

La Conducción de la Política Pública de Defensa: Retos de un nuevo gobierno en Democracia.

José Robles Montoya
Área de Defensa y Reforma militar
Instituto de Defensa Legal
Noviembre 2006

Introducción.

Los procesos de consolidación democrática que atraviesa Latinoamérica ha puesto en evidencia los enormes desafíos que la región debe enfrentar en su conjunto no solo para afirmar la democracia como modelo político que permita un mejor desarrollo para sus naciones si no también para lograr una mayor gravitación en las decisiones políticas globales que permitirá alcanzar una inserción más favorable en el mundo del siglo XXI.

Estos desafíos generan procesos que traen consigo cambios en los paradigmas del manejo y conducción de las políticas públicas de estado destinadas a garantizar el bienestar general de las sociedades a las que sirven. Una de estas políticas que está siendo objeto de los mayores cambios, o intentos de cambio, en las democracias latinoamericanas es sin duda la política de seguridad y dentro de ella la política de Defensa Nacional como parte integrante de la misma.

Históricamente, en el Perú, la Defensa Nacional ha sido siempre diseño, organización y conducción exclusiva del sector castrense hecho plenamente corroborado, en primer lugar, por la existencia de ministerios particulares por cada instituto armado bajo la conducción de un ministro militar hasta mediados de la década del 80; y, luego, recién desde 1986, con un ministerio centralizado de Defensa pero siempre bajo dirección militar convirtiéndose en la práctica en la representación política del sector castrense y no en el conductor político de la Defensa en el País. Esta suerte de “coto cerrado” permitió la existencia de un poder paralelo oculto, con sustento constitucional y legal, que mantuvo presencia en las más altas decisiones del estado peruano a lo largo de su historia reciente.

El inicio del presente siglo trajo consigo la caída del régimen autoritario de la década pasada y con ello la posibilidad de un cambio en la Defensa Nacional: pasar de una gestión y conducción corporativa de la defensa nacional donde la cultura del secreto y la ausencia de control sobre las mínimas decisiones del sector eran la costumbre, a una conducción y gestión de la Defensa nacional enmarcada dentro de los parámetros de una democracia donde la conducción de la defensa es ejercida por las autoridades legítimamente elegidas basada en la transparencia de las decisiones y acciones, el control de los organismos correspondientes y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios involucrados. La gestión de gobierno del Presidente Toledo habiendo sentado, al inicio de su gobierno, las bases legales para impulsar este cambio, necesario en el modelo de la Defensa, no supo o no pudo mantener el proceso de reforma del sector defensa debido a presiones corporativas pero también a una falta de convicción y decisión política por colocar las cosas en su lugar.

El presente texto muestra en su desarrollo cuatro puntos de importancia en el tratamiento de la política de Defensa y que son necesarios empezar a analizar en todo proceso de reforma del sector: En primer lugar se realiza un estudio respecto a las bases constitucionales de la Defensa Nacional en el Perú con la finalidad de establecer una línea conceptual de la Defensa Nacional a lo largo de la vida republicana; en segundo lugar, hace un análisis del papel de los Poderes Públicos frente a la Defensa Nacional a fin de observar el nivel de involucramiento de cada Poder con la Defensa Nacional; en tercer lugar, establece el papel conductor del ministerio de defensa en la política de defensa

incorporando en este punto el estudio de los roles y misiones por asignar a la fuerza armada; y, en cuarto lugar, presenta el estudio de la asignación de recursos para la defensa en el entendido de que una adecuada y eficiente asignación de los recursos destinados para la defensa nacional permitirán consolidar los objetivos planteados en la política de Defensa. En estos cuatro puntos se muestran aquellos aspectos enmarcados dentro de la conducción política de la defensa que se presentaron durante la gestión del Presidente Alejandro Toledo tratando de incorporar conceptos y recomendaciones para el gobierno del Dr. Alan García que coadyuven al proceso a futuro, con la finalidad de lograr una conducción y gestión de la defensa nacional armonizada con el proceso de consolidación de la democracia que actualmente vivimos.

1. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA DEFENSA NACIONAL

Toda sociedad organizada requiere de principios y normas que regulen el desarrollo y la conducta de los organismos que la componen así como que prevean la protección de los derechos de los ciudadanos que la integran. Estos principios y normas, que se formalizan en una Constitución escrita, pasan a constituir el ser de cada sociedad representando así la cultura social real y los principios políticos en los que se basa toda sociedad.

Se puede decir entonces que la Constitución Política de un país es el documento jurídico que contiene la normativa básica de la organización de un Estado y el cómo se debe ejercer el gobierno y desarrollar la sociedad. En ese sentido se concibe a la Constitución como el conjunto de reglas o normas jurídicas fundamentales que caracterizan e identifican las principales funciones del Estado, reglamentan sus órganos, determinan el ámbito de sus competencias y establecen las regulaciones que darán lugar entre los mismos. Se entiende como “funciones del Estado” a aquellas acciones propias, participativas del poder político; desarrolladas, en principio, por sus órganos esenciales; sujetas al ordenamiento jurídico vigente; y, orientadas a la satisfacción del bien común. Estas funciones se pueden subdividir en: aquellas que tienen por finalidad la existencia, la subsistencia y la alta conducción del Estado; y en aquellas que exige el desenvolvimiento ordinario de la dinámica estatal. Dentro de las primeras se enmarcan la estructura orgánica constitucional del estado, la preservación del orden, la seguridad y la defensa nacional, entre otras; y, dentro de las segundas se enmarca la actividad jurídica del estado (legislativa, ejecutiva y judicial). De lo expuesto se puede concluir la necesidad del tratamiento de la Defensa en la Constitución, en tanto función de estado, y de su importancia pues, en primer lugar constitucionaliza el modelo de la Defensa Nacional adoptado; y, en segundo lugar, otorga al capítulo de la Defensa Nacional el carácter de vinculante.

El desarrollo del presente punto parte del análisis de la Defensa nacional a través de la denominada Constitución histórica que muestra el desarrollo conceptual de la seguridad y la defensa nacional desde la Constitución Política de 1823 hasta la Constitución política de 1979. Posteriormente se analiza la Constitución Política de 1993 y el tratamiento constitucional de la Defensa Nacional que continúa a la fecha vigente. Finalmente se plantea un esbozo de aquellos aspectos relativos a la seguridad y la defensa nacional que debieran modificarse en la Constitución vigente.

1.1. La Constitución histórica y la Defensa Nacional

El tratamiento constitucional sobre la seguridad y la defensa nacional no constituye una “novedad” constitucional si no muy el contrario está inmersa dentro de lo que se conoce como la Constitución histórica. Al respecto, y antes de ingresar al análisis de la misma, es conveniente señalar, como bien lo precisa Alberto Otárola Peñaranda, que la “...*Constitución histórica busca precisamente identificar el hilo conductor (que puede estar compuesto por principios, costumbres o reglas jurídicas) que permite la formación de la*

Constitución escrita o formal...”¹ De la misma manera Domingo García Belaúnde indica que la Constitución histórica es una larga sucesión de hechos concatenados donde se expresa manifestaciones de personas e instituciones y que de una manera pautan los acontecimientos en el tiempo.²

En esta parte se analiza el tratamiento que la Constitución histórica muestra sobre cuatro aspectos relevantes de la Seguridad y la Defensa nacional: En primer lugar, La Seguridad y la Defensa nacional como concepto puesto que las definiciones de un país al respecto marcan el derrotero del Estado en los aspectos de seguridad y defensa nacional y permiten establecer las políticas de estado correspondientes; En segundo lugar, los roles, misiones y el funcionamiento de la fuerza armada en tanto estamento profesional ejecutor de dichas políticas; En tercer lugar, la subordinación de la fuerza armada al poder constitucional en función a establecer el “status” militar frente a poder civil; y, en cuarto lugar, lo concerniente al modelo de servicio militar utilizado a lo largo de la historia republicana.

La Seguridad y la Defensa Nacional como concepto

En este primer punto se busca consignar las definiciones sobre seguridad y defensa incluidas en las diferentes Constituciones del Perú. Así, la Constitución de 1823 establece en la Sección Tercera “De los medios de conservar el gobierno” un capítulo titulado “Fuerza Armada” donde establece que “*la defensa y la seguridad de la República demanda una fuerza armada permanente*”³ pero no realiza mayor desarrollo de lo que pudiera significar el concepto “fuerza armada permanente” salvo cuando indica la composición de dicha fuerza, estableciéndola en fuerza armada de tierra y la Marina Militar. Igual tratamiento se establece en la Constitución política de 1828 en el título denominado “De la Fuerza Armada”.⁴

Posteriormente a lo largo del siglo XIX las diferentes Constituciones que se promulgaron no establecieron mayores referencias al concepto de seguridad y defensa nacional. Recién la Constitución de 1933 en su artículo 214, dentro del capítulo XI titulado Comunidades Indígenas, indica “*Todo peruano está obligado a contribuir a la Defensa nacional y a someterse a las obligaciones militares*”⁵ aquí llama la atención la ubicación de los artículos referidos a la seguridad y la defensa nacional, pues lo adecuado hubiese sido mencionarlos dentro de un capítulo destinado a la defensa nacional.

¹ Otárola, Alberto Cuestiones constitucionales y rol de las fuerzas armadas en el Perú. En Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú: Una visión para el Siglo XXI. CEPEI 2002. pag. 232

² García Belaúnde, Domingo. La reelección presidencial y la Constitución histórica. En Otárola, Alberto. Reección presidencial y derecho de referendun. Lima. Fundación Hans Seidel/Foro Democrático, 1997. pag 39-40

³ Constitución Política del Perú de 1823. Sección tercera: De los medios de conservar el gobierno. Capítulo II de la Fuerza Armada. Artículo 164. Ver www.congreso.gob.pe.

⁴ Constitución Política del Perú de 1828. De la Fuerza Armada. Artículo 133,134. Ver www.congreso.gob.pe

⁵ Constitución Política de 1933. Ver www.congreso.gob.pe.

Es recién en la Constitución Política de 1979 donde se empieza a vislumbrar mayores alcances respecto a la concepción de la seguridad y la defensa. Así tenemos que la Constitución de 1979 establece la defensa de la soberanía nacional como un deber primordial del Estado⁶. De la misma manera, dentro del título correspondiente a la estructura del Estado la Constitución del 79 garantiza la seguridad de la nación mediante la defensa nacional⁷. Le da carácter de permanente e integral en la que deben participar toda persona⁸ y finalmente consigna que la dirección, preparación y ejecución de la defensa nacional se realiza a través de un sistema cuya organización y funciones son determinadas por ley⁹. Esta formulación tiene su sustento conceptual en la denominada doctrina de seguridad nacional recogida e interpretada por el entonces Centro de altos estudios militares (CAEM) donde se establece a la seguridad como una “situación” es decir “*mudable y que por tanto requiere de una política a su servicio. Esta es la política de Defensa...*”¹⁰ Asimismo confiere a la seguridad y la defensa un carácter integral con la participación de todos los ciudadanos y su ejecución la circunscribe a la responsabilidad de un sistema bajo la dirección del Presidente de la República.

En cuanto a la conceptualización de la Seguridad y la Defensa Nacional se puede concluir que desde el inicio de la Constitución histórica se percibe un vacío constitucional respecto a la seguridad y la defensa nacional y una confusión respecto al concepto de la Defensa nacional puesto que se entremezclan los artículos referidos a la seguridad y defensa como concepto con los referidos a las “*...reglas sobre la institucionalidad de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional...*”¹¹. Si se revisa los textos constitucionales se puede afirmar que el tratamiento de la Defensa Nacional, en un primer momento, y luego el de la Seguridad y Defensa ha sido permanentemente encargado al sector militar en el entendido de los legisladores que la fuerza armada es la única institución capaz de tratar dichos temas, es decir de proporcionar a la sociedad la denominada “tutela” que tanto problemas y diferencias han ocasionado.

Cuadro 1

La Constitución Histórica y la Seguridad y la Defensa Nacional como concepto.

Constitución	Título	Artículo	Concepto
De 1823	Fuerza Armada	164	Necesidad de una fuerza armada permanente.
De 1826	De la Fuerza Armada	133	Necesidad de fuerza armada permanente.
De 1933	Comunidades Indígenas	214	Obligación de todo peruano por contribuir con la defensa nacional.

⁶ Artículo 80 de la Constitución Política de 1979. Ver www.congreso.gob.pe

⁷ Artículo 269 de la Constitución Política de 1979. Ver www.congreso.gob.pe

⁸ Artículo 270 Constitución Política de 1979. Ver www.congreso.gob.pe

⁹ Artículo 271 Constitución Política 1979. Ver www.congreso.gob.pe

¹⁰ Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993 Pag. 312

¹¹ Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Pag. 307

De 1979	De	la	80	Defensa nacional deber del estado. Estado garantiza seguridad nacional mediante la defensa nacional. La Defensa Nacional es permanente e integral. La Defensa nacional se garantiza mediante un sistema.
	Defensa		269	
	Nacional y Orden Interno		270	
			271	

Fuente: www.congreso.gob.pe/legislación digital/Constituciones.
Elaboración Propia.

Roles, misiones y funcionamiento de la fuerza armada

En este aspecto se muestra la composición y la asignación de roles que los diversos textos constitucionales encargan a la fuerza armada. En ese sentido la Constitución Política de 1823 inicia el tratamiento constitucional de los roles y funciones de la fuerza armada en el país¹². Describe a las “fuerzas armadas de tierra” como aquellas compuestas por el ejército de línea, las milicias cívicas y la guardia de policía, estableciendo la finalidad del ejército de línea en la defensa de la seguridad externa de la república y excepcionalmente, con autorización del Congreso, para la seguridad interna nacional, en “*caso de una revolución declarada en el interior de la República*”¹³.

Posteriormente la Constitución de 1826 establece la necesidad de contar con una fuerza armada permanente compuesta por un ejército de línea (terrestre) y una escuadra no consignando expresamente en el texto constitucional función alguna para ninguno de ellos. Asimismo en la Constitución de 1828 comienza a establecerse con mayor precisión el germen de la intervención de la fuerza armada en asuntos de orden interno. Así tenemos que en primer lugar se pasa de un concepto de fuerza armada a uno de fuerza pública¹⁴ compuesto por el ejército, milicia nacional y Armada¹⁵ y cuyo objeto era el defender al Estado contra los enemigos exteriores, asegurar el orden en el interior y sostener la ejecución de las leyes¹⁶.

