanchis, Luis. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Trotta, 2003.

En nuestro caso, la disposición en cuestión entra en colisión con el principio constitucional que establece la igualdad ante la Ley y la no discriminación por motivo de origen, raza, sexo, etc. Esta restricción de derechos se reitera en el artículo 42 del referido reglamento, que señala lo siguiente:

Artículo 42. Del estado civil, paternidad y maternidad.

Para obtener y mantener la condición de Cadete o Alumno en los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas, se requiere cumplir con lo siguiente:

- a) Ser soltero(a).
- b) No haber tenido o tener hijo(a).
- c) No encontrarse en estado de gestación.

Cabe señalar que el reglamento establece que el requisito de no encontrarse en estado de gestación será controlado a través de una evaluación anual de la “capacidad psicosomática” (artículo 76), que incluirá, entre otras pruebas, un test de embarazo y un examen de sangre para saber si el alumno o la alumna están contagiados del virus de inmunodeficiencia humana (VIH). Esta última prueba también podría dar pie a prácticas discriminatorias, en caso se decida la separación de alumnos contagiados de esta enfermedad solo por el hecho de haberla contraído.

Sin embargo, este reglamento resulta claramente inconstitucional a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional N.º 05527-2008-PHC/TC¹³, a propósito del caso de una alumna de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú que fue separada de dicha institución por quedar embarazada. En dicha sentencia, el Tribunal ha establecido indubitablemente que cualquier distinción, exclusión o restricción desfavorable para la mujer por razón de su embarazo, al impedirle injustificadamente gozar o ejercer los derechos fundamentales de los cuales es titular, constituye un acto discriminatorio que es nulo de pleno derecho, por contravenir el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, que establece la igualdad ante la Ley de todos los ciudadanos, así como la prohibición de cualquier acto de discriminación por motivo de raza, sexo, religión, condición económica u otro.

Asimismo, dicha sentencia señala que la decisión de una mujer de traer al mundo una nueva vida se encuentra protegida por el derecho al libre desarrollo de la personalidad reconocido por la Constitución, que no puede ser objeto

¹³ Emitida el 11 de febrero de 2009.



de injerencia por autoridad pública o particular alguno. Consecuentemente, todas las medidas que tiendan a impedir o hacer más gravoso el ejercicio de la mencionada opción vital resultan inconstitucionales. Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal —máxima instancia de interpretación de la Constitución en el Perú— concluye que:

Por ende, el embarazo de una alumna, cadete o estudiante no es un hecho que pueda limitar o restringir su derecho a la educación. Por ello, ningún manual o reglamento interno de ningún colegio, instituto, universidad, escuela pública o privada, puede, ni explícita, ni implícitamente, tipificar como infracción, falta o causal de mala conducta, el embarazo de una alumna, estudiante o cadete. Dicho de otro modo, ninguna autoridad pública o particular puede impedirle a una mujer estudiar normalmente por su estado de embarazo.

En este sentido, cualquier norma que se ocupe de tipificar la maternidad como causal de infracción o falta en el ámbito educativo debe ser inaplicada por los jueces en virtud de la facultad conferida por el artículo 138 de la constitución, por ser contraria a los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad¹⁴.

Si bien esta sentencia se refiere al caso de una alumna de una escuela de formación de la Policía Nacional del Perú, resulta claro que los mismos derechos entran a colación para el caso de los alumnos, alumnas y cadetes de las escuelas militares. En consideración a ello, resulta evidente la inconstitucionalidad del Reglamento Interno de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas en lo relativo a la consideración del embarazo como causal de baja, y de la ausencia de responsabilidades paternas o maternas como requisito para el ingreso a dichas escuelas. Dado que dicha sentencia fue emitida un año antes de la aprobación de este reglamento por el Ministerio de Defensa, llama la atención que, al elaborar esta norma, sus redactores hayan hecho por completo caso omiso de los contenidos de la sentencia, de carácter vinculante según el ordenamiento jurídico peruano.

Según la concepción democrática de la Defensa, la organización, funcionamiento y operaciones de las Fuerzas Armadas están bajo el control y la autoridad del Ministro de Defensa, quien es un agente del Ejecutivo responsable ante la justicia,

¹⁴ *Ibíd.*, párrafo 22.

los órganos de control y, políticamente, ante el jefe de Estado y el Congreso. Por ende, el Ministro de Defensa es el responsable político y administrativo de las inconstitucionalidades contenidas en el reglamento que elaboró y refrendó. Esta situación encuentra asidero en una visión y cultura institucional de la organización administrativa militar que tiene rezagos de sistema de generación autárquica.

En cualquier caso, la modificación más adecuada con respecto al reglamento aludido sería establecer que la cadete o alumna que se encuentre en estado de gestación tenga derecho a una licencia por embarazo hasta por un periodo de veinticuatro meses, en cuyo caso esta pasaría a integrar la promoción subsiguiente a su promoción original. Igualmente, resulta necesario establecer entre los principios del régimen interno de los centros de formación de las Fuerzas Armadas el irrestricto respeto a los derechos fundamentales que el militar, sea varón o mujer, goza como persona y como ciudadano amparado en la Constitución política, las leyes vigentes y los tratados internacionales. Por último, la inconstitucionalidad de dicho reglamento hace evidente su inaplicabilidad sobre esta materia, ya sea vía una acción popular o a través del ejercicio de control difuso de la constitucionalidad de las normas, a cargo de los jueces.



ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE GÉNERO Y NO
DISCRIMINACIÓN EN EL MARCO DE LA CAPACIDAD
AUTONORMATIVA DE LAS FUERZAS ARMADAS

Eugenia Fernán - Zegarra

Las diferencias en los roles sociales atribuidos a varones y mujeres están bastante difundidas en el Perú. Observamos cómo se distribuyen los sujetos y ámbitos en la realidad social. Así, a las mujeres tradicionalmente se les asigna el rol del mantenimiento del hogar, procreación, cuidado y protección de los hijos e hijas, mientras que a los varones se les sigue considerando como proveedores de la economía familiar y, además, se les reconoce la capacidad de ser los interlocutores válidos entre la familia y la sociedad. Asimismo, se tiende a caracterizar al ámbito público como aquel en el cual se desempeñan los varones con mayor facilidad y sin obstáculos, y se designa el ámbito privado, más seguro, para las mujeres.

No obstante, y debido a las necesidades económicas propias de cualquier sociedad moderna, las mujeres demandan cada día un mayor acceso al mercado laboral —y a la autonomía económica que este trae consigo—, lo que no ha implicado necesariamente un cambio en los roles establecidos ni en sus relaciones. Este tema se ha convertido en un problema, especialmente para las mujeres que quieren desempeñarse no solo como madres o amas de casa sino también apostar por su desarrollo profesional, porque simultáneamente tienen que asumir en su vida diaria responsabilidades que no solo le competen a ella sino también a su pareja, cónyuge, o al padre de sus hijos e hijas. Frente a este reto, se trata de aceptar como conveniente que las responsabilidades familiares sean compartidas por varones y mujeres, por el bien de la familia y de la comunidad¹.

¹ Recomendación 165 de la OIT. Recomendación sobre las trabajadoras con responsabilidades familiares, 1981. En la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo hubo un pronunciamiento a favor de que los Estados promuevan la educación necesaria para que varones y mujeres compartiesen sus responsabilidades familiares.

En ese sentido, el acceso de las mujeres a una educación —y posteriormente a su profesionalización— también exige mayor dedicación y esfuerzo de ellas, lo que significa compartir responsabilidades que no son solo suyas. Indudablemente, se requieren las mismas condiciones cuando las mujeres deciden ingresar a una escuela de formación de las instituciones armadas, que han sido tradicionalmente masculinas pero que progresivamente van adecuándose —con ciertas tensiones— a la presencia femenina. Y es que la rigidez en los roles de género necesariamente establece un régimen de división sexual de la sociedad en el cual varones y mujeres deben obedecer los mandatos culturales o, de lo contrario, acarrear sanciones sociales que implican infracciones y mantienen el orden social², como veremos más adelante.

I. El embarazo como sanción y el derecho a la igualdad y no discriminación

Según el informe “Actuación del Estado frente a la discriminación. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo” (2009), de las 149 quejas por discriminación conocidas por la institución, veintidós implicaron un trato diferenciado en razón del sexo, todas ellas en agravio de mujeres. Del total de casos, diez corresponden a alumnas de las escuelas de formación de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, quienes fueron sometidas a investigaciones disciplinarias y, en algunos casos, expulsadas de sus centros de estudios por haber quedado embarazadas³. Para el Tribunal Constitucional:

[...] la discriminación por razón de sexo comprende aquellos tratamientos peyorativos que se fundan no sólo en la pura y simple constatación del sexo de la víctima, sino también en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca. Tal sucede con el embarazo, elemento o factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres [y que] al afectar exclusivamente a la mujer, constituye, indudablemente,

² Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia. Programa integral contra violencias de género. Fondo de Naciones Unidas y España para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Bogotá D.C.: MDGF, 2010, p. 51.

³ Actuación del Estado frente a la discriminación. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo. Serie Informes de Adjuntía - informe 005-2009-DP/ADHPD. Lima, 2010, p. 40.

una discriminación por razón de sexo proscrita por el inciso 2) del art. 2 de la Constitución Política⁴.

En abril de 2007, la Defensoría del Pueblo conoció el caso de la cadete Mariana del Pilar Abad Calderón, estudiante de la Escuela Técnica Superior de la Policía Nacional de Piura, quien fue separada de su centro estudios por encontrarse embarazada. En el proceso, la Defensoría del Pueblo presentó un *amicus curiae* ante el Poder Judicial, sustentando que la separación de una cadete por el hecho de estar embarazada constituía una medida irrazonable y discriminatoria. En febrero de 2008, la Primera Sala Especializada Civil de Piura declaró fundado el amparo y ordenó su reposición en la escuela policial, pues consideraba que la aplicación de una sanción disciplinaria por adquirir responsabilidades de maternidad era una forma de discriminación contra las mujeres. La mencionada sala señaló:

La discriminación [...] reside en el hecho de procrear un hijo y por ser las mujeres quienes llevan el embarazo resultan ser éstas las principales víctimas ante disposiciones y actuaciones de este tipo, será a ellas a quienes siempre se les afectará con la separación definitiva de la Escuela [...] empero lo mismo no sucederá con los hombres que procrean un hijo, por el simple hecho que en ellos no siempre se evidencia dicha situación pues es necesaria una investigación y no por su sola apariencia o estado físico como en el caso de las mujeres⁵.

Estos criterios fueron recogidos por el Tribunal Constitucional en el *hábeas corpus* presentado en favor de Nidia Yesenia Baca Barturén⁶, alumna de la Escuela Técnica Superior de la Policía de Chiclayo, quien fue internada en el Hospital Regional de Chiclayo debido a síntomas propios del embarazo, y que permaneció en el establecimiento de salud pese a tener una evolución favorable. Esta alumna también fue sometida a una investigación disciplinaria por su embarazo. En su sentencia, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la afectación del derecho a la igualdad y no discriminación, señalando que:

⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia del 6 de noviembre de 2008, recaída en el expediente 05652-2007-PA/TC. F.J. 49 y 50. Citado en el informe 005-2009-DP/ADHPD, p. 40.

⁵ Sentencia recaída sobre el expediente 007-01656-0-2001-JR-CI-2, que resuelve la demanda de amparo interpuesta en representación de la cadete Mariana del Pilar Abad Calderón. Citado en el informe 005-2009-DP/ADHPD, p. 41

⁶ Expediente 1343-2008/DP-LAMB.

[...] el embarazo de una alumna, cadete o estudiante, no es un hecho que pueda limitar o restringir su derecho a la educación. Por ello, ningún manual o reglamento interno de ningún colegio, instituto, universidad o escuela pública o privada puede ni explícitamente ni implícitamente, tipificar como infracción, falta o causal de mala conducta, el embarazo⁷.

II. El poder autonormativo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y los derechos a la igualdad y principio de no discriminación⁸

En este punto es importante fijar como punto de partida que el artículo 168 de la Constitución Política del Perú reconoce a las instituciones armadas (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) un poder autonormativo. Este tiene como finalidad garantizar la independencia, soberanía e integridad del territorio de la República.

Sin embargo, este poder no es absoluto ni exclusivo, pues debe ejercerse en armonía con otros principios constitucionales, y esencialmente con aquel que reconoce la defensa de la persona humana y de su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado. El Tribunal Constitucional ha señalado que la capacidad autonormativa debe ejercerse *secundum legem*; es decir, completando lo que las leyes correspondientes establezcan y atendiendo a la finalidad y la razón de ser de la ley que pretenden regular.

En efecto, sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que es constitucionalmente legítimo establecer sanciones mediante reglamentos, “siempre y cuando éstos no desnaturalicen la finalidad y la razón de ser de la ley que pretenden regular, en estricta observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que también forman parte del derecho al debido proceso”⁹.

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia del 11 de febrero del 2009, recaída en el expediente 5527-2008-PHC/TC. Fundamento 22. Citado en el informe 005-2009-DP/ADHPD, p. 43.

⁸ Cita del *amicus curiae* presentado por la Adjuntía para los derechos de la mujer a la Presidencia de la séptima sala civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en la apelación contra la sentencia emitida en el proceso de amparo iniciado a favor de la ciudadana Flor de Jesús Cahuaya Alegre contra el director de la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú.

⁹ Sentencia recaída en el expediente 05262-2006-PA, fj. 6.



Sobre la observancia del debido proceso en sede administrativa, este también debe encontrarse conectado con el principio de tipicidad. Sobre este principio, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

[...] El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal¹⁰.

Este principio informa al procedimiento administrativo en general, y se encuentra establecido en el artículo 230.4 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en los siguientes términos:

[...] sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria¹¹.

Asimismo, es del caso señalar que, aun en el supuesto de que existiese una presunta delegación expresa de facultades para regular infracciones y sanciones, esta debe ser entendida a la luz de los principios de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad señalados. Es decir, las infracciones y sanciones que se tipifiquen mediante reglamento deben atender a la finalidad o razón de ser de la norma legal que esta regula.

¹⁰ Sentencia recaída en el expediente 3954-2006-PA/TC, Fj. 35.

¹¹ El subrayado es nuestro.

III. Análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida

Desde esta perspectiva, para verificar la legitimidad constitucional de la infracción contenida en un instrumento referido al Régimen Educativo de las Escuelas de Formación de las Fuerzas Policiales o Fuerzas Armadas, es necesario realizar un test de razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida.

A. El principio de razonabilidad

En virtud al principio de razonabilidad, la medida restrictiva debe justificarse en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso. Así, tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional señalan que solo la protección de fines constitucionalmente relevantes justifica una intervención estatal en el ejercicio de un derecho fundamental. Por tanto, corresponde determinar el fin constitucionalmente legítimo que contiene la disposición materia del presente análisis y contraponerlo con los derechos que se encontrarían potencialmente vulnerados debido a la aplicación de esta medida, tales como los derechos a la educación, al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, la protección a la familia y los derechos reproductivos.

La Defensoría del Pueblo considera que la finalidad de conseguir un mejor desempeño y comportamiento del personal policial o militar es legítima, y que no solo debe ser contemplada sino promovida en los diferentes estamentos de las instituciones armadas. Sin embargo, nos permitimos señalar que no consideramos que exista una conexión entre la medida de separar a un o una cadete de su escuela de formación por el solo hecho de asumir su paternidad o maternidad, con los fines anteriormente reseñados. En efecto, habría que establecer una relación lógica entre la asunción de una paternidad o maternidad y la puesta en riesgo de la concreción de la finalidad de contar con personal con mejor desempeño y comportamiento.