Las siguientes Constituciones no presentan mayores variaciones conceptuales en cuanto al otorgamiento de los roles y misiones para la fuerza armada. Recién en la Constitución Política de 1979 se establece que la fuerza armada tiene la finalidad primordial de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República¹⁷ y asumir el control del orden interno en los casos previstos en la Constitución¹⁸. Asimismo esta Constitución le da la posibilidad a la fuerza armada de participar en el desarrollo económico y social del país y en

¹² Alberto Otárola nos indica que el primer antecedente se remonta a la Constitución de Cádiz de 1812.

¹³ Artículo 167 Constitución Política 1823

¹⁴ Título VIII Constitución Política de 1828

¹⁵ artículo 144 Constitución Política 1828

¹⁶ artículo 145 Constitución Política 1828

¹⁷ artículo 275 Constitución Política 1979

¹⁸ artículo 231 Constitución Política 1979

la defensa civil de acuerdo a ley¹⁹. El análisis de este aspecto se realizará al comentar la Constitución Política de 1993 vigente a la fecha, al presentar esta última la misma redacción que la Constitución de 1979.

En cuanto al establecimiento de roles y misiones a la fuerza armada se concluye que la Constitución Histórica, a lo largo de sus diferentes textos constitucionales, ha ido incrementando la asignación de roles y misiones a la fuerza armada propiciando, paralelo a ello, una mayor participación de la fuerza armada en las decisiones del más alto nivel de estado.

Cuadro 2
La Constitución Histórica y los roles y misiones de la fuerza armada

Constitución	Título	Artículo	Concepto
De 1823	Fuerza Armada	165,166,167	Defensa de seguridad exterior y en orden interno con autorización del congreso
De 1828	Fuerza Pública	145	Defender al estado de enemigos externos, asegurar orden interno.
De 1979	Régimen de excepción	231	Asumen control orden interno
	De la Defensa Nacional y Orden Interno.	275	Finalidad primordial garantizar independencia, soberanía e integridad territorial.
		280	Participan en desarrollo económico y social.

Fuente: www.congreso.gob.pe/legislación digital/Constituciones.
Elaboración Propia.

Subordinación al poder Constitucional

En este punto se consigna lo que se establece a lo largo de los diversos textos constitucionales que conforman la Constitución histórica respecto al tema de la subordinación militar al poder civil legítimamente elegido y del concepto de la no deliberancia de la fuerza armada.

La primera Constitución que establece expresamente el concepto de no deliberancia y subordinación es la Constitución de 1828 cuando establece que “...la fuerza pública es esencialmente obediente: no puede deliberar...”²⁰ sin definir a quien se le debía la obediencia consignada. Este aspecto fue establecido recién en la Constitución Política de 1856 cuando en su artículo 118 indica que la obediencia militar será subordinada a la Constitución y a las leyes. Las siguientes constituciones no consignan mayores aportes al respecto hasta que, finalmente, la Constitución de 1979 establece una mayor precisión al indicar que

¹⁹ artículo 280 Constitución Política 1979

²⁰ artículo 146 Constitución Política 1828

“las fuerzas armadas y las fuerzas policiales no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional”²¹. Idéntica redacción muestra la Constitución de 1993.

Sobre este punto se puede concluir que desde los inicios de la Constitución histórica se estableció textualmente la no deliberancia de la fuerza armada así como la subordinación al poder civil.

Cuadro 3
La Constitución Histórica y la no deliberancia y subordinación militar

Constitución	Título	Artículo	Concepto
De 1828	Fuerza Pública	146	Fuerza pública obediente. No delibera
De 1856	Fuerza Pública	118	Obediencia militar a Constitución y leyes.
De 1979	De la Defensa nacional y el Orden interno	278	Fuerza armada no deliberante. Subordinada al poder constitucional.

Fuente: www.congreso.gob.pe/legislación_digital/Constituciones.
Elaboración Propia.

Ciudadanía y Modelo de servicio militar

En este punto se busca consignar lo que se establece a lo largo de los textos constitucionales respecto a la forma como el ciudadano presta servicios en la fuerza armada y en la forma como este aspecto se constituye en una forma de relación entre la fuerza armada y la ciudadanía en general. La Constitución de 1823 fue muy clara y precisa al concebir al militar como un ciudadano tan igual como el resto pero también fue muy dura al prever un exceso por parte de los militares esgrimiendo la defensa de la república.”... *Todo militar no es más que un ciudadano armado en defensa de la República. Y así como esta circunstancia le recomienda de una manera particular para las recompensas de la Patria, el abuso de ella contra la libertad le hará execrable a los ojos de la Nación y de todo ciudadano...*”²² asimismo indica que ningún peruano puede excusarse del servicio militar según lo indique la ley.²³

En la Constitución de 1856 se otorga carácter de funcionario público a los miembros de la fuerza pública. “...*toda colocación en la fuerza pública es cargo público*”²⁴ asimismo establece que el servicio militar deberá regularse vía ley y que no existirá el reclutamiento.

²¹ Artículo 278. Constitución Política 1979

²² Artículo 179 Constitución Política 1823

²³ Artículo 180 Constitución Política 1823

²⁴ Artículo 119 Constitución Política 1856

La Constitución de 1933 sostuvo que “...*todo peruano está obligado a contribuir con la defensa nacional y a someterse a las obligaciones militares...*”²⁵ Además sanciona como delito a aquellas formas de reclutamiento no autorizadas por ley y reglamentos militares²⁶, entiéndase las conocidas “levas”. Igual redacción se mantiene en la Constitución de 1979.

Paralelo a lo establecido respecto al modelo de servicio militar se debe remarcar que la Constitución histórica no ha mantenido expresamente la condición de ciudadano del militar, condición que fue establecida en la primera constitución.

Cuadro 4
La Constitución Histórica y ciudadanía y el modelo de servicio militar

Constitución	Título	Artículo	Concepto
De 1823	Fuerza Armada	179 180	Todo militar es un ciudadano con armas. Ningún peruano podrá excusarse del servicio militar.
De 1856	Fuerza Pública	123	Servicio regulado por ley. Prohibido reclutamiento.
De 1933	Comunidades indígenas	214 219	Todo peruano está obligado a someterse a obligaciones militares Reclutamiento no autorizado es un delito.

Fuente: www.congreso.gob.pe/legislación digital/Constituciones.
Elaboración Propia.

1.2 La Constitución vigente y la Defensa Nacional

La Constitución Política de 1993, vigente a la fecha, trata el tema de la seguridad y la defensa nacional en un extenso capítulo dentro de la estructura del estado. Este capítulo, compuesto por 12 artículos, establece normas respecto a seguridad y defensa así como reglas relativas al accionar de la fuerza armada y policía nacional. Analizaremos la Constitución vigente bajo los mismos aspectos con que se analizó la Constitución histórica, con la finalidad de enfatizar los cambios producidos:

²⁵ Artículo 214 Constitución Política 1933

²⁶ Artículo 219 Constitución Política 1933

La Seguridad y la Defensa Nacional como concepto

A pesar que la constitución vigente establece en el artículo 44 como deber del estado el proporcionar seguridad a las personas, la misma constitución entremezcla posteriormente no sólo los conceptos de la seguridad y la defensa nacional si no que también mezcla los conceptos de la defensa nacional con los de orden interno al tratar en el mismo capítulo los aspectos relativos a la fuerza armada y a la policía nacional.

Respecto a los conceptos de la seguridad y la defensa nacional en la constitución vigente se considera que estos tienen sus bases doctrinales en la denominada doctrina de seguridad nacional que tuvo gran influencia en los gobiernos latinoamericanos de la década de los setenta y en el caso peruano acrecentada por la participación militar en la lucha contra la subversión en las últimas décadas del siglo XX. Así tenemos que a diferencia de la Constitución de 1979 que indicaba que el Estado garantizaba la seguridad de la nación mediante la Defensa Nacional, la Constitución vigente nos indica que el estado garantiza la seguridad mediante el sistema de defensa nacional²⁷. Mientras en el primer caso se garantiza la seguridad nacional mediante la aplicación de una política específica, léase política de defensa nacional, destinada a ello y conformada para tal efecto por normas y acciones a cumplir que involucra a todos los peruanos y a todas las personas jurídicas del país; en el segundo caso, se garantiza la seguridad mediante un sistema que en definitiva es un aparato administrativo conformado por “...un conjunto de organismos, funciones y normas que colaboran para el logro de ciertos objetivos pero no los obtiene por si mismo”²⁸ Administrativamente un sistema es un conjunto de normas, procesos y organismos que contribuyen, no garantizan, al logro de los objetivos de su campo de acción. En ese sentido el sistema de defensa nacional, hoy ampliado al sistema de seguridad y defensa nacional, coadyuva con que los objetivos de la defensa nacional sean alcanzados pero no los obtiene por si mismo ni puede garantizarlos.

Por otro lado el mismo artículo constitucional indica que la Defensa Nacional es integral y permanente. El carácter de integralidad no sólo implica la participación de todos los peruanos en la defensa nacional si no también lleva inmerso una concepción de poder y de la necesidad de desarrollarlo integralmente en los cuatro campos que la doctrina del CAEN indica²⁹, mientras que el carácter de permanente se otorga en la necesidad de realizar siempre defensa nacional en el entendido que sería la única garantía de obtener la seguridad. En esa misma lógica el artículo constitucional señala que la defensa nacional se desarrolla en los ámbitos externos e internos.

²⁷ Artículo 163 Constitución Política 1993

²⁸ Rubio Correa, Marcial Ob Cit pag 315

²⁹ Según el Centro de Estudios Nacionales estos cuatro campos del poder nacional que requiere ser desarrollados en la política de defensa nacional son: económico, político, militar y psicosocial.

El artículo 164 de la Constitución de 1993 reafirma la concepción del sistema de defensa nacional como el ente que dirige, prepara y ejecuta la Defensa nacional. Asimismo confiere su organización y funcionamiento al desarrollo de una ley³⁰. El artículo otorga la dirección del sistema de seguridad y defensa nacional al Presidente de la República en su doble condición de máximo representante del país y de jefe supremo de la fuerza armada y policía nacional. Finalmente la constitución establece que la ley regulará los alcances y procedimientos relativos a la movilización nacional³¹.

Al respecto bien menciona Ciro Alegría “...*La Constitución otorga a determinados organismos militares la autoridad de producir y ejecutar la política nacional de Defensa. Detrás del barroco lenguaje introducido en 1979, hay un complejo entramado que evita que la política de defensa sea una política ministerial, como si lo son las otras políticas de Estado. Por medio del vínculo directo que el sistema de defensa nacional establece entre los organismos militares creadores de prioridades políticas y el Presidente de la República, las fuerzas armadas adquieren la capacidad de definir, al margen del Consejo de ministros y del Congreso de la República, líneas maestras de política nacional...*”³²

Como se puede observar la constitución vigente amplía los conceptos referidos a la seguridad y defensa pero responsabiliza de la ejecución de la misma a los institutos militares.

Roles, misiones y funcionamiento de la fuerza armada

La constitución vigente amplía las normas relativas a la finalidad y al funcionamiento de las fuerzas armadas establecidas en la constitución histórica. En cuanto a sus roles y misiones la Constitución vigente establece en su artículo 165 que la fuerza armada está constituida por el ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea. En segundo término le establece dos finalidades: la “finalidad primordial” que busca garantizar la independencia, soberanía y la integridad del territorio; y, en segundo lugar el asumir el control del orden interno según el artículo 137 de la Constitución. Respecto a la finalidad primordial y detallando el enunciado se indica que “...*la independencia debe ser entendida como la protección contra todo intento exterior de imponer su voluntad sobre el Perú. La soberanía como la garantía de que las decisiones del estado peruano rijan internamente con supremacía y la integridad territorial de la república es la intangibilidad del territorio, que no puede ser ocupado por potencias*

³⁰ En la actualidad la ley que rige el sistema es la Ley 28478 Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional promulgada el 27/03/05

³¹ Ley 28101 Ley de Movilización Nacional promulgada el 13/11/03

³² Alegría Varona, Ciro Bases para un modelo de relaciones entre el poder político y el mando militar desde una perspectiva democrática. En Bases para un control civil democrático de la fuerza armada en el Perú. Serie Democracia y Fuerza Armada. Volúmen I. IDL. Diciembre 2003.

extranjeras o liberado por fuerzas de ninguna naturaleza...”³³ Este otorgamiento de roles, incluido el asumir el control del orden interno según el artículo 137 así como la participación de la fuerza armada en el desarrollo nacional y la defensa civil³⁴, no debiera estar consignado, en teoría, dentro del tratamiento constitucional puesto que una institución subordinada del estado y sus poderes públicos, y las fuerzas armadas lo son del poder ejecutivo, léase ministerio de defensa, se definen orgánica y funcionalmente por norma subordinada y sólo las instituciones autónomas o los poderes públicos que conforman la estructura de un Estado se definen por norma suprema, es decir por norma constitucional que les confiere la representatividad directa del Estado que conforman³⁵. Es decir que basta una ley orgánica o una ley constitutiva para establecer los roles, misiones y funcionamiento de la fuerza armada (Comando Conjunto e institutos armados). En síntesis, el artículo 165 de la Constitución vigente le confiere a las fuerzas armadas el carácter de institución autónoma del Estado, por ubicación dentro del texto constitucional y por desarrollo normativo, considerándola una institución del más alto rango como el consejo de ministros, el tribunal constitucional, la defensoría del pueblo y el ministerio público.

Si el otorgamiento de roles y misiones para las fuerzas armadas debieran ser establecidos en una norma subordinada a la Constitución con mayor razón los otros aspectos que norman y detallan la organización de los institutos armados. Estos aspectos debieran establecerse en leyes constitutivas o en leyes y reglamentos internos de carácter general y específico. Así los aspectos relativos a la organización, funcionamiento, preparación y empleo de las fuerzas armadas así como la organización de sus reservas establecidos en el artículo 168; la mención sobre la asignación de fondos vía ley que indica el artículo 170, la determinación de los efectivos y la forma de otorgar los ascensos regulados en el artículo 172; las disposiciones relativas a la justicia militar consignadas en el artículo 173; y las disposiciones respecto a los beneficios inherentes a la jerarquía militar no tienen lugar en la Constitución en tanto son aspectos que regulan el funcionamiento de un organismo subordinado, de menor nivel jerárquico y si aparecen y aún se mantienen en la Constitución es simplemente por la falta de voluntad política de romper con las prerrogativas constitucionales y con esa suerte de poder paralelo que el gobierno militar dejó establecido en la Constitución de 1979 y que la dictadura de Fujimori y Montesinos se encargó de afianzar y consolidar en la Constitución vigente

No deliberancia y subordinación al poder Constitucional

Como se menciona líneas arriba la Constitución vigente repite la redacción de la Constitución de 1979 al indicar, en el artículo 169, que las fuerzas armadas y la policía nacional no son deliberantes y están subordinadas al poder

³³ Rubio Correa, Marcial Ob Cit. Pag 327

³⁴ art. 171 Constitución Política 1993

³⁵ para mayores detalles ver Alegría Varona, Ciro Ob Cit. Pag. 36,37

constitucional. En teoría esta subordinación del mando militar y policial al poder civil se ve reflejada principalmente en el principio de la no deliberancia y que representa, como se observó hasta ahora, una premisa básica del constitucionalismo histórico en el Perú que incluso adopta carácter de “dogma constitucional”³⁶.

En este aspecto existe un consenso en la clase política a lo largo de la historia de la república; historia reflejada en las continuas constituciones que nos rigieron desde 1823 hasta la fecha. El problema estriba en la interpretación del principio de la no deliberancia. Por un lado se tiene la tendencia al total y absoluto apartamiento de la política y por otro la posibilidad de contar con la posibilidad de expresión de opinión, manteniendo su apoliticidad, utilizando para ello los canales preestablecidos³⁷.

Al respecto el profesor y jurista Marcial Rubio Correa dice refiriéndose a esta última interpretación “...ésta es la manera de entender adecuadamente el principio que la fuerza armada no es deliberante: no quiere decir que no piensa en los problemas nacionales. Quiere decir que puede emitir opinión por los canales adecuados y legalmente establecidos, sobre materias predeterminadas y que atañen a sus funciones, pero que no pueden pronunciarse abiertamente, ni menos presionar o tomar decisiones de naturaleza política...”³⁸

Finalmente un aspecto importante dentro del concepto de subordinación del mando militar al poder civil es el expresado en el artículo 167 de la Constitución vigente que otorga al Presidente de la República la jefatura suprema de las fuerzas armadas y de la policía nacional. Al respecto es preciso analizar dos aspectos: la ubicación del artículo en mención y el significado del atributo otorgado. Respecto a la ubicación del artículo dentro del capítulo que norma los aspectos relativos a la defensa nacional y a las fuerzas armadas y no dentro del artículo 118 de la Constitución que norma las atribuciones presidenciales hacen ver que el título otorgado se trataría simplemente de un atributo propio de la esfera militar y no de una función o atribución debidamente integrada y delimitada con las otras funciones presidenciales³⁹. Esto significa que la corporación militar se subordina al Presidente de la República en tanto jefe supremo de la fuerza armada y no como jefe de gobierno legítimamente elegido puesto que esto implicaría una subordinación plena al gobierno en si mismo y a las políticas públicas que el gabinete diseñe y desarrolle. En la práctica esta subordinación al Jefe supremo se hace efectiva en una ceremonia castrense donde las fuerzas armadas reconocen al Presidente con el atributo militar de jefe supremo de la fuerza armada y Policía nacional. Respecto al significado mismo de la jefatura es preciso remarcar que esta no equivale a la intromisión del Presidente en los asuntos de detalle técnico de las instituciones, materia que corresponde a los comandos institucionales. Si tiene que ver con la dirección

³⁶ Otárola, Alberto Ob Cit pag. 235

³⁷ Rubio Correa, Marcial Ob. Cit. Pag. 348-349

³⁸ Ibid. Pag 349

³⁹ Alegría Varona, Ciro Ob Cit pag. 33

general de la política de defensa, a través de su ministro correspondiente, así como con la orientación general del desarrollo del sector, los criterios generales de la educación y entrenamiento y con la utilización preferente de los recursos disponibles⁴⁰. Es decir tiene que ver con el cumplimiento de las funciones generales del gobierno frente a toda institución gubernamental.

Modelo de Servicio militar

Respecto al servicio militar la situación actual presenta un servicio militar del tipo voluntario; sin embargo la Constitución vigente aún mantiene una referencia al servicio militar de carácter obligatorio cuando en la redacción del artículo 173 en su parte final indica “...*quienes infrinjan las normas del servicio militar obligatorio están asimismo sometidos al código de justicia militar...*” aspecto que debiera ser objeto de una reforma constitucional para eliminar la referencia a un tipo de sistema de servicio militar que no es el vigente en la actualidad.

Reconocimiento del derecho al Voto para el personal militar

El reconocimiento del derecho al voto y participación ciudadana para el ciudadano militar representa un avance cualitativo en lo que se refiere al concepto del militar como ciudadano. Así el artículo 34 de la Constitución indica que “...*los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana regulados por ley...*”.

Al respecto es bueno precisar que los fundamentos teóricos de una verdadera democracia se sustentan en la igualdad de las personas ante la ley, en el derecho de todos los ciudadanos a elegir y ser electos, derechos que van de la mano, así como en que la democracia se fortalece con los procesos electorales en donde la sociedad ejerce su derecho a renovar a las autoridades electas, para lo cual el voto es el instrumento indispensable. En ese sentido negarles a los militares el derecho ciudadano a elegir y ser electos, con el argumento que de esa forma se mantenían al margen de la política, fue en todo momento una medida disfuncional; muy por el contrario, les permitió consolidarse como un factor de poder político dominante en muchas etapas de nuestra vida republicana.

El reconocerles el derecho al voto impulsa que su actividad sea transparente y que su participación se rija por las reglas del juego democrático y que el derecho ciudadano de elegir y ser electo lo ejerzan sin privilegio alguno. Sin duda ha sido un paso adelante, en la integración de los militares a la sociedad tratando de llegar al espíritu de la primera Constitución política del Perú cuando en 1823 refiriéndose a la fuerza armada los llamaba “ciudadanos con uniforme”.

Cuadro 5 Comparativo Constitucional en Seguridad y defensa

⁴⁰ Rubio correa, Marcial Ob Cit pag 341

CONCEPTO

CONSTITUCION POLITICA DE 1979

CONSTITUCION POLITICA DE 1993

SUMILLA

ART.

SUMILLA

ART.

DEL ESTADO Y LA NACION

defensa de la soberanía nacional	es un deber	80	es un deber	44
brindar seguridad	no estipula		protege contra amenazas	44
preserva integridad	no estipula		no estipula	
inviolabilidad del territorio	lo establece	97	es inalienable e inviolable	54
soberanía y jurisdicción	establece su ejercicio	98,99	establece su ejercicio	54

SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

como derecho fundamental	No menciona		No menciona	
definición	No menciona		No menciona	
Responsabilidad	Estado garantiza	269	Estado garantiza	163
Participan	Toda persona según ley	270	Toda persona según ley	163
Características	permanente e integral	270	integral y permanente	163
ámbito de aplicación	No menciona		ámbito interno y externo	163
Se realiza a través de	sistema organizado s/ley	271	sistema de defensa nacional	163 , 164
Movilización	normado según ley	272	normado por ley	164
Jefatura y dirección	Presidente dirige sistema	273	Presidente dirige sistema	164

ROLES Y MISIONES

Dirección	presidente = jefe supremo	273	presidente = jefe supremo	167
responsabilidad política	no menciona		no menciona	
organización	s/ley y reglamentos	274	s/ley y reglamentos	168
composición	ejercito, marina , aviación	275	Ejercito, marina. fuerza aérea	165
finalidad	garantizar soberanía	275	garantizar soberanía	165
otras misiones	participan del desarrollo	280	participan del desarrollo s/ley	171
sometimiento al poder constitucional	subordinadas, no deliberantes	278	subordinadas, no deliberantes	169
obediencia	a la ley y gobierno legítimo	82	a la ley y gobierno legítimo	46
asignación y control de fondos	Ley asigna gastos. No control	279	Ley asigna. control s/ley	170
efectivos	ejecutivo fija anualmente	281	ejecutivo fija anualmente	172
reclutamiento	no autorizado por ley = delito	283	s/ley y reglamentos	164,168
ascensos oficiales generales	senado ratifica	281	presidente otorga s/propuesta	172
Armamento y equipo	recursos garantizados	279 ,285	recursos asignados s/ley	170
fuero militar	por delito de función	282	por delito de función	173
régimen de excepción	asume control interno	231(a)	asume control interno	137 (1)

DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LA FFAA

derecho de petición	no pueden ejercer	2(18)	solo individualmente	2(20)
derecho a rebelión	lo establece	82	lo establece	46
derecho al voto	no pueden ejercer	67	si pueden ejercer	34
derecho a ser elegido	no pueden ejercer	67	no pueden ejercer	34
derecho a sindicalización	no pueden ejercer	61	no pueden ejercer	42

Fuente: www.congreso.gob.pe/legislación digital/Constituciones.
Elaboración Propia.

En conclusión como se ha podido observar del análisis establecido, el tratamiento de la seguridad y defensa en la Constitución vigente es a nuestro entender excesivo e inadecuado.

Se considera excesivo en virtud que establece reglas respecto al funcionamiento de la fuerza armada y policía nacional que bien pudieran ser normadas por una ley de organización y funciones o por leyes específicas y/o reglamentos que regulen al detalle el accionar de los institutos armados. Asimismo este tratamiento constitucional de la fuerza armada permite a los institutos armados ponerse “...por encima de los cambios de la política de gobierno y de la política parlamentaria”⁴¹ es decir, una suerte de candado constitucional o de “a mi no me tocan” cuando de transparencia y accountability corresponde. Recordemos que el capítulo XIII “De la defensa nacional y del orden interno” de la constitución de 1979, base fundamental del capítulo de la seguridad y defensa nacional de la constitución de 1993, fue una imposición del gobierno militar de Morales Bermúdez a la Asamblea Constituyente que elaboró la carta magna de 1979.

Se considera inadecuado puesto que en primer lugar se ubica en el capítulo destinado a definir los poderes públicos y a los organismos autónomos y en segundo lugar, porque como bien dice el Dr. Marcial Rubio, se entremezclan aspectos de seguridad y defensa con aspectos relativos a las instituciones militares y policiales. La ubicación del capítulo de la Seguridad y la Defensa Nacional dentro de las normas que regulan los poderes públicos y los organismos autónomos constitucionales le confieren a los institutos militares, en la práctica, de un status constitucional debido al cual se han mantenido muy cerca de las decisiones del más alto nivel del Estado. Respecto al hecho de entremezclar las normas, el Dr. Rubio indica que por un lado se tiene conceptos y políticas que involucran a personas e instituciones y por otro lado se muestra reglas que regulan organicidad, funcionalidad y conductas de las instituciones y sus miembros⁴².

1.3 Esbozo de una propuesta inicial de reforma constitucional en temas de seguridad y defensa nacional

A manera de conclusión del análisis de la Constitución y la Defensa Nacional se puede indicar que uno de los principales retos del gobierno aprista será el adecuar el marco constitucional a los conceptos modernos y democráticos de la seguridad y la defensa nacional. Durante el gobierno del Presidente Toledo se intentó plasmar una reforma constitucional referida a los temas de seguridad y defensa, reforma que no prosperó. A continuación se presenta un esbozo de los aspectos de la seguridad y defensa a ser tratados en la Constitución:

⁴¹ Alegría Varona, Ciro. Bases para un modelo de relaciones entre el poder político y el mando militar desde una perspectiva democrática. En Bases para un control civil democrático de la fuerza armada en el Perú. Serie Democracia y Fuerza Armada volumen I. IDL. Lima Noviembre 2003. pag 34

⁴² Rubio Correa, Marcial Ob. Cit pag 307.

En primer lugar es necesario separar nítidamente, en dos capítulos diferentes, lo relativo a la defensa nacional de lo referente al orden interno. Esta nueva redacción es de suma importancia puesto que delimitará claramente el accionar de las instituciones responsables de dichas políticas; para defensa, la fuerza armada y para orden interno, la policía nacional.

Respecto al concepto de la Seguridad y la Defensa Nacional debemos indicar en primer lugar que el concepto de seguridad debe enmarcarse como una responsabilidad del Estado en su conjunto y por ende debiera ser establecido dentro del capítulo correspondiente a los deberes primordiales del estado. El concepto de defensa nacional debiera estar en el capítulo dedicado a dichos temas siendo necesario establecer explícitamente dicho concepto como una política de estado de carácter permanente. Esta categorización de política de estado le permite al mismo organizar y dirigir adecuadamente, a través de los organismos que correspondan, toda su actividad en pro del bienestar general de la sociedad. Un estado requiere contar con pautas de acción y con estrategias claras y concretas que permitan desarrollar los diferentes aspectos involucrados en la defensa nacional.

En cuanto a los Roles, misiones y funcionamiento de la fuerza armada sería conveniente, en primer lugar, el tratamiento de fuerza armada en singular, y no fuerzas armadas, en virtud que la singularidad trae implícito un concepto de unidad y de trabajo conjunto que puede servir de sustento constitucional para el establecimiento y desarrollo de la doctrina conjunta de la fuerza armada del Perú. Asimismo se debe establecer como roles constitucionales: en primer lugar la responsabilidad de planificar y ejecutar el ámbito militar de la defensa nacional; en segundo término participar de la defensa civil y finalmente participar en misiones de paz internacionales. Estas tres responsabilidades se desarrollarán de acuerdo con la política que establezca el gobierno legítimamente elegido. En relación al primer rol se le encarga sólo lo correspondiente al ámbito militar de la defensa nacional entendiéndose que los otros campos de la defensa nacional son de responsabilidad de otros organismos del estado. Este aspecto delimitará claramente el ámbito de actuación de la fuerza armada. La participación en Defensa Civil se realiza en el entendido de ser una organización de carácter nacional, muy organizada y que tiene la logística y el personal capaz de ayudar a la sociedad en caso de desastres naturales mientras que la participación en misiones de paz internacionales se hace como parte del accionar del estado en pro de la seguridad mundial. Finalmente es importante la mención que estas participaciones y responsabilidades se hacen en función a las políticas establecidas por el poder ejecutivo.

Finalmente es necesario desarrollar el artículo correspondiente a los estados de excepción. En dicho artículo se debe otorgar a la fuerza armada solamente la posibilidad de participación en el control del orden interno y no la responsabilidad de asumir el control del orden interno como lo indica la constitución vigente. La forma de dicha participación debiera ser objeto de una ley de desarrollo constitucional

Con respecto a la no deliberancia y a la subordinación al poder Constitucional es necesario mantener vigente el principio de la no deliberancia de la fuerza armada y la subordinación pero dejando bien en claro que dicha subordinación no es sólo al poder constitucional si no al orden constitucional y a los organismos que la integran. Es decir clarificar y ampliar la subordinación del mando militar a un espectro mucho mayor, espectro que abarca a todo el orden constitucional y a todos los organismos que la constitución reconoce. De esta manera se establece en la Constitución española cuando el párrafo final del artículo 8 del título preliminar indica que “...*Las fuerzas armadas constituidas por el ejército de tierra, la armada y el ejército del aire tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional...*”⁴³

Respecto a la jefatura suprema de la fuerza armada es necesario ampliar la responsabilidad política al ministro de defensa. Este aspecto es importante porque terminaría de consolidar el papel del ministro de defensa como rector de la política de defensa nacional. Asimismo es conveniente reafirmar el derecho del ciudadano militar al voto y a la participación ciudadana.