Es más, la referida medida no solo no guarda conexión con los fines del régimen disciplinario de las escuelas de formación sino que, adicionalmente, se contradice con el deber constitucional de protección especial que tienen el Estado y la comunidad hacia la madre, la familia y el matrimonio, consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú¹².

¹² Artículo 4 de la Constitución: “[...] La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia



Por lo anterior, se puede afirmar que la medida de separar de las escuelas de formación policial o militar a aquellos/as cadetes o alumnos/as que asuman su paternidad o maternidad no se condice con la finalidad que persiguen las instituciones armadas. Adicionalmente, es del caso señalar que esta finalidad colisionaría con otros derechos fundamentales —tales como el derecho a la educación, acceso a la función pública, así como la protección y promoción de la familia—, sin que exista una justificación objetiva que permita determinar que la afectación a dichos valores es constitucionalmente legítima.

Finalmente, tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional proponen que, aunado al análisis del principio de razonabilidad, deba realizarse un análisis de proporcionalidad de la medida.

B. El principio de proporcionalidad

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el principio de proporcionalidad mide la calidad o la cantidad de dos elementos jurídicos (o de elementos con relevancia jurídica) comparativamente entre sí. Ello tiene como finalidad que no exista un exceso de volumen, de significación o de cuantía entre uno y otro, dependiendo de las consideraciones que se hacen en relación con cada tiempo y lugar.

El principio de proporcionalidad exige, a su vez, que la medida limitativa satisfaga los subcriterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

a) *Examen de idoneidad*

El principio de idoneidad implica que toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente válido y legítimo. Es decir, que debe existir una relación de adecuación entre los medios y las finalidades, entre la medida limitativa y el objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue alcanzar con aquel. Según este criterio, a diferencia del principio de razonabilidad, lo que se busca es verificar si el medio propuesto es eficiente, efectivo o idóneo, para lograr la finalidad esperada.

y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad”.

En el presente caso, cabe preguntarnos si separar de las escuelas de formación de las instituciones armadas a una persona que asume su obligación de madre o padre contribuye a mejorar el desempeño o comportamiento del personal o a obtener una mejor calidad en la preparación de los miembros de las instituciones mencionadas.

En cuanto a la información que se tiene, no existen datos objetivos que permitan fundamentar el hecho de que una persona que asuma su rol de padre o madre no pueda desempeñar de manera adecuada su labor como policía o como miembro de las Fuerzas Armadas. Por esta consideración, la Defensoría del Pueblo concluye que esta medida no supera el presente examen de idoneidad.

b) Examen de necesidad

Con respecto al criterio de necesidad, el Tribunal Constitucional ha establecido que este criterio importa dos aspectos a analizarse "a) si existen medios alternativos igualmente idóneos para la realización del objetivo y, b) si tales medios no afectan al principio de igualdad o, de hacerlo, la afectación reviste menor intensidad que la del cuestionado"¹³.

Por ello, en primer lugar someteremos la medida a un análisis de idoneidad para, posteriormente, verificar si la medida es lesiva del principio de igualdad.

Sobre lo primero, en el presente caso, consideramos que la finalidad trazada por las instituciones armadas podría lograrse con otros medios tanto o más eficaces. Por ejemplo, el establecimiento de un régimen especial de estudios para aquellas personas que por alguna causal, tanto de enfermedad temporal como de embarazo, se encuentren impedidas físicamente de seguir los entrenamientos físicos que exige la preparación policial o militar, o el establecimiento de licencia durante el tiempo en que se lleven a cabo ejercicios físicos exigentes, entre otras medidas. En ese sentido, la medida bajo análisis no podría ser considerada idónea ni necesaria, por ende.

En atención a lo anterior, la Defensoría del Pueblo concluye que el establecimiento de la medida de separación no es el único medio posible para lograr el objetivo

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, FJ. 91.



de mejorar el desempeño del personal policial o militar en formación, y por tanto, no supera el presente examen de necesidad.

c) Examen de proporcionalidad en sentido estricto, o ponderación

En la STC 0050-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional, con respecto al principio de proporcionalidad en sentido estricto, precisó que:

[...] de acuerdo con el principio de proporcionalidad, *strictu sensu*, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser, por lo menos, equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental, comparándose dos intensidades o grados: el de la realización del fin de la medida examinada y el de la afectación del derecho fundamental.

A propósito de la intensidad de la afectación del derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que el grado de intensidad en la intervención en el mandato de igualdad de condiciones en el acceso a la función pública siempre será grave, por cuanto incide directamente en un derecho constitucional¹⁴.

En esa medida, si la afectación del derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad es grave, el grado de realización del objetivo de contar con personal policial o militar con un mejor desempeño y comportamiento debe ser proporcional a esta gravedad. En otras palabras, se cumpliría con el principio si el grado de afectación al derecho fundamental (en este caso la sanción) resulta proporcional al beneficio que se pretende alcanzar (mejorar el desempeño o comportamiento del personal o a obtener una mejor Policía Nacional o Fuerzas Armadas).

No obstante, tal como quedó establecido en el análisis de razonabilidad, el fin que buscan la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas no se logra con la medida de separación establecida, en la medida que no existe ningún sustento objetivo que nos permita concluir que la medida de separación definitiva tenga como correlato necesario no solo un alto grado de efectividad en el cumplimiento del finalidad institucional, sino ni siquiera un grado mínimo de cumplimiento del objetivo. De este modo, consideramos que la medida no es compatible con la Constitución.

¹⁴ A propósito, puede revisarse el fundamento 70 de la STC 0025-PI/TC y 0026-2006-PI/TC.

IV. El derecho a la igualdad y la prohibición de todo tipo de discriminación

En efecto, la igualdad no solo es un principio rector de la organización y actuación del Estado Social y Democrático de Derecho sino también un derecho fundamental de toda persona¹⁵. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, al señalar que:

[...] el reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de la persona, que consiste en ser tratada igual que los demás en hechos, situaciones o acontecimiento coincidentes; por ende, deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias¹⁶.

En ese sentido, el reconocimiento del derecho a la igualdad como derecho fundamental obliga a que toda acción estatal, como la legislativa o jurisdiccional, se desarrolle al margen de diferenciaciones arbitrarias, injustificables y no razonables¹⁷. En el ámbito internacional, este derecho ha sido reconocido en diversos tratados sobre derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2, 3 y 26). En lo que respecta a nuestro derecho interno, la Constitución de 1993 reconoce este derecho en su artículo 2, inciso 2¹⁸.

Con respecto a las formas de afectación de este derecho, debemos señalar que esta puede producirse de manera directa o indirecta. La diferencia entre ambas consiste en que, en la **discriminación directa**, el trato desigual se presenta de forma clara y contundente, sin lugar a ninguna duda. Esta situación se presentaría, por ejemplo, si se otorga un beneficio laboral a los varones pero no a las mujeres, a pesar de que realicen el mismo trabajo. Por su parte, la **discriminación indirecta** se presenta cuando, a partir de tratamientos aparentemente neutrales o formalmente no discriminatorios, se generan, en

¹⁵ Sentencia del expediente 18-2003-PI/TC, fundamento jurídico 2.

¹⁶ Sentencia del expediente 18-2003-PI/TC, fundamento jurídico 2.

¹⁷ Sentencia del expediente 18-2003-PI/TC, fundamento jurídico 2.

¹⁸ Artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú: "Toda persona tiene derecho: 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".



la práctica, consecuencias perjudiciales para determinada persona o grupo de personas¹⁹.

En esta misma línea, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que la discriminación indirecta constituye “una regla o medida que aparentemente puede ser neutra sin intención discriminatoria, pero que, con todo, da lugar a discriminación por su efecto adverso, exclusivo o desmedido para una categoría de personas”²⁰.