Finalmente en el capítulo correspondiente a la defensa, establecer el modelo de servicio militar regulado por ley estableciendo las diferentes modalidades de prestación del servicio militar voluntario.

2. EL PAPEL DEL ESTADO FRENTE A LA DEFENSA NACIONAL.

Como se indicó líneas arriba las funciones del estado pueden dividirse, para un mejor estudio académico, en funciones destinadas a la organización del estado, su seguridad y desarrollo, y aquellas destinadas a la dinámica permanente del estado donde se enmarca la actividad jurídica del estado, actividad que se ejerce a través de los poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ahora bien en la práctica estas funciones no actúan en compartimentos estancos si no muy por el contrario se desarrollan interrelacionadamente y permanentemente

⁴³ Garrido Falla, Fernando Comentarios a la Constitución Editorial Civitas. Madrid 1985 pag 121

coordinadas. En ese orden de cosas es que este capítulo analiza el papel de los poderes públicos en relación a la Defensa Nacional.

2.1 El Poder Ejecutivo frente a la Defensa Nacional

La principal función del Poder Ejecutivo respecto a la Defensa Nacional es el de ser el responsable de la conducción política de la política de Defensa. Para ello utiliza como instrumento de conducción al Sistema de seguridad y Defensa Nacional que se encuentra presidido por el Presidente de la República.

2.1.1 Conducción política de la Defensa

En primer lugar es conveniente consignar la conceptualización de lo que implica la política de defensa. En ese sentido una política de defensa es la expresión de una política de Estado del sector Defensa, por ende de carácter público y que debe estar adecuada con los conceptos de seguridad y defensa adoptados por el país. Esta política de Defensa no se limita sólo a la preparación militar de la fuerza sino que auna las decisiones políticas de empleo de los recursos de una nación con la finalidad de responder a los objetivos de seguridad establecidos. Al respecto John Baylis indica que la política de defensa *... es más que la capacidad operacional militar. Incluye la dirección política de los recursos defensivos de una nación como un todo, con la perspectiva de asegurar la seguridad nacional, protegiendo los intereses vitales y promoviendo los fines internacionales del estado*⁴⁴ De la misma manera Guillermo Holzmann nos indica que *...“en una aproximación más práctica, la política de defensa es una parte fundamental del Estado y se refiere a la forma en que el Estado estructura y organiza, a través del gobierno, la defensa nacional de un país, lo cual comprende una definición de lo que el país requiere en términos de seguridad externa, seguridad interior y acciones frente a condiciones extremas como catástrofes. Por tanto constituye una decisión política del más alto nivel dentro del Estado, la cual involucra una voluntad política para el logro del consenso necesario...”*⁴⁵

Finalmente en cuanto a la definición de la política de Defensa, la analista internacional Rut Diamint expresa claramente la concepción del modelo democrático de la política de defensa, al cual nos adherimos, al afirmar que *“...cuando se detalla que es la política de defensa, se apunta a las misiones de cada una de las ramas de las fuerzas armadas, el despliegue, la doctrina, la relación de lo militar con otros objetivos políticos del estado, el presupuesto, el equipamiento, los desarrollos tecnológicos, la inversión y la investigación, los recursos humanos, la educación militar, el entrenamiento, el servicio militar y*

⁴⁴ Baylis, John British defence policy in a changing world. London, 1977. pag 13-14 en Diamint, Rut Defensa pública de la Defensa como política pública. Ponencia escrita en La Defensa en la agenda democrática. Eje temático 3. pag 3-4

⁴⁵ Holzmann, Guillermo Política de Defensa: Notas para su definición teórica e implementación práctica. Seminario Redes del Center for Hemispheric defense studies de Agosto 2002.

*además la supervisión civil (...) Es una obligación del estado, el comunicar esta política pública y de promover su conocimiento hacia el resto de la sociedad. Las decisiones en el ámbito de la defensa afectan la vida de los habitantes y la dirección de los recursos públicos. La sociedad tiene como obligación y derecho hacer el contrapeso al poder del estado y el estado debe fomentar la participación de las organizaciones civiles...”*⁴⁶

Conceptualizada la definición de la política de Defensa se debe definir lo que significa la conducción de la política de la Defensa de un país. En ese sentido hay que entender a la conducción política de la defensa como *la ejecución de la facultad de gobierno que compete a la autoridad administrativa en la consecución de los asuntos públicos, aplicada al sector Defensa y a la función respectiva. Es además, el eje central de ordenación de las relaciones político militares...*⁴⁷ Esta definición establece que es el gobierno de un país quien tiene la facultad de conducir las políticas públicas, en este caso específico la de Defensa, a través de la ejecución de su autoridad administrativa. La legislación peruana establece la responsabilidad de la conducción de la política de Defensa Nacional al Poder Ejecutivo teniendo como premisa básica que la seguridad de la población es responsabilidad primaria del Estado y que esta se puede realizar a través de la ejecución de la política de defensa cuya conducción directa recae en el ministerio de Defensa como parte del Poder Ejecutivo.

Organizativamente la conducción política de la defensa abarca dos aspectos centrales: la dirección superior de la organización de la defensa y la ejecución de la función de la defensa. Aquí se debe enfatizar que la conducción política de la defensa se realiza a través de una agencia gubernamental del más alto nivel, en nuestro caso el ministerio de defensa, que debe poseer la estructura y potestades suficientes para conducir los organismos, instituciones y agencias que ejecutan la función defensa. Debe por tanto definir y conducir la política de defensa estableciendo estructura y empleo de la fuerza en función a la determinación de las amenazas existentes y el presupuesto adecuado para la consecución de la política de defensa. Su labor no es aislada si no por el contrario es coordinada con otros ministerios y organismos de gobierno para el cumplimiento de la función defensa; así, con justicia se coordinará para el cumplimiento de la ley por parte de los efectivos militares; con relaciones exteriores, para coadyuvar en la consecución de los lineamientos de la acción externa del Estado y con Economía, para la asignación de los recursos al sector.⁴⁸ Finalmente, dentro de la ejecución de la política de defensa, es responsable, como autoridad política del sector, de la aprobación y correcta ejecución de la política militar establecida

⁴⁶ Diamint, Rut Defensa pública de la Defensa como política pública. Ponencia escrita en la Defensa en la agenda democrática. Eje temático 3. pag 10

⁴⁷ Navarro meza, Miguel “La Conducción política de la Defensa: una aproximación conceptual” artículo publicado en el Portal de la ANEPE www.anepe.cl . Julio 2003

⁴⁸ Ver Diamint, Rut Ibíd.

por la fuerza armada en concordancia con los lineamientos y premisas de seguridad y defensa nacional establecidas en la política de Defensa Nacional.

2.1.2 El Sistema de Seguridad y Defensa Nacional: Instrumento de la conducción política de la Defensa Nacional

Para proporcionar la Seguridad Nacional el Estado cuenta en la actualidad, por mandato constitucional y legal, con el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional presidido por el Presidente de la República y para la conducción política de la Defensa nacional el Poder Ejecutivo cuenta con el Consejo de seguridad nacional para la aprobación de la política de defensa y con el ministerio de defensa para la dirección y ejecución de la misma. En este punto se analizará el Sistema de seguridad y defensa nacional.

a. Dirección del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional

El Sistema de Seguridad y Defensa Nacional es dirigido por el Presidente de la República tal como lo señala el artículo 164 de la Constitución vigente y el artículo 4 de la Ley 28478 Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. En este punto se consigna el análisis de la función presidencial respecto a los aspectos de la seguridad y la defensa nacional. Es el Presidente de la República quien desarrolla las funciones de Jefe de Estado y personifica a la Nación⁴⁹. Simboliza y representa los intereses permanentes del país. A su vez, como Jefe de Gobierno, es quien dirige la política gubernamental, a través de su gabinete de ministros que son los responsables políticos de la dirección y ejecución de cada una de las políticas públicas de Estado, entre ellas la de Defensa. Asimismo, como se menciona líneas arriba, el Presidente es el jefe supremo de la fuerza armada siendo además el responsable de velar por el orden interno y la seguridad exterior de la república.

Ahora bien, desde sus inicios, el gobierno del Presidente Toledo propulsó acertadamente, al menos en el marco legal, el desarrollo de políticas de estado destinadas a desarrollar la institucionalidad en el país. Dentro de ellas se enmarcó el inicio de las tan esperadas reformas de políticas públicas que la sociedad exigía. La reforma de la seguridad ciudadana, la reforma militar y la reforma de la administración de justicia fueron una posibilidad real al inicio del gobierno cuando se dicta la ley de modernización del Estado⁵⁰ que daba las pautas para la transformación del estado. Sin embargo el tiempo, las acciones presidenciales y las presiones corporativas se encargaron de morigerar los avances obtenidos en especial en la reforma del sector defensa. Como bien lo señala Ana María Tamayo al evaluar la actuación presidencial de Alejandro Toledo respecto

⁴⁹ Artículo 110 Constitución Política de 1993

⁵⁰ Ley 27658 publicada el 30/01/02

a la Defensa Nacional “...desde que se inició el presente gobierno, la actuación del Presidente muestra una falta de claridad sobre la ubicación y rol de la fuerza armada peruana en la configuración del Estado peruano del siglo XXI...”⁵¹

Por otro lado el Presidente cuenta para la dirección y gestión de las diversas políticas públicas con los ministros respectivos tomándose las decisiones gubernamentales del más alto nivel en el denominado Consejo de ministros previsto en el artículo 121 de la constitución vigente; sin embargo en las decisiones respecto a la seguridad y la defensa nacional el papel del gabinete ministerial “...no existe como espacio de discusión de la política de defensa del Ejecutivo salvo en problemas que traslucen la utilización de la fuerza armada en problemas caracterizados como nacionales (contrabando, protestas sociales)...”⁵² y es en el Consejo de Seguridad Nacional, suerte de mini gabinete ministerial, donde se toman, como veremos más adelante, las decisiones del más alto nivel en lo que respecta a la Defensa Nacional.

b. Definición y Composición del Sistema

La ley 28478 publicada en Marzo del 2005 y aún no reglamentada, regula la naturaleza, finalidad, funciones y estructura del Sistema de seguridad y defensa nacional estableciendo que el Sistema “...es el conjunto interrelacionado de elementos del estado cuyas funciones están orientadas a garantizar seguridad nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la defensa nacional...”⁵³ Asimismo establece que se compone del Consejo de Seguridad nacional, del Sistema de inteligencia nacional y del Sistema de Defensa civil entre sus principales organismos.

El Consejo de Seguridad Nacional

El Sistema de seguridad y defensa nacional establece como órgano rector del mismo al Consejo de Seguridad nacional, presidido por el mismo Presidente de la República, encargándole establecer los lineamientos generales del Ejecutivo en materia de seguridad y defensa entre ellos la identificación de amenazas, hipótesis de conflictos, requerimientos presupuestales y adquisiciones militares. En la práctica este Consejo se

⁵¹ Tamayo, Ana María “Hacia un control civil democrático de la fuerza armada en el Perú” Serie Democracia y Fuerza armada Volumen I. IDL. Lima Noviembre 2003. Pág. 90

⁵² *Ibíd.* Pág. 93

⁵³ Artículo 3 Ley 28478

convierte en un mini gabinete ministerial donde se incorpora con el mismo status ministerial, es decir con voz y voto como un ministro más, al jefe del Comando Conjunto de las fuerzas armadas. Este aspecto “...*formaliza la interlocución directa de la fuerza armada con el Presidente de la República...*”⁵⁴ y podría generar que el jefe del Comando Conjunto “corrija la plana” a su superior jerárquico en el sector defensa, el ministro de defensa.

Sistema de Inteligencia Nacional

La ley 28664 promulgada en Diciembre del 2005 establece el marco jurídico que regula las actividades de Inteligencia en el país bajo el Sistema de inteligencia nacional componente del Sistema de seguridad y defensa nacional. La ley define al Sistema de inteligencia como el conjunto de instituciones del estado vinculados funcionalmente que actúan coordinadamente en la producción de inteligencia y contrainteligencia para la adecuada toma de decisiones al más alto nivel del estado; es decir, al Presidente de la República y al consejo de ministros.

Esta normativa establece importantes avances en aspectos antes no legislados o poco legislados fundamentalmente en los relacionados con el control de los poderes públicos, incluso el control judicial, sobre las actividades de inteligencia inclusive las denominadas operaciones especiales.

Un aspecto a tener en cuenta es que debe separarse claramente las funciones de cada componente del Sistema de inteligencia. Así tenemos que la Dirección Nacional de Inteligencia es la encargada de producir la inteligencia estratégica, es decir, la inteligencia necesaria para la adecuada toma de decisiones al más alto nivel gubernamental. Por otro lado los organismos de inteligencia de los institutos armados deben centrar su actuación en la producción de la inteligencia militar, es decir, de la inteligencia técnica necesaria para el cumplimiento de las misiones asignadas a cada instituto armado.

Sistema de defensa Civil

El Sistema Nacional de Defensa Civil como parte del sistema de seguridad y defensa nacional es el encargado de brindar protección a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada y asegurando la rehabilitación de aquellas poblaciones afectadas por desastres o emergencias. Este sistema esta dirigido por el Instituto

⁵⁴ Alegría Varona, Ciro *ibid.*

Nacional de Defensa Civil quien coordina las acciones, de prevención y ejecución, con los diversos organismos del estado.