En atención a lo anterior, la Defensoría del Pueblo considera que una norma interna al tipificar como falta grave “el contraer matrimonio o cualquier responsabilidad de paternidad o maternidad antes o durante el periodo de formación²¹”, vulneraría el derecho a la igualdad, al representar una discriminación de tipo indirecta hacia la mujer. Sustentamos la referida afirmación en el hecho de que la infracción señalada aparentemente es una disposición que no discrimina por razones de sexo, pues se aplica tanto a los cadetes o estudiantes varones como a las mujeres. Sin embargo, su aplicación efectiva produce un efecto marcadamente discriminatorio y excluyente que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, dado que solo ellas evidencian la condición de gestación. Así, es evidente que con este tipo de discriminación se desfavorece a un grupo determinado fácilmente identificable²².

Cabe señalar que no todo trato diferenciado es discriminatorio, en la medida que sea justificado y proporcional. Pero, **contrario sensu**, en algunos casos desconocer las diferencias biológicas como fundamento para no desarrollar un trato diferenciado es un acto discriminatorio. Ello en la medida que existan alternativas para el problema planteado; por lo tanto, este trato inequitativo se convierte en un acto discriminatorio negativo e ilegal²³.

¹⁹ Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, p. 47.

²⁰ Comité de Derechos Humanos. Comunicación 976/2001: Netherlands 15/6/2004.CCPR/C/80/D/976 /2001 (Derksen vs. Países Bajos), párr. 9.3.

²¹ Numeral 2), subliteral d), inciso c), tercer párrafo.

²² Barrere Inzueta, María Ángeles. *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*. Madrid: Ed. Civitas, 1997, p. 24.

²³ “Existen circunstancias que están intrínsecamente relacionadas con el concepto jurídico de sexo, puesto que solamente podrá afectar a uno de los dos géneros. Así, por ejemplo, una norma que afecte solo a aquellos que pueden sufrir cáncer de próstata, será considerado parte del criterio sexo masculino, puesto que sólo podrá afectar a miembros del sexo masculino. De esta manera, el embarazo es considerado parte del concepto jurídico de sexo femenino”. Nikolai O. G. Wilhelmi Ch. “El elemento comparativo en el concepto jurídico de discriminación”, ensayo publicado por la Comisión Andina de Juristas en www.cajpe.org.pe/informaciónJurídica06.htm.

**ASPECTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA DE DERECHOS
HUMANOS Y GÉNERO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA**

Ileana Arduino

I. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo principal describir el desarrollo de la política de Derechos Humanos —con particular atención en la inclusión de una perspectiva de género— llevada a cabo entre los años 2006 y 2010 en el Ministerio de Defensa de la República Argentina.

En primer lugar se presentan algunas características del contexto local, sobre todo en lo referido al conjunto de derechos y obligaciones que pesan en cabeza de las autoridades estatales en materia de derechos humanos, haciendo especial referencia a aquellas derivadas de instrumentos de protección de derechos fundamentales de las mujeres y otras normas mediante las cuales el dispositivo jurídico enfatiza la cuestión de género. Luego se reseña el proceso de articulación institucional de una agenda sobre estos temas para el sector Defensa. Hacia el final del trabajo se enumeran algunas de las experiencias de trabajo llevadas adelante en el periodo consignado, específicamente en lo atinente a las políticas de género.

II. El marco normativo y conceptual

Con la reforma constitucional del año 1994, se reforzó el compromiso interno e internacional del Estado argentino respecto del conjunto de obligaciones que en materia de derechos fundamentales existe, puesto que, en adelante, los instrumentos internacionales de protección consignados en el artículo 75, inciso 22 CN han adquirido jerarquía constitucional. Es importante señalar que, en cuanto a los términos de esa jerarquización, la misma norma dice textualmente que esta se efectúa:

[...] en las condiciones de su vigencia [...] no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos [...] Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional¹.

La expresión “en las condiciones de su vigencia” ha sido entendida como comprensiva de las interpretaciones de la Comisión Interamericana y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, todo lo cual supone que el Estado soberanamente se ha autoimpuesto un estándar de alta exigencia y no exento de complejidades en la materia².

Esta progresión en materia de reconocimiento de derechos fundamentales vino a fortalecer los marcos normativos y de referencia bajo los cuales desarrollar una nueva cultura institucional del Estado. Es importante aquí no perder de vista que este proceso está antecedido en lo inmediato por sucesivas fracturas al orden constitucional que tuvieron en las Fuerzas Armadas un actor protagónico, ni que encontró en el periodo 1976-1983 el momento en el que las violaciones de los derechos humanos fueron la nota típica, sistemática, y casi diría una herramienta de gestión propia del terrorismo de Estado que asoló a nuestro país.

Así, en el ámbito de la Defensa, y por los términos en que se produjo la intervención de la Fuerzas Armadas en estos sucesivos periodos de asalto al poder legítimamente constituido, la agenda de derechos humanos tuvo sus propias especificidades. En el centro de la discusión estuvieron la cuestión de las relaciones cívico-militares, el rol de las Fuerzas Armadas en democracia

¹ El mecanismo de incorporación posterior a la reforma del año 1994 ha sido utilizado para otorgar jerarquía constitucional a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

² Al respecto, se ha dicho que “el lineamiento de seguir como guía ineludible la jurisprudencia internacional, fijado por la Corte Suprema en varios precedentes cercanos a la reforma constitucional, estuvo en concordancia con la voluntad política expresada por todas las instancias del Estado [...] de insertar al país en la comunidad internacional [...] Más allá de sus consecuencias en el ámbito político y económico, en materia de derechos humanos esta posición condujo a un proceso de globalización de estándares y principios, que transformaron el marco conceptual de interpretación de la Constitución”. Abramovich, Víctor. “Una nueva institucionalidad pública. Los tratados de derechos humanos en el orden constitucional argentino”. En Abramovich, V.; A. Bovino y C. Courtis (comps.). *La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007, p. V.



y la cuestión de sus obligaciones y responsabilidades propias y específicas directamente relacionadas con el rol activo —sin excluir la intervención de otros sectores— que tuvieron en procesos de institucionalización y administración del terrorismo de Estado.

En la actualidad, avanzado el proceso de modernización institucional del sector Defensa y consolidada la democracia en nuestro país, el desarrollo de una agenda de políticas públicas en el ámbito de la Defensa con perspectiva de derechos humanos demanda no solo actualizar el compromiso de ajustar el comportamiento institucional a las obligaciones de cooperación y actuar diligentemente frente al proceso de memoria, verdad y justicia respecto de los hechos ocurridos en el pasado reciente. También es preciso insertar hacia el futuro dicha perspectiva como parte del proceso de modernización y fortalecimiento profesional de las instituciones militares, en tanto organizaciones propias de un Estado democrático de Derecho.

En este punto me gustaría señalar que no se trata de cuestiones independientes y que estos dos momentos que pueden marcarse en la agenda del sector guardan una estrecha relación y forman parte del mismo plan de trabajo, puesto que al tiempo en que el propio Estado decide terminar con el apañamiento de las distintas formas de impunidad en relación con las conductas pasadas³, se abre también una línea de acción orientada a asegurar que el proceso de fortalecimiento institucional del sector Defensa diera un lugar protagónico al aseguramiento de un mejor nivel de derechos y garantías para el personal militar, puesto que “el respeto y la adhesión a los derechos fundamentales no puede pregonarse si al mismo tiempo no se está atento a verificar cuál es la situación en que se encuentran, respecto de estos, aquellos a quienes exigimos su respeto y tutela”⁴.

³ Al respecto, debe quedar claro que forma parte de la agenda presente y futura de los derechos humanos la atención, desde todos los ámbitos del Estado, al proceso de memoria, verdad y lucha contra la impunidad respecto del terrorismo de Estado. Lejos de constituir un ataque nostálgico o empecinado que “pega” a las Fuerzas Armadas del presente con las de entonces —tal como he sostenido en otro trabajo—, hace falta una conducta activa que se exprese mediante un proceso de colaboración indubitable que la conducción civil y militar de las Fuerzas Armadas de hoy tienen que llevar adelante. De lo contrario, la sospecha se mantendrá, no por la persistencia de la demanda de justicia sino por la ausencia de iniciativas expresas contra la impunidad de quienes, en tanto conductores y responsables, tienen el deber y la posibilidad de hacerlo. Al respecto puede revisarse Arduino, Ileana. “Políticas públicas, derechos humanos y Fuerzas Armadas. Elementos para la discusión”. *Revista de la Defensa Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2007, p. 158.