En conclusión el gobierno establece y fija los criterios en el que se desarrollan las actividades de la Defensa Nacional teniendo como marco rector y conductor a la política de Defensa. Estos criterios deben tener como premisas la eficiencia y la eficacia que permitan el logro de los objetivos planteados dentro de un parámetro económico y de aceptación pública de la política desarrollada. En este sentido son las autoridades civiles, desde el más alto nivel de la conducción política del país, las responsables finales de la conducción de la fuerza armada tal como se señala en el cuadro 6

Cuadro 6

Niveles de Responsabilidad del Poder Ejecutivo en la Defensa Nacional

Nivel	Organismo Responsable	Documentos Base
Seguridad Nacional	Consejo de Seguridad Nacional Consejo de Ministros	Constitución Política Política de Seguridad
Defensa Nacional	Ministerio de Defensa	Política de Defensa Nacional
Militar	Comando Conjunto de la Fuerza Armada.	Política Militar conjunta (Doctrina, Reglamentos)

Fuente: Serie Democracia y Fuerza Armada Volumen 6 “Operaciones Conjuntas” IDL.
Elaboración propia

2.2 El Poder Legislativo frente a la Defensa Nacional

En una democracia donde la división de poderes funcione a cabalidad, el Poder legislativo participa del conjunto de las políticas públicas, incluida la seguridad y la defensa, a través de sus dos funciones primigenias y que constituyen su esencia: legislar y fiscalizar. Cumple su función legislativa cuando establece y/o aprueba el marco legal necesario para el desarrollo de las políticas públicas y su función fiscalizadora cuando controla y verifica que la ejecución de dichas políticas se realice dentro de los parámetros legales establecidos.

Históricamente el ámbito de la Defensa está determinado por el carácter presidencialista de nuestro sistema político que hace que la Defensa sea una función dependiente del Ejecutivo y hasta hace muy poco casi exclusivamente del ámbito militar. La visión integral de la seguridad y el carácter de política pública hace necesaria la mayor participación del parlamento en el desarrollo de la función Defensa del Estado en tanto esta abarca mayores dimensiones que la estrictamente militar. Como bien señala Pablo Celi “... *La seguridad es hoy vista, no como un fin en si, sino como una condición política y social de desarrollo y estabilidad institucional de los Estados, trasciende a la Defensa nacional y al factor militar del poder estatal y los subordina como un*

componente sectorial (...) la formulación de la política de defensa y su institucionalización han de dar cuenta de la necesidad de ampliar la representatividad y participación social en la formulación y gestión de la política de seguridad y defensa nacional como política de estado y de incorporar los principios del control ciudadano, rendición de cuentas y responsabilidad política en el ámbito de la defensa nacional...’’⁵⁵ En ese mismo sentido La Declaración de Bridgetown, de Junio del 2002, desarrolla el enfoque multidimensional de la seguridad reconociendo los aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales que este concepto incorpora. En el caso específico de la Seguridad y la defensa legislar y fiscalizar se vinculan estrechamente puesto que el desarrollo de un marco legal institucional adecuado para una mejor formulación y administración de la política de defensa, se traducirá en una mejor capacidad de gestión, control y fiscalización en los diversos aspectos de la defensa nacional y en la fuerza armada.⁵⁶

En los aspectos de legislación el debate parlamentario en aspectos de Defensa Nacional debiera comprender las definiciones de seguridad y defensa, determinación de amenazas o riesgos a nuestro desarrollo, establecimiento y regulación de roles y misiones a los institutos armados, entre otros aspectos. Aquí el rol del parlamento es importante en virtud que el debate parlamentario orientará las decisiones de gobierno y su agenda política estableciendo el desarrollo jurídico y político de los lineamientos de la seguridad y la defensa nacional y vigilando el cumplimiento de dichos lineamientos. En cuanto a la fiscalización esta debiera darse en un marco amplio de establecer capacidades de gestión permanentes y no sólo coyunturales teniendo como premisa el conocimiento de toda información relativa al sector seguridad y defensa inclusive las consideradas reservadas para así controlar el adecuado desarrollo de las políticas de defensa establecidas. Aquí el rol del parlamento es asegurar el control y la responsabilidad social mediante el establecimiento de límites al accionar y concepción del ejecutivo respecto a los temas de seguridad y defensa.⁵⁷

Cuadro 7

Funciones del Parlamento en la Defensa Nacional

Funciones	Objeto de la Función	Actividades principales
Legislativa	Establecer el marco legal necesario para el desarrollo de la política pública de	Reforma Constitucional en temas de Defensa. Aprobar política pública de

⁵⁵ Celi, Pablo Los Parlamentos y la dimension institucional de las politicas de defensa. En Follietti, Gilda y Tibiletti, Luis Parlamento y Defensa en América Latina: El papel de las comisiones. Ser en el 2000. 2004. pag. 13 y ss.

⁵⁶ Estos aspectos son tratados en detalle en Celi, Pablo “Los parlamentos y la dimensión institucional de las políticas de defensa” en Follietti, Gilda y Tibiletti, Luis “Parlamento y Defensa en América Latina” Resdal, 2004 Pág. 24 y SS

⁵⁷ Celi, Pablo Ob. Cit.

	Defensa	Defensa. Análisis de definiciones de seguridad y Defensa. Roles y misiones de la FFAA. Normas que coadyuven con el desarrollo de la política de defensa.
Fiscalización	Permanente control y supervisión al Ejecutivo del cumplimiento del marco legal establecido	Control y supervisión de la gestión de la Defensa. (cumplimiento de objetivos planteados). Análisis de presupuesto de defensa y control de ejecución de los gastos.

Elaboración propia.

2.2.1 Pleno del Congreso

Si se analiza la actuación del Pleno del Congreso en materia de seguridad y defensa durante el quinquenio 2001-2005 se puede señalar dos aspectos de la actuación del Pleno: la reforma constitucional y la producción legislativa.

En cuanto a la reforma constitucional el Congreso de la República aprobó la reforma constitucional relativa al reconocimiento del derecho al voto para el personal militar y policial. Esta importante reforma debiera considerarse y tratarse como un mecanismo de inclusión del sector militar a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, aún queda pendiente revisar el capítulo referido a la seguridad y defensa de la Constitución vigente como se plantea líneas arriba. Esta reforma debiera centrarse en dos aspectos claves: en primer lugar delimitar en forma concreta los roles y misiones de la fuerza armada y la Policía nacional distinguiendo nítidamente la defensa nacional del orden interno; y, en segundo lugar otorgar expresamente responsabilidad política del sector al ministro de defensa. Por otro lado dentro de las atribuciones del Congreso de la República se debe consignar la autorización del Congreso para permitir la salida de tropas nacionales con armamento al extranjero en particular para cumplir con misiones de paz.

Respecto a la producción legislativa en materia de seguridad y defensa nacional la actuación del Congreso a lo largo de este período gubernamental ha sido importante habiéndose aprobado leyes que regulan el desarrollo de la seguridad y la defensa nacional en el país. A continuación se consigna las leyes y resoluciones legislativas aprobadas, que se muestran en estricto sentido cronológico según el siguiente recuadro:

Cuadro 8

Producción Legislativa en materia de Seguridad y Defensa

ASUNTO	Nª LEY	FECHA	COMPETENCIA
Modifica ley del sistema inteligencia nacional	27589	13/12/01	Inteligencia
Modifica fondo de vivienda militar – policial	27743	31/05/02	Defensa nacional
Modifica código justicia militar	27760	26/06/02	Defensa Nacional
Modifica régimen legal fondo de vivienda militar	27801	27/07/02	Defensa Nacional
Requisitos para ingreso de tropas extranjeras al país	27856	30/10/02	Defensa Nacional
Ley del ministerio de Defensa.	27860	12/11/02	Defensa Nacional
Modifica ley del servicio militar	27928	04/02/03	Defensa Nacional
Acuerdo entre Perú y Colombia para combatir tráfico ilícito de drogas en frontera.	27967	20/05/03	Orden Interno
Modifica ley orgánica del ejército	28007	18/06/03	Defensa Nacional
Ley de movilización Nacional	28101	13/11/03	Defensa Nacional
Participación en orden interno	28222	18/05/04	Orden Interno
Convenio entre Perú y Francia	28284	17/07/04	Defensa Nacional
Modifica ley del ministerio de defensa	28297	22/07/04	Defensa Nacional
Regula uso de descanso pre y post natal	28308	29/07/04	Defensa Nacional
Derogan artículo 24 ley del servicio militar	28316	05/08/04	Defensa Nacional
Ley de situación militar	28359	13/10/04	Defensa Nacional
Modifica ley de situación militar	28418	14/12/04	Defensa nacional
Ley del fondo para	28455	31/12/04	Defensa Nacional

FFAA y PNP			
Ley del sistema de seguridad y defensa nacional	28478	27/03/05	Defensa Nacional
Reforma constitucional voto militar	28480	30/03/05	Defensa Nacional
Modifica ley de caja de pensiones militar policial	28541	10/06/05	Defensa Nacional
Delega facultades al ejecutivo para que dicte nuevo código penal militar	28636	06/12/05	Defensa Nacional
Ley del sistema de inteligencia nacional	28664	04/01/06	Inteligencia
Ley de organización y funciones de la justicia militar	28665	04/01/06	Defensa Nacional

Fuente: Boletín En la Mira Abril 2006.
Elaboración propia

2.2.2 Comisión de Defensa Nacional

El Parlamento nacional realizó su labor en los aspectos de seguridad y defensa nacional esencialmente a través de la Comisión de “Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo alternativo y lucha contra las drogas” también tienen injerencia en los temas de defensa la comisión de justicia, la comisión de prepuesto y cuenta general de la república y la comisión de fiscalización.

Respecto a la Comisión de Defensa Nacional podemos indicar que sus excesivas competencias, la poca preparación de algunos de sus integrantes en temas de seguridad y defensa, y la escasez de asesores permanentes de la comisión especializados en temas de seguridad y defensa son algunos de los problemas con los que la referida comisión ha tenido que lidiar en este período gubernamental dejando traslucir, en primer lugar, algunos avances en campos como la estructura del sistema de seguridad y defensa; y , el diseño y estructura de un ministerio rector del sector, entre otros; y, en segundo lugar, mantuvo y hasta mostró retrocesos en aquellos aspectos que podemos considerar como núcleos de prerrogativas castrenses; específicamente en lo referido a justicia militar y fondos específicos para los institutos armados.

A continuación se muestra el análisis del papel de la Comisión de Defensa durante el período 2001-2006 en sus dos funciones centrales: legislar y fiscalizar. En dicho análisis se establecerá los logros alcanzados en el gobierno

del Presidente Toledo y los vacíos que, a manera de retos para el gobierno del Presidente García, es necesario trabajar. Se han establecido cuatro dimensiones de análisis: la estructura del sector defensa que permite cumplir con los lineamientos de la política de defensa; los roles y misiones que debe tener la fuerza armada para el cumplimiento de la política de defensa establecida; la regulación del desarrollo profesional del personal militar; y, la asignación de recursos necesaria para cumplir dichos objetivos.

a. Papel en Legislación

- Estructura del sector

La Comisión de defensa estableció en primer lugar la ley del ministerio de defensa, incorporando en la cadena de mando al ministro de defensa, sin embargo, en este aspecto, aún está pendiente de establecer las leyes de funcionamiento de los institutos armados que regulen el accionar de cada uno de ellos dentro del nuevo modelo establecido.

También se promulgó la ley del sistema de seguridad y defensa nacional que regula el accionar de los organismos competentes para brindar seguridad y defensa en nuestro país; y, como consecuencia de ello, se dictó la nueva ley del sistema de inteligencia nacional como parte integrante del sistema de seguridad nacional; así como la ley de movilización nacional que permite regular el proceso de movilización tanto de personal clasificado como de reserva, así como de bienes y servicios necesarios para la seguridad y defensa nacional.

Finalmente se aprobó la ley de organización y funciones de la justicia militar que representó un retroceso en la conducción democrática de la Defensa Nacional al permitir el mantenimiento de prerrogativas especiales para el sector militar. Esta ley ha sido declarada inconstitucional en parte por sentencia del Tribunal Constitucional y se encuentra nuevamente en el Congreso Nacional para su adecuación a la sentencia del Tribunal Constitucional.

- Roles y misiones

En este aspecto la Comisión de Defensa no realizó mayores precisiones. La misión primordial de la fuerza armada se establece en la Constitución Política en el artículo 165 cuando indica "...tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República...". Asimismo en el mismo articulado se otorga a la fuerza armada el control del orden interno de conformidad al artículo 137 de la

Constitución. En la misma línea el artículo 171 señala que la fuerza armada participa en el desarrollo económico y social del país así como en la defensa civil.

Respecto al orden interno se puede mencionar que el presente gobierno promulgó la ley 28222 que permite la participación militar en aspectos de orden interno en caso específico de terrorismo sin necesidad de recurrir a la declaratoria de estados de emergencia tal como lo señala el artículo 137 de la Constitución, artículo constitucional que tampoco tiene desarrollo constitucional. Al respecto es de precisar los visos de inconstitucionalidad de la referida norma en virtud de establecer una nueva forma de participación de la fuerza armada en el orden interno, forma no prevista en la Constitución política vigente. Finalmente no se encuentra normado en una ley la participación de personal militar peruano en las denominadas operaciones de Paz bajo mandato de las Naciones Unidas.

Como se puede observar un misionamiento constitucional bastante amplio que no ha sido desarrollado por la Comisión de Defensa Nacional durante el presente periodo gubernamental. Como reto para el Congreso entrante queda el elaborar en la materia leyes de desarrollo constitucional que regulen, expresa y claramente, la ejecución de las misiones constitucionales descritas anteriormente. Es pues un vacío importante, en materia legislativa, que el gobierno entrante debe encarar con prontitud.

- Desarrollo Profesional

El Congreso de la República aprobó la ley de situación militar que regula la carrera del personal de oficiales de la fuerza armada dejando pendiente la aprobación de una ley que regule, de la misma manera, el desarrollo profesional del personal de técnicos y sub oficiales de los institutos armados. Asimismo también, en la línea del desarrollo profesional del personal militar, queda pendiente una ley de ascensos para el personal militar, común a los tres institutos, que regule la promoción al grado inmediato superior del personal de oficiales, técnicos, suboficiales y personal de tropa de cada instituto armado.

En cuanto al modelo del servicio militar podemos afirmar que es una materia pendiente de abordar. En ese sentido es necesario establecer mayores incentivos en la ley del servicio militar voluntario a fin de lograr un mayor número de voluntarios al servicio. Estos incentivos deben establecer todos aquellos beneficios económicos, sociales y educativos que un ciudadano pueda tener al realizar el servicio militar.

- Asignación de recursos

La tradición parlamentaria en el Perú hacía que la aprobación del presupuesto de la República esté solamente en manos de la comisión de presupuesto, sin embargo desde mediados del período legislativo la sustentación presupuestal del sector se realiza ante la Comisión de Defensa Nacional y ante la Comisión de Presupuesto en conjunto. Este es un aspecto positivo pues permite a la Comisión directamente relacionada con la seguridad y la defensa nacional analizar el presupuesto sectorial; sin embargo queda pendiente el realizar un examen de los números presentados con las necesidades reales de la defensa nacional.