⁴ Arduino (ob. cit.), p. 159.

En cuanto a la cuestión de género específicamente, la tarea se enmarca en el conjunto de responsabilidades que el Estado argentino ha asumido en relación con la eliminación de formas específicas de violencia y discriminación en razón del género⁵, y en términos más amplios, con el fomento de una cultura democrática de respeto y reaseguro de la diversidad, en todos sus ámbitos. A ello se suma la aprobación de la Ley 26.711, mediante la cual el Estado argentino ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW y, más recientemente, la sanción de la Ley Nacional 26845 de prevención, atención y sanción de violencia contra la mujer, que en su artículo 11, inciso 7, pone las obligaciones en cabeza del Ministerio de Defensa⁶.

Estas consideraciones de carácter normativo están acompañadas por una voluntad política expresa de la autoridad de gobierno civil del sector Defensa, que es, en gran medida, condición básica para su posibilidad de desarrollo. Así aparece expresado con meridiana claridad cuando se afirma que:

[...] el Ministerio de Defensa se propuso dar inicio a un proceso de modernización integral del sistema, pautando como objetivo central alcanzar un instrumento militar moderno [...] El modelo de reforma diseñado se erige sobre la base del **principio de conducción civil de los asuntos castrenses** [...] Adicionalmente, el plan de modernización del sistema de defensa se sustenta en diez grandes líneas de acción [...] a saber: g) **implementación de la perspectiva de derechos humanos**

⁵ El marco conceptual y los alcances quedan definidos, preliminarmente, por el contenido de las obligaciones contenidas en la Convención contra todas las Formas de Discriminación contra las mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) y por la obligación de no discriminación que aparece reiterada en todos los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, cuya jerarquía constitucional quedó consagrada tras la reforma constitucional del año 1994 (conf., artículo 75, inciso 22).

⁶ "a) Adecuar las normativas, códigos y prácticas internas de las Fuerzas Armadas a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:

b) Impulsar programas y/o medidas de acción positiva tendientes a erradicar patrones de discriminación en perjuicio de las mujeres en las Fuerzas Armadas para el ingreso, promoción y permanencia en las mismas;

c) Sensibilizar a los distintos niveles jerárquicos en la temática de la violencia contra las mujeres en el marco del respeto de los derechos humanos;

d) Incluir en los programas de formación asignaturas y/o contenidos específicos sobre los derechos humanos de las mujeres y la violencia con perspectiva de género".



y una política transversal de género: (...) i) fortalecimiento de la vinculación con la sociedad civil⁷.

III. El desarrollo de una institucionalidad en el ámbito de la Defensa

Fijado entonces el marco normativo y conceptual en el que ha tenido lugar la experiencia de trabajo de la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa, a continuación se efectuará una breve reseña del desarrollo institucional que ha surgido como consecuencia de este proceso.

Es importante señalar que, ya en los primeros momentos del gobierno del presidente Kirchner, apareció contemplada la creación de dicha dirección en un decreto del año 2003, luego formalmente creada y con funciones asignadas mediante decretos PEN N.º 1648/06, 788/07 y 1451/08. Desde entonces, la política del sector Defensa cuenta con un área específica —dependiente de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares— cuya responsabilidad primaria consiste en la implementación, aplicación y difusión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, con perspectiva de género.

Si bien en los momentos iniciales la Dirección Nacional concentró todo lo atinente en el marco de sus competencias al desarrollo de las políticas de derechos humanos y género, progresivamente fueron generándose otras instancias ministeriales, e incluso dentro de las propias Fuerzas Armadas, que pudieran sostener el proceso de transformaciones que se lleva adelante. Ha sido la experiencia concreta de trabajo la que marcó la necesidad de crear mayor institucionalidad para atender más eficientemente los temas.

En efecto, en el año 2006 se puso en funcionamiento el Observatorio sobre Integración de las Mujeres en las Fuerzas Armadas⁸, y en 2007, el Consejo de

⁷ Modelo argentino de Modernización del Sistema de Defensa, documento publicado por el Ministerio de Defensa de la República Argentina en el año 2009, disponible en www.mindef.gov.ar. El texto resaltado es nuestro.

⁸ Su creación se formalizó mediante Resolución Ministerial N.º 213/07. Un breve comentario sobre el Observatorio: no se trató de una estructura que demandara más que una coordinación y el desarrollo de algunos insumos metodológicos para la aplicación de encuestas. Es importante señalar que las encuestas fueron de respuesta voluntaria y anónima, y con ellas se procuró alcanzar

Políticas de Género para el ámbito de la Defensa⁹. Con estos dos dispositivos se procuró contar con datos y diagnósticos sobre la situación de las mujeres en las Fuerzas Armadas —y, más ampliamente, sobre las condiciones de integración entre varones y mujeres— y generar, en el caso del Consejo, una instancia de trabajo articulado entre sociedad civil, Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa y otras instancias estatales vinculadas con la materia que pudieran, partiendo del insumo de diagnóstico provisto por el observatorio, desarrollar una agenda de trabajo.

Esto permitió que, desde un inicio, el proceso de trabajo esté asentado en una identificación de temáticas e intereses cuya relevancia surge de aquello que las propias involucradas han destacado a través de su participación en las sucesivas encuestas implementadas a través del Observatorio.

El Consejo, por su parte, es la primera consecuencia directa de las necesidades reveladas a partir de los datos que surgieron del informe 2007 del Observatorio y fue puesto en funcionamiento con el objetivo de dar respuesta a la demanda concreta de participación en la discusión sobre las mujeres militares. Este depende directamente de la Ministra y está integrado por doce mujeres militares, seis oficiales y seis suboficiales designadas con arreglo a la antigüedad, representantes de cuerpo comando y cuerpo profesional, tres representantes de universidades nacionales (San Martín, Universidad del Centro y facultad de Filosofía de la UBA), delegados del Consejo Nacional de la Mujer y de la Secretaría de DDHH de la Nación, así como también integrantes de distintas organizaciones de la sociedad civil.

En otro trabajo hemos expresado que:

a personal militar de todos los escalafones y jerarquías. En el año 2007, la encuesta también fue aplicada a varones y mujeres. Durante 2007, el Observatorio trabajó en el diagnóstico de la integración de hombres en el ámbito de las instituciones de formación. Ya en 2009 volvió a realizar un diagnóstico integral, también destinado a varones y mujeres, con formularios revisados en virtud de las experiencias anteriores. Las consultas siempre fueron anónimas y voluntarias. Para asegurar mayor confidencialidad, fueron tomadas por personal de la dirección y recogidas en el mismo momento con el fin de evitar su circulación. Este Observatorio es distinto que el del modelo español, en el que la herramienta es en sí misma un área específica que involucra a muchas otras personas. En ese sentido, nuestro Observatorio es más bien un dispositivo que una instancia gubernamental.

⁹ Creado por Resolución Ministerial N.º 274/07.



En cuanto al mecanismo de trabajo adoptado por el Consejo, donde se ha privilegiado la discusión, el debate y la construcción de propuestas sobre la base del consenso, lo transforma en un espacio que además de reforzar el componente de legitimidad de las medidas que se van tomando, es en sí mismo una iniciativa cuyo mantenimiento y desarrollo ha permitido ver su impacto como un espacio de confianza en el que el abordaje de los temas excedió la agenda básica inicial y permitió que junto con las iniciativas del Ministerio, también cada fuerza autónomamente desarrollara políticas en la materia que luego han servido para el impulso de prácticas comunes. Esta circulación de experiencias no es unidireccional y permite que el Consejo sea una instancia de encuentro y articulación que potencia las iniciativas individuales, al colectivizarlas, sin encorsetar las posibilidades y estrategias que en cada Fuerza puedan sumarse a los efectos de profundizar la temática¹⁰.

Se trata, en términos prácticos, de una mesa de trabajo que tiene facultad para convocar a jefes militares y otras autoridades a los efectos de solicitar información y efectuar consultas, que se reúne periódicamente y asegura efectividad mediante la adopción de medidas que se encauzan mayoritariamente a través de la Dirección Nacional de Derechos Humanos, que a su vez oficia como instancia de coordinación¹¹.

En virtud de ello, y a medida que se ponían en marcha nuevos cursos de acción y políticas de cambio más integrales, la Ministra de Defensa dispuso en 2009 la creación de la Dirección de Políticas de Género, dependiente de la Dirección Nacional de Derechos Humanos. Esta nueva dirección consolida institucionalmente la importancia que la cuestión ha tenido en el marco de la gestión actual en materia de género y defensa, pero responde principalmente a la necesidad de fortalecer e impulsar cambios en la materia.

¹⁰ Arduino, Ileana. *Políticas de género en las Fuerzas Armadas de la República Argentina: recorridos para su integración*. Buenos Aires, 2010, en prensa.

¹¹ Los temas principales sobre los que trabaja el Consejo se encuadran en los siguientes ejes temáticos: (i) vida familiar y maternidad; (ii) la cuestión de las relaciones de mando y abuso de autoridad; (iii) la ocupación en temas relacionados con las condiciones en que se ejerce el trabajo; (iv) reflexiones sobre mecanismos de prevención y respuesta a formas de abuso de poder y violencia, y (v) cuestiones de la carga horaria, regulaciones de la carrera, participación de mujeres en instancias de decisión, entre otros temas. Es importante señalar que estos también fueron fijados como resultado del trabajo de dicha instancia.

Así, son tareas centrales de dicha dirección el monitoreo de las medidas implementadas, llevar adelante una política activa de promoción y difusión de la política de género y articular con las instancias en sede militar para un mejor desarrollo de las políticas que se promuevan, además de ser la instancia que representa a la Dirección Nacional ante el Consejo de Políticas de Género y en la relación con otros organismos especializados del Estado Nacional.

Por último, quisiera hacer una breve referencia a la creación y puesta en funcionamiento de las oficinas de género, creadas a los efectos de asegurar en la propia estructura militar una instancia de atención para asegurar gestión institucional con dicha perspectiva¹².

Según la Resolución Ministerial 1238/09 que establece el protocolo de actuación de estas oficinas:

Las oficinas de género entenderán en temas donde se vea afectado el desarrollo laboral y profesional de las personas, abarcando en ello relaciones jerárquicas, salario, discriminación, ascensos, distribución de tareas, abuso de autoridad, sistema de oportunidades, condiciones de trabajo, compatibilidad con la vida familiar, necesidades de capacitación específicas para las Fuerzas sobre temas de género y toda otra necesidad para eliminar brechas de género dentro de las Fuerzas Armadas [...] Entenderán en el asesoramiento a oficiales jefes y superiores y a todo militar que por su función tenga personal a cargo y que requiera información especializada respecto de la aplicación de la normativa vigente y las medidas a tomar en pos de lograr la integración de varones y mujeres en las Fuerzas Armadas y de esta manera optimizar el funcionamiento y misión de las mismas.

Aparecen aquí algunas cuestiones que merecen destacarse. Se trata de una norma redactada colectivamente en el ámbito del Consejo de Políticas de Género, y sometida luego a un proceso de análisis y comentarios de las Jefaturas de Personal de cada una de las Fuerzas.

Por otro lado, su objeto de intervención está dado por la existencia de alguna cuestión del ámbito laboral en razón del género, y no acotada exclusivamente a la atención de mujeres. A ello se suma el hecho de que se trata de instancias

¹² El texto sobre las oficinas está tomado textualmente de Arduino (ob. cit.).



que inicialmente fueron pensadas con la función central de tramitar casos y denuncias por discriminación en razón de género, pero finalmente fueron concebidas como una herramienta de la gestión que, lejos de asumirse como un obstáculo a la organización militar, aparece emparentada con su optimización y mejora en el funcionamiento.

Hasta la fecha, se trata de una herramienta de trabajo que permite articular con el Ministerio a través de la Dirección de Políticas de Género y mediante la cual cada una de las Fuerzas puede desarrollar su agenda en función de las particularidades que el proceso de integración de varones y mujeres les presenta. A modo de ejemplo, recientemente acaba de inaugurarse una oficina específica para el Colegio Militar de la Nación, instancia no prevista inicialmente en el plan de trabajo, pero que fue advertida como necesaria por las autoridades educativas frente a la presentación de casos que reclamaban un abordaje específico en función de la perspectiva de género.

En todos los casos es posible ver la determinación por evitar que las políticas implementadas en el sector en materia de género no se autonomien innecesariamente del desarrollo de estas en los distintos ámbitos en los que el Estado las promueve. Muy por el contrario, incentivamos una activa integración de las Fuerzas Armadas en la escena en que se trabajan y discuten estos temas.

Este es, entonces, el entramado institucional en el que se enmarcan las políticas impulsadas entre 2006-2010, que, como podrá apreciarse, fue generándose a medida que los avances sustanciales en la materia así lo fueron demandando. En el apartado que sigue nos concentraremos en exponer algunas de las líneas centrales de trabajo: (i) conciliación de la vida familiar y profesional del militar; (ii) promoción de igualdad de acceso y oportunidades para varones y mujeres en el ámbito militar, y (iii) acciones específicas en materia de violencia intrafamiliar.

IV. Medidas para la conciliación entre la vida familiar y profesional del militar

Bajo este concepto, reunimos las medidas que han estado orientadas a regular la situación de la maternidad y otras responsabilidades derivadas de la vida familiar, que acarrearán necesariamente un mayor impacto sobre las mujeres

que sobre los varones¹³ y que muchas veces cuando no existen regulaciones expresas que las consideren terminan por consolidarse como circunstancias en las cuales se apoya una situación de desventaja estructural de las mujeres en relación con sus compañeros varones.

Estas medidas, además, se han visto exigidas con mayor perentoriedad por el impacto que supuso hacia el interior de las Fuerzas Armadas la eliminación de normas que impedían el ingreso y/o la permanencia a mujeres que con hijos o personas legalmente a cargo, ya sea en las escuelas de formación (Resolución N.º 849/2006) o en el servicio militar voluntario (Decreto PEN N.º 1647/06). Si bien la Armada había sido precursora en la materia, fue necesaria una resolución ministerial y un decreto presidencial para evitar que las mujeres, por su condición de tales, fueran excluidas de la posibilidad de acceder a las Fuerzas Armadas. Junto con ello, contemporáneamente, se eliminó la prohibición que pesaba sobre los varones de asumir la paternidad de sus hijos mientras durara la formación o para ingresar al servicio militar voluntario, afectando junto con los derechos del alumno varón mayor de edad los derechos básicos del niño o niña, como el derecho a la identidad (Resolución 1435/06).

Sucesivamente fue necesario el dictado de normas que obligaron a las Fuerzas Armadas a que revisen la normativa o criterios de ingreso vigentes para la “asignación de tareas de guardia, con el objeto de exceptuar de las mismas a las mujeres embarazadas o que se encuentren en periodo de lactancia”, ampliándola luego a la restricción de exigencias para la realización de actividades —como combate, orden cerrado, tiro y/o cualquier otra actividad que no sea debidamente aprobada por un médico— que podrían poder afectar a las mujeres en dicha situación (Resolución N.º 113/2007 y otras).

¹³ Por ejemplo, se ha afirmado, para el caso de los Estados Unidos, que “en el año 1900, menos de un quinto de las mujeres estadounidenses casadas trabajaban por un salario; en 1950 lo hacía aproximadamente el 40%, y en el año 2000, cerca del 70%. En efecto, esté o no presente el marido, seis de cada diez mujeres con hijos de dos años y más de la mitad de la mujeres con hijos de un año trabajan fuera del hogar, y hoy en día también trabajan las abuelas, las tías y las vecinas a quienes una mujer podría haber acudido en busca de ayuda para cuidar a sus hijos. Lejos de reducir su horario de trabajo, los padres lo han extendido, en tanto el índice creciente de divorcios ha llevado a que muchos padres dejen todo el cuidado de sus hijos en manos de sus ex esposas. Como consecuencia de este proceso, hay menos colaboradores en el hogar [...]”. por Russell Hochschild, Arlie. *La mercantilización de la vida íntima. Apuntes de la casa y el trabajo*. Buenos Aires: Editorial Katz, 2009, p. 12.