Por otro lado se aprobó a fines del 2004 un fondo extrapresupuestal para la fuerza armada y policía nacional destinando para ello los recursos obtenidos de las regalías del gas de Camisea. Dicho otorgamiento, de carácter permanente según la ley, debilita la posición del Congreso en materia de fiscalización. Dicho monto y financiamiento bien pudo haber estado dentro del mismo presupuesto público del sector.

Finalmente en lo que respecta al sistema remunerativo y pensionario del personal militar el Congreso debiera incluir al sector militar dentro de la legislación aprobada o por aprobar para el resto de la administración pública.

Como conclusión podemos afirmar que en materia de legislación la Comisión de Defensa ha debatido y normado aspectos importantes referidos a la política de defensa nacional; sin embargo, es conveniente precisar que muchas de las iniciativas legislativas aprobadas han partido del mismo ejecutivo debido, entre otras causas, a no contar con un staff de asesores permanentes especialistas en la materia; aspecto que sin duda debe ser corregido durante el ejercicio legislativo del nuevo Congreso sino la función legislativa de la Comisión de Defensa quedará reducida al simple asentimiento o no de las propuestas del Ejecutivo restringiendo así la capacidad del Congreso para la construcción de la política pública de la Defensa Nacional.

b. Papel en fiscalización

Tradicionalmente los aspectos relacionados a la seguridad y defensa en nuestro país han estado en manos militares sin el mayor control y fiscalización por parte del Congreso de la República. Esta situación ha comenzado a ser revertida, teniendo un incipiente desarrollo durante el presente período gubernamental. Las causas son variadas y van desde excesivas competencias legislativas por parte de la comisión encargada hasta desinterés político por tomar el “toro por las astas”, pasando por deficiencias organizativas como reducido staff de asesores profesionales entre otras.

Entre los principales aspectos a fiscalizar que el Congreso debiera enfatizar, tenemos:

- Roles y misiones

Un aspecto central a fiscalizar por el Congreso es el relacionado a los roles y misiones de la fuerza armada. En el presente periodo gubernamental no se ha conocido mayores acciones de fiscalización realizadas por el Congreso a fin de verificar el cumplimiento de las misiones entregadas al sector Defensa. En particular no se conoce las acciones tomadas por la Comisión de Defensa a fin de fiscalizar la ejecución de la política contrasubversiva del gobierno y dentro de ella la participación de la fuerza armada en la lucha contra los remanentes terroristas.

- Desarrollo Profesional

Un aspecto central a fiscalizar por los parlamentarios es el relacionado con el potencial humano del sector y con el desarrollo profesional de sus miembros. Durante el presente gobierno la comisión ha centrado su fiscalización en los procesos de ascensos y pases al retiro de los altos mandos militares. Asimismo no se conocen indicadores de gestión que permitan fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de los objetivos planteadas en la política de defensa nacional.

- Asignación de recursos

La atribución legislativa en esta materia es aprobar y fiscalizar el presupuesto de defensa. Existen vacíos de control en lo referente a la ejecución presupuestal no conociéndose acciones específicas respecto a la gestión y uso de recursos. El control presupuestario además de abarcar aprobación de asignaciones presupuestarias debe incluir la aprobación y control sobre la adquisición de armamento; en ese sentido no se conoce acciones destinadas a fiscalizar el adecuado uso de los recursos destinados al Fondo para las fuerzas armadas y policía nacional.

En conclusión la Comisión de Defensa Nacional dejó vacíos en materia de dar a conocer las acciones de fiscalización y control sobre la ejecución del Ejecutivo en cumplimiento de la política de Defensa Nacional, no conociéndose mayores acciones de control y sanciones por incumplimiento de las normas establecidas por funcionarios del sector.

En conclusión la responsabilidad del Parlamento Nacional en materia de seguridad y Defensa es el coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos planteados en la política de defensa nacional. Para ello debe desarrollar el marco legal donde se enmarque la defensa nacional aprobando normas claras y precisas de la organización y funciones de los diversos organismos componentes del sector Defensa. Asimismo tiene que analizar en detalle el presupuesto del sector

con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos planteados por el Ejecutivo en la política de defensa nacional.

2.3 El Poder Judicial frente a la Defensa nacional

El Poder judicial tiene la responsabilidad, de acuerdo a la Constitución, de ejercer, a través de sus órganos jerárquicos, la administración de justicia en el país. Entre los principios rectores de esta función jurisdiccional tenemos el de unidad y exclusividad jurisdiccional pero que tiene su excepción constitucional en la jurisdicción militar y arbitral. Es justamente esta excepción la que sustenta la existencia de un fuero militar “casi independiente”.

La ley 28665, Ley de organización, funciones y competencias de la especialidad penal militar, establece una unión en el vértice superior de la administración de justicia al crear una sala especializada en la Corte Suprema; sin embargo, mantiene y crea criterios de organización y funcionamiento que contravienen normas constitucionales como los derechos de los magistrados explicitados en el artículo 146 de la Constitución Política vigente. Esta situación mereció la presentación por parte del ministerio público y del colegio profesional de abogados de Lima de sendas demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, quien al fallar en la primera sentencia exhorta al Congreso de la República el adecuar la norma vigente al fallo del Tribunal en un plazo no mayor a seis meses⁵⁸. Asimismo el Tribunal Constitucional admitió la demanda de inconstitucionalidad contra el código de justicia militar interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima en virtud de las inconstitucionalidades existentes en el código militar. Al momento del cambio de gobierno esta demanda se encontraba aún pendiente de sentencia. Asimismo un aspecto de importancia en la adecuada administración de justicia por parte del Poder Judicial es el relativo a la judicialización de casos por violación de derechos humanos atribuidos a efectivos militares y policiales. De los 36 casos judicializados a junio 2006 sólo dos casos han sido objeto de sentencia. Finalmente hay que enfatizar que los delitos comunes cometidos por algún miembro de la fuerza armada o policía nacional deben ser tratados de la misma manera que los delitos comunes cometidos por cualquier ciudadano; así como también los miembros de los institutos armados deben gozar de los mismos derechos, ante la justicia, que cualquier ciudadano tiene garantizados en la Constitución. Hay que recordar que la Constitución Política establece que todos los ciudadanos son iguales ante la ley.⁵⁹

⁵⁸ La sentencia del Tribunal se publicó en Abril del 2006 siendo el plazo otorgado de seis meses.

⁵⁹ Constitución Política de 1993. Artículo 2 inciso 2.

3. EL MINISTERIO DE DEFENSA: ORGANISMO RECTOR DE LA DEFENSA NACIONAL

Según la concepción democrática de la Seguridad y la Defensa todo lo que es y hace la fuerza armada en materia de roles, organización, funcionamiento y operaciones debe estar bajo el control y la autoridad del ministro de Defensa; en ese sentido, el Ministerio de Defensa se convierte en la cuestión crucial del

proceso de reestructuración de la fuerza armada como de la reforma constitucional de la seguridad y defensa nacional⁶⁰.

Hay que resaltar que un Ministerio de Defensa bajo esta concepción democrática tiene propósitos por cumplir, entre ellos:⁶¹

- a. Estructurar las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y la Fuerza Armada. El Ministerio de Defensa es el vehículo que institucionaliza la relación entre el poder civil y el mando militar. Es decir que a través del ministerio de defensa el poder civil legitima y democráticamente elegido ejerce el control sobre el mando y estructura militar de un país.
- b. Definir y distribuir la responsabilidad entre civiles y militares, maximizando la eficacia del empleo de la Fuerza Armada. Esto quiere decir que la conducción política asume las decisiones de más alto nivel de la defensa nacional y que el instrumento militar ejecuta con eficacia tales decisiones. Más aún cuando estas desiciones políticas devienen en otorgar misiones distintas a las tradicionales a la fuerza armada, caso específico las misiones de paz que requieren de una coordinación amplia y dinámica entre la fuerza militar y los sectores que orientan la política exterior del país. Esta coordinación sólo es posible teniendo un ministerio de defensa con papel central en el cumplimiento de estas misiones.
- c. Maximizar la eficiencia en el uso de los recursos destinados al sector. En este sentido el ministerio de defensa puede gestionar la Defensa Nacional garantizando la adecuada transparencia en las acciones y la rendición de cuentas de sus funcionarios públicos. Para esta adecuada gestión el ministerio de defensa emplea profesionales civiles y militares con la finalidad de implementar los programas y planes necesarios para la adecuada conducción de la Defensa nacional en un país.

Hay que resaltar que el cumplimiento de estos propósitos requiere tener el respaldo y voluntad política del más alto nivel; voluntad que se debe expresar en otorgar al ministerio de defensa de la autoridad legal necesaria así como de las capacidades en recursos financieros y de personal para poder conducir y realizar eficazmente la gestión de la Defensa Nacional.

A continuación se analizará dos aspectos centrales en lo concerniente al ministerio de Defensa: El marco legal que norma el funcionamiento y estructura

⁶⁰ Alegria Varona, Ciro El ministerio de defensa del Perú. Texto presentado en el seminario internacional REDES 2002 Centro de Estudios hemisféricos de Defensa. Brasilia. Brasil. Agosto 2002

⁶¹ Bruneau, Thomas. Ministerios de Defensa y relaciones civico – militares. En Olmeda, José Democracias frágiles: Las relaciones civiles y militares en el mundo iberoamericano. Tirant to Blanch. 2005.

del ministerio de defensa; y, el análisis de la fuerza armada como órgano de ejecución del ministerio de Defensa para el cumplimiento de la política de Defensa Nacional.

3.1 Marco Legal del Ministerio de Defensa: Ley 27860

Al asumir el gobierno, el Presidente Alejandro Toledo formó una comisión especial con la finalidad de iniciar la reestructuración integral de la fuerza armada. El informe final de dicha comisión, que sirvió de base a la nueva ley del ministerio de defensa, señaló que ...“*el acto inicial determinante en la reestructuración de la fuerza armada debe ser la creación de un nuevo ministerio de defensa*”⁶² Así en Noviembre del 2002 se promulgó la Ley 27860 Ley del ministerio de defensa que estableció la estructura y funciones del sector Defensa.

Esta nueva ley del Ministerio de Defensa establece dos presupuestos básicos: El fortalecimiento de la autoridad política y administrativa del ministerio dando primacía a la conducción civil; y, el consolidar la responsabilidad central del sector; cual es, la defensa nacional y más específicamente la dirección de la política militar. Respecto al primer punto la ley introduce dentro de la cadena de mando de la toma de decisiones en materia de defensa al ministro del sector convirtiéndolo en teoría en rector y responsable de la política de defensa. Respecto al segundo punto establece claramente que el ministerio de defensa dirige la política de defensa nacional dentro de lo establecido en la política de seguridad integral del estado definida al más alto nivel de gobierno.

En cuanto al marco legal que regula el funcionamiento y estructura del ministerio de Defensa podemos mencionar que comprende la ley 27860 Ley del ministerio de defensa y el Decreto Supremo 009-2006-DE/SG que derogó el Decreto Supremo 004-DE-SG y aprobó el reglamento de organización y funciones del ministerio de defensa adecuando la norma a la ley de seguridad y defensa nacional.

A continuación se analizará los principales aspectos establecidos en la normatividad mencionada :

Respecto al ámbito y finalidad del Ministerio

La ley establece que el ministerio de defensa es el órgano del ejecutivo encargado de formular, ejecutar y supervisar la política de defensa nacional pero no le otorga la atribución de diseñar y conducir la política de defensa nacional. Este aspecto es un vacío a corregir en virtud de que, como bien menciona Ciro

⁶² Informe final de la Comisión para la reestructuración integral de las fuerzas armadas. Diario oficial El Peruano 20/04/02

Alegria ...“*quienes establecen las premisas o presupuestos que van a servir de base para que se tome las decisiones políticas son miembros de los institutos armados. Y en política, como es sabido, quien controla las premisas controla también las decisiones*“⁶³ Es importante señalar que sea el ministerio quien diseñe la política de defensa, indudablemente con la asesoría profesional de la fuerza armada, y no sean en exclusivo los institutos armados quienes evalúen los riesgos y amenazas, definan las prioridades de seguridad y defensa y planifiquen y diseñen las políticas de seguridad y defensa.

Asimismo La Ley otorga al Ministerio de Defensa competencia en los denominados campos no militares aspecto que puede considerarse excesivo en virtud de que ni la ley ni la respectiva reglamentación especifican lo que implica estos campos no-militares.

Respecto a las funciones otorgadas al ministerio

Se puede indicar que la ley no explicita la principal función que debe tener el ministerio de defensa cual es dirigir y controlar la política de defensa en el campo militar, sino que sólo le otorga la función de formular y proponer la política de estado al consejo de seguridad nacional. En este sentido el ministerio de defensa es el único ministerio que propone su política a un consejo asesor y por tanto su autoridad nace mediatizada.

Es importante señalar que la ley y su reglamentación otorgan al ministerio la función de garantizar el accionar conjunto de los institutos armados con la finalidad de cumplir los roles y misiones asignados. Esta garantía de accionar conjunto debiera estar asumida en las disposiciones y normas tanto del Comando Conjunto como de los institutos militares. Aquí es importante el papel de los órganos que componen la estructura del ministerio en la gestión y supervisión de la debida preparación y capacitación, así como de la administración de los recursos presupuestales.

Finalmente en cuanto a las funciones se debe resaltar que no se ha previsto, en ninguna de las dependencias de la estructura orgánica del ministerio, la necesidad de formar cuadros civiles para la conducción de la política de la Defensa nacional.

En cuanto a la Alta Dirección

La Ley del ministerio de Defensa propone una Alta Dirección conformada por el ministro, rector de la política de defensa y responsable del sector, y por dos viceministros a través de los cuales se debiera ejercer la autoridad sobre el funcionamiento de todo el sector. Sin embargo una mejor distribución organizacional indicaría que debiera existir un viceministerio encargado de los

⁶³ Alegria Varona, Ciro Ob. Cit. Pág. 35

aspectos administrativos en general y un viceministerio generador de los lineamientos de política de defensa incluida la política militar.

En cuanto al ministro de defensa se debe enfatizar que es el responsable directo de la conducción de la política de Defensa y del accionar de la fuerza armada. Es, en síntesis, *responsable jurídica y políticamente ante el poder judicial, el parlamento y la ciudadanía*⁶⁴ Además de los roles políticos convencionales de todo ministro de estado, el ministro de Defensa debe fungir en primer lugar de árbitro entre los distintos institutos armados atenuando celos institucionales de cada instituto armado y propiciando una formación y capacitación de la fuerza bajo el enfoque de una doctrina conjunta; y, en segundo lugar, el ministro de defensa debe actuar de nexo del ministerio de defensa con el Poder legislativo, con la sociedad civil y con los ministerios de defensa de otros países.⁶⁵

En cuanto a los viceministerios, estos deben tener las capacidades de gestión sobre los órganos ejecutores que le permita al ministerio una adecuada e integral gestión de la política de defensa. Estas capacidades debieran ser transparentes a la ciudadanía a través del establecimiento y ejecución de indicadores de gestión tangibles y medibles.