A ello se sumó el dictado de medidas para regular las excepciones y continuidades en la carrera de las mujeres que resulten embarazadas, procurando así armonizar la protección de la maternidad con las necesidades de la formación militar (Resolución N.º 1273/09) y la sanción de una Resolución mediante la cual las Fuerzas Armadas se comprometan a garantizar a los hijos de sus cadetes, aspirantes y soldados voluntarios, el acceso a las prestaciones médicas que correspondan (Resolución N.º 15/10).

Bajo el mismo eje de trabajo, y considerando la entidad de esta demanda expresada en los diagnósticos del Observatorio, se puso en marcha el Plan Nacional de Jardines Maternales y Paternidad Responsable, con el objetivo de ofrecer a los hombres y las mujeres, civiles y militares del sector, un espacio para asegurar el cuidado y atención de sus hijos, facilitando así sus condiciones de inserción y desarrollo profesional.

Por ello, a través de la Resolución Ministerial N.º 198/2008, se conformó en el ámbito de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario una comisión para su implementación integrada por representantes de las tres Fuerzas, un/a integrante de la unidad Ministra de Defensa, un/a integrante de la Subsecretaría de Coordinación y un/a representante de cada una de las organizaciones gremiales que representan a los trabajadores/as civiles de las Fuerzas Armadas. De allí surgieron tres acciones básicas: (i) determinación del plan de construcción de jardines en convenio con las autoridades educativas de cada jurisdicción a los efectos de asegurar a los niños el acceso a educación pública de calidad; (ii) tareas de monitoreo de los jardines existentes, y (iii) desarrollo de un relevamiento integral de necesidades que permitió en todo tiempo promover un plan anclado en lo que los propios destinatarios y las destinatarias expresaron como necesidades. Entre 2007 y 2010 se inauguraron tres jardines nuevos, se ampliaron dos jardines en la Fuerza Aérea y actualmente se encuentran en desarrollo dos obras. Para 2011 se prevé sumar once jardines más.

También en el ámbito del Consejo surgieron debates que, conforme se iba complejizando la concepción de género —inicialmente fuertemente concentrada en la noción de mujer— para dar paso a las reflexiones que ponían el acento en la cuestión de la construcción cultural de los roles, fueron poniéndose en evidencia situaciones que daban cuenta del nivel de injerencia que las Fuerzas Armadas tenían para definir, y hacer pesar en la carrera profesional cuestiones tales como las formas de relación entre hombres y mujeres, el modelo de familia, entre otras.

Esto generó el impulso de diversas normativas, entre las cuales merecen destacarse las siguientes: (i) eliminación de la posibilidad existente de someter a consideración disciplinaria los hijos extramatrimoniales, embarazos siendo soltera y el concubinato, tal como persistía en las reglamentaciones de la ARA (Resolución N.º 1796/07); (ii) consideración específica para la adjudicación de una vivienda militar para el personal soltero/a con hijos o familiares legalmente a cargo (Resolución N.º 1757/07); (iii) derogación de la prohibición que existía en la Fuerza Aérea y en la Armada de contraer matrimonio entre el personal de diferentes jerarquías y de estos con el personal de las fuerzas de seguridad (Resolución N.º 1352/07); (v) eliminación de las directivas mediante las cuales se definían las “regularidad” o “irregularidad” de la situación familiar del personal militar, obligándolo a proveer información que luego era apta para limitar derechos en la carrera militar, dejando sin efecto toda sanción disciplinaria por este motivo para el personal militar en actividad o que se encuentra reclamando judicial o administrativamente la revisión de sanciones de esta naturaleza (Resolución N.º 74/08); (vi) se resolvió la eliminación para las tres Fuerzas Armadas de obtener la autorización o venia del superior para contraer matrimonio y se dejó sin efecto toda sanción disciplinaria por este motivo para el personal militar en actividad o que se encuentra reclamando judicial o administrativamente la revisión de sanciones de esta naturaleza (Resolución N.º 200/08); (vii) se impulsó la eliminación de la distinción entre hijos biológicos, adoptivos, matrimoniales y extramatrimoniales (Resolución N.º 206/08), y (ix) se dio prioridad a las familias monoparentales al momento de la asignación de las viviendas propiedad de las fuerzas (Resolución N.º 996/2008).

V. Promoción de igualdad de acceso y oportunidades para varones y mujeres en el ámbito militar

Aquí se presentan las medidas que han tenido como objetivo principal desterrar prácticas y situaciones que, generalmente muy invisibilizadas y naturalizadas, se constituyen como obstáculos concretos para el desarrollo equitativo de la carrera de varones y mujeres en el ámbito castrense.

En el caso específicamente militar, las diferencias en los tiempos y grados alcanzados cuando se observa comparativamente la situación de varones y mujeres se explica en alguna medida por el desfase temporal en el ingreso de



las mujeres a las Fuerzas Armadas respecto de sus compañeros varones¹⁴. No obstante, nada indica que puedan descartarse la concurrencia de las mismas circunstancias que generan en el resto del mercado laboral, que las condiciones de trabajo de las mujeres estén por debajo de los estándares de los hombres y que el acceso a lugares de decisión resulte genéricamente condicionado. En este plano, se han dictado las siguientes medidas: (i) mediante la reforma de las normas internas de las Fuerzas Armadas se modificó la composición de las diferentes juntas, comisiones e instancias de asesoramiento en lo referente a los estudios de la reglamentación de los uniformes de las mujeres militares, garantizando la participación en todas ellas de las mujeres militares (Resolución N.º 781/2008); (ii) participación de las mujeres en las ternas postulantes para agregadurías en el extranjero (Resolución Ministerial N.º 73/09), previendo por primera vez su inclusión como medida de acción afirmativa, y (iii) aprobación del Decreto PEN 1730/10 que obliga a la inclusión de mujeres en las instancias de calificación para ascensos y permanencias en la carrera militar.

También se enmarca en este eje el desarrollo de un Plan de Trabajo para la inclusión de la perspectiva de género en el ámbito específico de las operaciones de mantenimiento de la paz, cuyo objetivo es responder a los compromisos asumidos por Argentina en relación con la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que exige acciones específicas en la materia, tanto en lo que respecta a una mayor presencia de personal femenino como en el plano de la formación y la sensibilización, principalmente en relación con el contacto con las poblaciones locales, en especial mujeres y niños, que resultan con una representación mayoritaria sobre la totalidad de las víctimas¹⁵.

¹⁴ En el caso argentino, a principios de la década de 1980 empiezan a incorporarse como suboficiales y profesionales. A mediados de la década de 1990, el Ejército argentino efectúa una apertura en el Cuerpo Comando, seguida ya a inicios del siglo XXI por la Marina y la Fuerza Aérea respectivamente. Es interesante señalar que, desde 2006 hasta la fecha, la Armada y la Fuerza Aérea han eliminado todas las restricciones basadas en el género, mientras que en el Ejército persiste el debate por el diferencial físico sustentado en las restricciones que hay para la caballería y la infantería. La Secretaría General de dicha fuerza se encuentra analizando el tema, que por cierto viene demandando numerosas reuniones de análisis en el seno del Consejo de Políticas de Género. Para un análisis más detallado y comparativo puede verse la información en Donadio y Mazzota (coords.). *La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL, 2009.