En cuanto a los órganos de control

La normatividad vigente establece que son dos los órganos de control: la Inspectoría general y el órgano de control institucional. Respecto a la inspectoría general se debe precisar que desarrolla sus acciones de control sobre los aspectos castrenses, administrativos, funcionales, operativos y disciplinarios del sector Defensa⁶⁶. Para tal efecto desarrolla el control interno previo y simultáneo en base a la normatividad vigente en el sector Defensa. Sin embargo la norma no precisa la existencia y en caso positivo el tipo de coordinación que debe tener este órgano de control del sector Defensa con las inspectorías generales de cada uno de los institutos armados en virtud de ser estos últimos órganos ejecutores del ministerio de defensa y por tanto, responsabilidad directa del ministerio de defensa. Es recomendable fortalecer el rol de la inspectoría general del ministerio, dependiente del ministro de defensa, con la finalidad que coordine y refuerce el papel de las inspectorías generales de los institutos armados, órganos ejecutores del ministerio de Defensa.

Respecto al órgano de control institucional se debe indicar que es responsable del control de las acciones de gestión administrativa y financiera de los recursos del sector.⁶⁷ Es conveniente el hecho de que el auditor general del ministerio dependa funcional y técnico normativa de la Contraloría General de la República, quien lo nombra. Esto asegura un eficiente control en temas presupuestarios y de gestión administrativa, siendo conveniente el incrementar

⁶⁴ Tamayo, Ana María. Hacia un control civil democrático de la fuerza armada en el Perú. Serie Democracia y Fuerza Armada. Volumen I. Instituto de Defensa Legal. 2003. pag. 95

⁶⁵ Para mayores detalles ver Tamayo, Ana María Ob. Cit. Pag 95 y 96

⁶⁶ DS 009-2006-DE/SG Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Defensa. Artículo 41.

⁶⁷ DS 009-2006-DE/SG Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Defensa. Artículo 43

su capacidad de acción. Asimismo es conveniente el establecer un sistema de coordinación entre el auditor del ministerio de defensa y los auditores de los institutos armados a fin de coordinar adecuadamente las acciones de control a realizar en beneficio del sector Defensa en su conjunto.

En cuanto a la Dirección general de Política y Estrategia

Es el órgano de línea del ministerio de defensa encargado de la formulación y difusión de la doctrina de seguridad y defensa. La normatividad vigente le establece amplias funciones destacando: Proponer la política de estado para la seguridad y la defensa nacional, proponer las directivas de planeamiento para la defensa nacional y para la movilización nacional, actualizar permanentemente el libro blanco de la defensa nacional, dirigir y controlar la implementación de la política de defensa nacional en el sector Defensa, brindar capacitación en materia de defensa nacional siendo el órgano encargado de difundir y enseñar dicha doctrina el Centro de altos estudios nacionales. Asimismo propone iniciativas internacionales así como implementa los acuerdos internacionales en materia de seguridad y defensa. Como se observa funciones que incluyen varios aspectos del ministerio de defensa y del sector defensa.

Por lo expuesto es conveniente que la dirección general de política y estrategia asuma un papel de viceministerio de diseño y gestión de políticas del sector con la finalidad de coadyuvar con la conducción de la política de defensa impidiendo la superposición de funciones en el sector.

En cuanto al Comando Conjunto de la fuerza armada

El Comando Conjunto es el órgano de línea que ejecuta las operaciones militares, cuando sea necesario. En tiempos de Paz el Comando conjunto realiza planeamiento y coordina la preparación y la interoperabilidad de la fuerza armada. Actúa como lo que realmente es, un Estado Mayor Conjunto. En otros países, llámese EEUU o Argentina, existe el Estado Mayor Conjunto con su Jefe del Estado Mayor Conjunto, quien la preside y es el responsable del planeamiento y preparación así como de la Dirección de las Operaciones en caso de Guerra. Por lo tanto, en tiempo de paz, es más un órgano de planeamiento que de ejecución. La forma de designar al jefe del Comando conjunto deviene en un cargo de confianza del Presidente de la República designado entre los oficiales más antiguos que no ocupen la Comandancia general de cada instituto.

en cuanto a los órganos de ejecución

Está constituidos por los institutos militares; ejército peruano, Marina de Guerra y Fuerza aérea del Perú.

3.2 La Fuerza Armada:

La fuerza armada es el instrumento militar de la defensa nacional y como tal “...*halla cabida o justificación ante la multiplicidad de los conflictos y la incertidumbre que ellos generan, y encuentran su razón de ser en el derecho de los estados a su legítima defensa, tal cual lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas...*”⁶⁸

La fuerza armada peruana se encuentra regulada dentro del ministerio de defensa bajo dos aspectos: como órgano de línea expresada a través del comando conjunto y como órganos ejecutores a través de cada institución armada que tienen por función principal la preparación, organización, mantenimiento y equipamiento de su organización, participando en la ejecución de la política de defensa nacional.⁶⁹

En el presente texto analizaremos dos aspectos fundamentales en el funcionamiento de la fuerza armada y que constituyen esencia de su existencia: en primer lugar las misiones que se le deben asignar; y, en segundo lugar el desarrollo profesional de su personal para el cumplimiento de las misiones asignadas.

3.2.1 Misiones de la Fuerza Armada

Uno de los principales aspectos, si no el principal, en relación a la fuerza armada consiste en la definición de las misiones que deben ejecutar y que tienen que ser establecidas por el poder civil legítimamente constituido. Como bien menciona el general Martín Balza, ex jefe de Estado Mayor del Ejército Argentino, “... *La política institucional de la fuerza armada la tiene que establecer el poder civil; de lo contrario se coloca el carruaje delante del caballo. Lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, que hacer con la fuerza armada...*”⁷⁰

Como hemos observado al analizar la constitución histórica vemos una extensión paulatina de las misiones otorgadas a la fuerza armada alejándola cada vez más de su función natural y que es un indicativo del “...*rol político que terminan teniendo luego en perjuicio de la posibilidad democrática*”⁷¹ Como bien sabemos es conocida la tentación de la clase política por utilizar permanentemente a la fuerza armada en misiones alejadas de su función principal. Este es un problema no sólo peruano si no de todos los países latinoamericanos fundamentalmente por la precariedad institucional de nuestras

⁶⁸ Ministerio de Defensa de la República Argentina. “La defensa nacional en la agenda democrática” Informe de la primera ronda de discusiones. Buenos Aires. 2005.

⁶⁹ Ley 27860 artículos 25,26,27

⁷⁰ Saín, Marcelo “Las relaciones civiles militares en la Argentina democrática (1983 -2002)” tomado de Olmeda, José “Democracias frágiles: Las relaciones civiles militares en el mundo iberoamericano” Tirant to Blanch. Valencia. España.2005

⁷¹ Basombrio, Carlos “¿Para que debemos tener fuerzas armadas? ¿y para que no?” tomado de Palma, Hugo y San Martín Alejandro “Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú: Una visión para el siglo XXI” CEPEL. Pág. 322

democracias. Lo importante es traslucir el problema y empezar a tomar las medidas correctivas para su solución.

Ahora bien ¿Qué misiones debe tener nuestra fuerza armada? ¿Que tipo de fuerza armada requerimos? ¿Qué cantidad de efectivos necesitamos? ¿Qué tipo de despliegue adoptamos? Son cuestionamientos que se debe resolver a fin de cumplir con eficiencia la misión o misiones asignadas. En las siguientes líneas se busca responder a las interrogantes planteadas teniendo como punto de partida la función natural de la fuerza armada y de allí, en función al grado de participación de la fuerza armada en las diferentes actividades del estado.

En ese sentido para el presente análisis se clasifica las misiones de la fuerza armada en dos categorías: la misión principal y las misiones complementarias.

Cuadro 9
Misiones de la Fuerza Armada

Tipo de Misiones	Competencia	Empleo
Misión Convencional	Defensa Externa	Garantizar la soberanía, independencia e integridad territorial
Misiones Complementarias	Apoyo a la Comunidad	Apoyo a la Defensa Civil. Apoyo al desarrollo socio económico.
	Apoyo a la Política exterior	Misiones de paz bajo mandato ONU.
	Apoyo a la seguridad interior	Apoyo en la lucha contra el terrorismo y narcotráfico. Apoyo en el orden interno.

Elaboración propia

Misión Convencional: Empleo principal

La misión principal se basa en el empleo convencional de la fuerza armada. Es la función natural de la fuerza armada. Se considera que el objetivo buscado con el otorgamiento de este rol es el garantizar la defensa externa del Estado y que es considerada la función esencial del estamento militar. La Constitución vigente establece que la misión convencional de la fuerza armada es la defensa de la independencia, soberanía y del territorio nacional. En ese sentido la organización, preparación y logística de los institutos armados está diseñada prioritariamente para el cumplimiento de esta misión convencional. Inclusive el despliegue territorial en tiempos de paz, y la planificación para el despliegue en tiempos de guerra, están en función del cumplimiento de esta misión. Bajo este concepto el esfuerzo de la fuerza armada debe estar dirigido a la aplicación de la fuerza, es decir que deben estar preparadas y equipadas para la defensa del país ante agresiones externas. Luego, la adquisición de estas capacidades posibilitará

su empleo, exclusivamente temporal, en las tareas o misiones complementarias que se le asignen.

Ahora bien la tendencia a tener amenazas vecinales y por ende hipótesis de conflictos se han visto disminuidas, aunque no siempre descartadas, por aspectos como la globalización que como fenómeno socio económico ha llevado a un cambio en el manejo de las relaciones internacionales desplazándolas de un carácter bilateral a uno basado en la configuración de bloques económicos y políticos que trascienden a los escenarios fronterizos relativizándolos por completo. A pesar de esta situación nadie cuestiona en el país la necesidad de contar con una fuerza armada para las décadas siguientes. Sin embargo, por el desarrollo de nuevas tecnologías, que suponen un incremento en la capacidad de destrucción y disuasión de los ejércitos, estas deben ser más ágiles y modernas en su organización pero a la vez altamente profesionalizadas basadas en conceptos de interoperatividad entre sus componentes institucionales y flexibilidad en su despliegue y con una sincera vocación de paz e integración continental⁷². Allí se encuentra el gran reto de los próximos gobiernos.

En esa línea es conveniente establecer en primer lugar una Ley que norme y regule el funcionamiento de la fuerza armada como un conjunto donde se especifique el papel de las instituciones militares en tiempo de guerra y el papel en tiempo de paz. En tiempo de guerra, disponer la conformación de teatros operativos conjuntos, cadenas de mando, procedimientos de movilización y otros. En tiempo de paz, regular el empleo del comando conjunto y de los institutos armados dentro del desarrollo de las actividades de la administración pública en su conjunto. Establecido el marco legal adecuado que permita el cumplimiento de la política de defensa del país se debe tener presente los aspectos logísticos que sustenten el cumplimiento de la misión constitucional. En el máximo nivel de decisión la logística prevé aspectos como la producción para la defensa y la movilización nacional. En el ámbito militar la logística se sustenta en aspectos estructurales de organización, planificación, procesos y especialmente de recursos. En este sentido un aspecto importante que coadyuva con el cumplimiento de esta misión es impulsar el desarrollo de una industria nacional de la defensa con participación de capitales privados que permitan el desarrollo de tecnologías propias en función a nuestros requerimientos de defensa y a la escasez de los recursos económicos del país. En ese sentido es conveniente en primer lugar el estudio de una ley de producción para defensa donde se establezcan bases para el desarrollo de la industria de la defensa y en segundo lugar establecer a nivel sector defensa un organismo que centralice, coordine, administre y evalúe todas las actividades de investigación y desarrollo de los institutos armados y establezca puentes, que permita una

⁷² ibid pag 323

complementación tecnológica, con los organismos de ciencia y tecnología a nivel nacional e internacional.

Misiones Complementarias

Las misiones complementarias surgen de la posibilidad de utilizar las capacidades de la fuerza armada en algunas actividades del estado. Estas misiones complementarias se subdividen a su vez en: misiones de apoyo a la comunidad, operaciones de paz internacionales y operaciones en apoyo a la seguridad interior.

a. Misiones en apoyo a la comunidad

Se ha establecido que la fuerza armada está diseñada y estructurada en relación directa a su empleo dentro de su misión principal. Esto le provee de capacidades de organización, movilización y aprestamiento de recursos a nivel nacional necesarios para su utilización en caso de conflicto externo. Sin embargo, en tiempo de paz se genera una suerte de capacidad residual que bien puede ser puesta al servicio o en apoyo de la comunidad ante situaciones de catástrofes naturales o en casos de emergencia social que responden a una debilidad estructural del estado. Estas misiones implican la utilización de personal y medios militares con la finalidad de mantener y/o reestablecer las normales condiciones de vida de las poblaciones afectadas por la situación de emergencia; entendiendo como emergencia a la “*situación anómala, no prevista o no susceptible de ser solucionada por los mecanismos habituales de un estado...*”⁷³ Se considera dentro de estas misiones a la participación en la Defensa Civil y al apoyo al desarrollo de las comunidades más alejadas y menos desarrolladas del país.

Apoyo a la Defensa civil

Una de las principales acciones en apoyo a la comunidad se realiza en la participación de la fuerza armada en la defensa civil. Se entiende por defensa civil al conjunto de medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar los desastres y calamidades. Los aspectos de la Defensa civil están normados por el sistema nacional de defensa civil que forma parte integral del sistema de seguridad y defensa nacional, cuya ley en su artículo 15 establece que el sistema de defensa civil “*...tiene por finalidad proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en*

⁷³ Tibiletti, Luis “El papel de las FFAA en situaciones de emergencia política, económica y social” Ponencia presentada en el seminario REDES 2003. Center for Hemispheric defense studies. Santiago de Chile. Octubre 2003. Pág. 5

casos de desastres, calamidades o conflictos...”⁷⁴. Este sistema de defensa civil está conducido por el Instituto nacional de defensa civil cuyo objetivo principal es el evitar o mitigar la pérdida de vidas, bienes materiales y el deterioro del medio ambiente, que como consecuencia de la manifestación de los peligros naturales y/o tecnológicos en cualquier ámbito del territorio nacional, pueda convertirse en emergencia o desastre, atentando contra el desarrollo sostenible del Perú⁷⁵. Un aspecto central en materia de la Defensa Civil es la política de prevención que se expresa a través del plan nacional de prevención y atención de desastres y en los planes sectoriales de prevención y atención de desastres en función a las capacidades de cada sector. La fuerza armada participa en la defensa civil a través de sus unidades orgánicas y en función a las capacidades propias de los componentes terrestre, marítimo y aéreo del instrumento militar.