¹⁵ Según Naciones Unidas, "se estima que cerca del 90% de las víctimas de guerra en la actualidad son civiles, la mayoría de ellos mujeres y niños, en contraste con lo que sucedía hace un siglo, cuando el 90% de los que perdían sus vidas era personal militar. Aunque comunidades enteras sufren las consecuencias de los conflictos armados, las mujeres y las niñas se ven particularmente

Se trabajó aquí con una dinámica de conformación de grupos coordinada desde el Ministerio pero integrada por otras direcciones: el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, todas instancias involucradas en la temática. Dicho grupo de trabajo entregó a la Ministra un plan de acción que fue aprobado mediante Resolución N.º 1226/08 y que guió las acciones implementadas en el periodo 2009 -2010¹⁶

VI. Acciones específicas en materia de violencia intrafamiliar

La tarea relacionada con este tema se lleva adelante mediante el Plan de Trabajo Conjunto para Promover una Política Integral para la Detección, Atención y Registro de los Casos de Violencia Intrafamiliar, orientado por las obligaciones que pesan sobre todos los actores públicos en materia de violencia de género, cualquiera sea el ámbito estatal en que estos se encuentren.

La labor se asienta en las estructuras de salud pública a cargo de las Fuerzas Armadas, lo que demanda un trabajo de coordinación con las jefaturas de personal y las áreas de sanidad de cada Fuerza. Los objetivos centrales del plan son: (i) sensibilizar y capacitar en la temática de violencia familiar; (ii) conformar equipos interdisciplinarios de asistencia a las víctimas; (iii) estandarizar un protocolo de atención a las víctimas en el ámbito de los servicios de salud que dependen de las Fuerzas Armadas; (iv) unificar sistemas de registro, y (v) más recientemente, avanzar en la atención, también desde una perspectiva de salud pública, de la violencia masculina, y no ya solo de las víctimas.

afectadas debido a su condición jurídica y social y su sexo. A menudo, las partes en un conflicto violan a las mujeres, y en ocasiones utilizan las violaciones sistemáticas de las mujeres como una táctica de guerra. Otras formas de violencia contra las mujeres cometidas en los conflictos armados comprenden los asesinatos, la esclavitud sexual, el embarazo forzado y la esterilización forzada". *La mujer y los conflictos armados. Nota informativa N.º 5*, basada en el documento titulado "Examen y evaluación de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing: informe del Secretario General" (E/CN.6/2000/PC/2), disponible en: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/fs5.htm>

¹⁶ El plan completo está disponible en: www.mindef.gov.ar o en Ministerio de Defensa. *Equidad de género y Defensa: una política en marcha III*, 2009, pp. 23-100. Es importante señalar en esta línea que también se trató de un trabajo sustentado en la articulación con organizaciones de la sociedad civil y con otras instancias estatales, agrupadas en el Grupo de Trabajo interministerial creado en el ámbito de la Representación Especial para Temas de la Mujer en el ámbito internacional de la Cancillería.



El trabajo se inició en junio de 2008¹⁷, sobre la base de las capacidades y experiencias de otros servicios de salud pública que estaban trabajando la temática. El diseño de protocolos de atención demandó la conformación de un comité de especialistas de todas las disciplinas involucradas¹⁸.

Para fortalecer la capacidad de respuesta, se generó una guía de recursos comunitarios públicos estatales y no estatales para la derivación eficiente de casos, y diversos convenios para el desarrollo de tareas de formación y perfeccionamiento de los equipos¹⁹. Estas instancias nos están permitiendo vincular el trabajo territorial y local de las instancias municipales con las Fuerzas Armadas, que hasta entonces estaban desvinculadas de los demás recursos estatales disponibles en la materia.

VII. Conclusiones

Como podrá apreciarse, el trabajo desarrollado está respaldado por la continuidad en la gestión, que implica siempre la posibilidad de profundizar los temas que se abordan y avanzar sobre otras áreas inexploradas.

Asumimos que se trata de una tarea permanente, en la medida en que supone movilizar estructuras históricamente configuradas bajo un esquema de relaciones determinadas en razón del género y que ello se corresponde con el desafío más amplio de promover condiciones institucionales de mejor calidad en términos democráticos. Esa mejora, sin dudas, encuentra uno de sus más eficaces índices de medición en la calidad y efectividad de los derechos que son reconocidos a las personas en tanto tales, pero también distinguiendo sus diversidades, incluidas aquellas que se derivan de una profesión particular, como la militar.

¹⁷ La Armada Argentina ya había comenzado con un proyecto antes del inicio del plan al que nos referimos.

¹⁸ Participaron, entre otros, la oficina de violencia familiar de la corte, jueces de familia, miembros de hospitales públicos y del programa "las víctimas contra las violencias" del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

¹⁹ Concretamente, estamos trabajando articuladamente con la Secretaría de DDHH de la provincia de Buenos Aires, la Dirección de Políticas de Género del Municipio de Morón, la Dirección de la Mujer del Municipio de Vicente López, el Consejo Nacional de la Mujer y organismos de la provincia de Santa Cruz, entre otras instituciones.

Por lo demás, esta descripción no tiene pretensión de instalarse como una receta revelada e infalible: simplemente procuramos compartir de la manera más explícita posible una forma concreta de inserción de una perspectiva tan rica y compleja como la de derechos humanos y género en instituciones que tradicionalmente, aunque no solitariamente, han estado distantes de estas cuestiones.



SOBRE LOS AUTORES

Gerardo Alberto Arce Arce

Bachiller en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha cursado estudios de Estrategia y Política de Defensa en el Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University, en Washington D.C. Ha sido becario del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Se desempeña como investigador del Área de Sociedad y Fuerzas Armadas del Instituto de Defensa Legal.

Ileana Arduino

Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado como asesora en temas de género, seguridad, justicia y derechos humanos. Profesora de Derecho Penal y Procesal Penal en la Universidad Nacional de Lanús, Universidad Central de Venezuela y Universidad Nacional de Maracaibo. Desde el año 2006 se desempeña como directora nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Eugenia Fernán Zegarra

Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa, con estudios de Maestría en Derecho Civil en la Escuela de Posgrado de la misma universidad. Se ha desempeñado como jefa de las Oficinas de la Defensoría del Pueblo de Piura, Callao y Lima. Actualmente ocupa el cargo de Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer y encargada de la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo.

Ana María Tamayo

Abogada por la Universidad de Lima, con diploma de estudios en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y con grado de maestría en Derecho por la Universidad de Wisconsin - Madison. Coautora de diversas publicaciones sobre seguridad y defensa, entre ellas *Bases para un control civil democrático*

de la Fuerza Armada en el Perú (IDL 2003) y Operaciones conjuntas. Civiles y militares en la política de defensa (IDL 2006). Se desempeña como directora del Área de Sociedad y Fuerzas Armadas del Instituto de Defensa Legal.

Eduardo Toche Medrano

Historiador por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Magíster en Historia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Ecuador). Ha sido Becario Senior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y ex investigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Actualmente es investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - desco, miembro del Consejo Directivo de CLACSO y profesor de la Maestría de Historia de la UNMSM.

Carlos Tubino Arias Schreiber

Vicealmirante de la Marina de Guerra del Perú en situación de retiro. Ha sido comandante general de Operaciones del Pacífico, jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las operaciones de pacificación en la región Ucayali. Ha escrito diversos artículos sobre misiones de paz y medidas de confianza mutua en el campo militar. Entre los años 2008 y 2011 se desempeñó como Inspector General del Ministerio de Defensa.

Isabel Urrutia Villanueva

Bachiller en Ciencias Sociales e Historia por la Universidad de Bielefeld, Alemania. Actualmente cursa la maestría de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos en la Universidad Libre de Berlín. Se ha especializado en temas de justicia transicional, Estado de Derecho y derechos humanos.

Alejo Vargas Velásquez

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Lovaina. Magíster en Política Social por la Universidad Externado de Colombia. En la actualidad es profesor titular, director del Grupo de Investigación sobre Seguridad y Defensa, y vicedecano de Investigación y Extensión de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA

Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com

Página web: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

FEBRERO 2011 LIMA - PERÚ

Esta publicación se hizo posible con el apoyo de



**LA COOPERACIÓN BELGA
AL DESARROLLO**