Apoyo al desarrollo

Otras de las actividades donde la fuerza armada participa en apoyo a la comunidad se dan a través del apoyo al desarrollo de las comunidades y regiones más alejadas y menos desarrolladas del país. Indudablemente se realizan ante la debilidad estructural de los sectores del estado y se llevan a cabo sin desbordar los límites establecidos. Entre las actividades que la fuerza armada puede realizar en apoyo a la comunidad tenemos:

En primer lugar la construcción, reparación y mantenimiento de obras de infraestructura en especial realizada por el ejército peruano, a través de sus unidades de ingeniería, quién ejecuta proyectos de infraestructura vial en apoyo a la comunidad y manteniendo a la vez, entrenado a su personal y en situación operativa el equipo mecánico asignado.

En segundo lugar el desarrollo de zonas aisladas del país ubicadas generalmente en zonas de frontera que permitirían integrar las zonas de frontera a la vida económica de la región y del país, organizando una estructura de apoyo técnico, económico y social que permita promover, a la población asentada a superiores niveles de vida.

En tercer lugar la integración de sectores alejados del país a través de la comunicación terrestre, aérea y marítima utilizando las capacidades de los componentes del instrumento militar, en especial el componente aéreo y marítimo, permitiendo la asistencia alimentaria, la cobertura sanitaria, la distribución de medicinas. Este tipo de actividad se da dentro de lo que se conoce como acciones cívicas.

En conclusión el cumplimiento de las misiones en apoyo de la comunidad se debe diseñar y ejecutar bajo ciertas premisas básicas que guíen la participación militar en este tipo de misiones.

⁷⁴ Ley 28478 artículo 15

⁷⁵ ver www.indeci.gob.pe

En primer lugar este tipo de misiones debe tener un carácter circunstancial y temporal y nunca convertirse en la norma o en la costumbre de empleo, tratando de reemplazar o solucionar las debilidades institucionales y estructurales de cada sector de la administración pública responsable de su ejecución.

En segundo lugar se debe indicar que toda actividad militar que se ejecute en cumplimiento de estas misiones debe estar planificada al más alto nivel por el organismo civil responsable de solucionar la situación de emergencia buscando asesoría de los organismos militares a ser utilizados en virtud de tener en claro las capacidades logísticas y humanas a ser utilizadas.

En tercer lugar la ejecución de estas actividades debe ser supervisada al menor nivel de ejecución por el organismo civil responsable de la solución de la emergencia y no constituir comandos militares ad hoc para supervisar la ejecución.

Finalmente, como la utilización de las capacidades militares generan recursos económicos financieros utilizados, el ministerio de defensa deberá valorizar adecuadamente dicha participación con la finalidad de que estos montos utilizados sean devueltos por los sectores responsables, y también para evitar la costumbre de costos ocultos⁷⁶ en la utilización de los medios militares⁷⁷ En conclusión no se trata de encargar a la fuerza armada la solución de las emergencias o el posibilitar el desarrollo de aquellas localidades alejadas del país; si no más bien de integrar sus capacidades al resto de las capacidades del estado y de la sociedad con la finalidad de solucionar la emergencia presentada y coadyuvar con el desarrollo de las diferentes localidades del país.

En esa línea es conveniente establecer un marco legal, propio o incluido dentro de la ley de funcionamiento de la fuerza armada propuesta anteriormente, que norme la participación de la fuerza armada en tareas de apoyo a la comunidad donde la participación militar se enmarque dentro de los parámetros establecidos líneas arriba. A nivel operativo es conveniente la creación de una oficina a nivel ministerio de defensa que centralice, coordine y planifique las acciones en apoyo de la comunidad realizadas por la fuerza armada.

b. Apoyo a política exterior: Misiones de Paz

El objetivo que busca este rol es coadyuvar con la participación e inserción del Perú en el mundo mediante su aporte en los aspectos de paz y seguridad internacional siendo importante la permanente y activa participación de la fuerza armada peruana en las denominadas operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas. En la actualidad la Constitución vigente no ampara expresamente la salida de personal militar con armamento para intervenir en otros países. La autorización de salida debiera estar considerada como una atribución del Congreso de la República tal como lo es la autorización para el

⁷⁶ costos como desgaste de material, mano de obra entre otros.

⁷⁷ Tibiletti, Luis Ob. Cit. Pág. 9

ingreso de personal militar extranjero. Al 2006 el Perú, a través de su fuerza armada, tiene participación activa en: Haití y recientemente en Chipre formando parte de la unidad argentina.

Es bueno indicar que para el entrenamiento militar de esta fuerza existe el denominado Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ) cuya misión es instruir y entrenar al personal de la fuerza armada, policial y civiles en los aspectos de operaciones de paz, con la finalidad de capacitarlos y así poder integrar las misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En ese sentido la participación de la fuerza armada peruana en misiones de paz debe ser considerada en primer lugar como un aporte a la política exterior del país y en segundo lugar como una posibilidad de profesionalización y adiestramiento en aspectos de interoperabilidad.

En esa línea, dentro del marco legal, se debe desarrollar en primer lugar la reforma al texto constitucional vigente que permita al Congreso de la República el tener atribución de autorización para la salida de personal militar con armamento. En segundo lugar contar con una Ley que desarrolle los aspectos concernientes a la salida de tropas al extranjero especificando motivos, procedimientos y rendiciones de cuentas del personal que viaje tanto militar como civil.

Operativamente se debe, en primer lugar, reforzar las capacidades del CECOPAZ en el adiestramiento y capacitación al personal militar y civil; y en segundo lugar, contar con unidades conjuntas permanentes (tamaño de compañía reforzada) dependientes directamente del comando conjunto de la fuerza armada con un alto grado de aprestamiento. Finalmente buscar la posibilidad de crear unidades militares combinadas con otros países.

c. Operaciones en apoyo a la seguridad interior

El objetivo fundamental de este tipo de roles debe centrarse en la participación militar en el orden interno en apoyo de las fuerzas policiales. Es sin duda el rol más complicado de controlar.

La misma globalización y las nuevas concepciones de la seguridad en el mundo ampliando las dimensiones en las cuales se centra la seguridad de las naciones han “permitido” la aparición de nuevas formas de amenazas o como indica Jaime García Covarrubias nuevas percepciones de las amenazas al desarrollo nacional. Estas nuevas percepciones se traslucen en el otorgamiento de nuevas misiones para las fuerzas de seguridad de los países. Inmediatamente surgió el debate en el hemisferio si estas nuevas misiones debieran ser asumidas directamente o no por el total de las fuerzas de seguridad (fuerza armada y policía nacional). En ese sentido la mayor preocupación de los estados se refiere a las amenazas a la seguridad interior denominadas asimétricas⁷⁸ cuya principal característica es la ausencia de un estado agresor. Aquí podemos mencionar

⁷⁸ Holzmann, Guillermo “Misiones de las fuerzas armadas en el escenario contemporáneo subregional” RESDAL. Abril 2003. Pág. 14

aspectos como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, los movimientos migratorios, los conflictos étnicos y sociales derivados de las condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social que tienen evidentes efectos políticos. Consideramos que las denominadas amenazas asimétricas escapan al ámbito de responsabilidad de la defensa nacional y más bien se inscriben dentro de los desafíos de viabilidad de los estados modernos, en consecuencia no es la fuerza armada la responsable de la solución si no el conjunto de las instituciones del estado donde el Poder Ejecutivo debe tomar las decisiones políticas de solución a los problemas planteados. Sin embargo la debilidad institucional del estado, que impide en muchos casos las adecuadas acciones intersectoriales, hace que la fuerza armada tenga que intervenir. Es necesario resaltar que dicha intervención debe estar bajo la premisa de actuar como subsidio para los organismos del estado responsables y no bajo la premisa de responsabilidad integral. “...*En ese contexto el rol de la fuerza armada debe estar asociada a la utilización de determinados recursos (inteligencia, logística) y no como parte del desarrollo de sus capacidades que competen a otras esferas del quehacer estatal...*”⁷⁹

Para el presente texto vamos a realizar el análisis de dos temas centrales: La participación de la fuerza armada en temas de terrorismo y narcotráfico por un lado y por otro la participación en aspectos de orden interno, temas que han sido recurrentes durante el gobierno del presidente Toledo y que seguirán siéndolo en los próximos años

Terrorismo, Narcotráfico

Respecto al terrorismo se puede indicar que es considerado como un fenómeno que busca destruir al Estado y sus instituciones empleando para ello acciones de miedo y terror. La conceptualización de la guerra moderna sitúa a la respuesta del estado frente al fenómeno del terrorismo como una respuesta dentro de la llamada guerra de cuarta generación⁸⁰ definiendo a esta “...*como la guerra asimétrica que es desarrollada por lo menos por un actor armado distinto a las fuerzas armadas de un estado y que se desarrolla aprovechando los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos desarrollados desde la segunda guerra mundial...*”⁸¹

En el Perú de hoy el terrorismo, como amenaza real al estado, está relativizado en tanto es un fenómeno con poca presencia a nivel nacional y que se encuentra especialmente localizado en la zona de los ríos Huallaga y Apurímac – Ene. Esta escasa presencia se mantiene debido a su alianza con el narcotráfico de mayor

⁷⁹ *Ibíd.*, Pág. 15

⁸⁰ primera generación: guerras napoleónicas; segunda generación: concentración de fuego y artillería en la primera guerra mundial; tercera generación: guerra de maniobras desarrollada por los alemanes en la segunda guerra mundial. Tomado de Gold-Biss, Michael “Las fuerzas armadas y el terrorismo: Las guerras de cuarta generación” ponencia realizada en el CHDS. Universidad de la Defensa. EEUU. Abril 2005

⁸¹ Hammes, Thomas “Insurgency: modern warfare evolves into a fourth generation” citado por Gold – biss Ob. Cit.

presencia sobretodo en los valles mencionados, y a lo casi inaccesible de la geografía en ese lugar. El Estado y la fuerza armada en particular mantienen operando bases contra subversivas (alrededor de 60) distribuidos a lo largo de los valles mencionados, dedicadas específicamente a la lucha contra los remanentes terroristas.

Existe un Frente policial Huallaga, de reciente creación, destinado a enfrentar tanto terrosismo como narcotráfico y cuyas primeras acciones trajeron como consecuencia la captura de importantes mandos militares subversivos. Esta creación es importante puesto que establece las responsabilidades en las instituciones constitucional y legalmente autorizadas para hacer frente a este tipo de acciones. Sin embargo aún persisten algunos aspectos que dificultan la respuesta integral del estado que es necesario solucionar y que representan un reto para el próximo gobierno:

En primer lugar no existe un adecuado marco constitucional y legal que regule al detalle la participación de los elementos militares en este tipo de amenazas al desarrollo nacional. La ley 28222 permite la participación de la fuerza armada en temas de terrorismo sin declaratoria de estado de emergencia como indica la Constitución; sin embargo, este marco legal presenta vicios de inconstitucionalidad en virtud que incorpora una nueva forma de participación de la fuerza armada en aspectos de terrorismo no prevista en la Constitución política vigente. Esto trae consigo poca claridad en la participación de los militares en virtud que no se conoce bajo que criterios se está actuando. Lo importante aquí es definir las responsabilidades de las fuerzas policiales y militares. Bajo la premisa de la dirección policial de las acciones destinadas a la lucha contra el terrorismo limitar la actuación militar al apoyo en recursos (inteligencia y logística) y de ser necesario a la coordinación con la policía nacional para el apoyo directo de las capacidades militares. Por otro lado la participación militar en estos aspectos trae consigo la necesidad de otorgar los recursos necesarios para el cumplimiento eficiente de dicho rol encomendado lo que significa un mayor presupuesto.

Ante ello consideramos en primer lugar realizar el fortalecimiento de las capacidades de la Policía nacional en la lucha contra estas amenazas. La creación del frente policial Huallaga es una primera medida importante que necesita reforzarse con la creación y fortalecimiento de una fuerza antiterrorista especializada y capacitada; y, en segundo lugar es importante establecer el marco legal de participación militar en estos temas donde se detalle y regule los procedimientos de apoyo de la fuerza armada en lucha contra terrorismo. Papel a desempeñar, procedimientos de desempeño (reglas de enfrentamiento), rendiciones de acciones y rendiciones de cuentas.

Respecto a la lucha contra el narcotráfico es necesario no emplear a la fuerza armada en un papel operativo directo. Se debe tener solamente un papel de apoyo a la Policía sobretodo en aspectos relativos a interdicción, de inteligencia, comunicaciones y abastecimientos.

Finalmente se debiera reforzar la estrategia de nombrar comisionados para la paz y desarrollo que inició el gobierno de Toledo designándolos como las autoridades civiles encargadas de coordinar y dirigir la respuesta integral del estado, con intervención de los diferentes sectores de la administración pública, en las zonas con presencia narcoterrorista.

Orden interno

El problema de la inseguridad diaria es quizás el mal moderno por antonomasia, mal que se sustenta no en la razón si no en la mayoría de los casos en la pasión. Si a esto se suma la cada vez mayor capacidad de la gente a movilizarse y a exigir atención a sus necesidades básicas; configuramos una situación de permanente conflictividad social que trae consigo alteraciones al orden público y que en muchos casos desborda la precaria institucionalidad del estado. Sino tomemos como ejemplo, sólo en este gobierno, lo sucedido en Arequipa y en Puno que contrasta con la actitud asumida en Argentina durante los conflictos sociales que originaron la caída del presidente De la Rúa.

Una de las tendencias históricas en el Perú de la segunda mitad del siglo XX fue justamente el solucionar los conflictos sociales con una respuesta de tipo militar. En esa línea la Constitución vigente indica que asumen el control del orden interno según el artículo 137, artículo que otorga al presidente la posibilidad de convocar a la fuerza armada una vez declarado el estado de excepción. Sin embargo a la fecha el referido artículo no tiene desarrollo constitucional por lo que no se encuentra regulado al detalle esta declaración de los estados de excepción y por ende la participación militar en dichos estados. Esta falta de desarrollo legal trae consigo el otorgamiento de atribuciones político sociales que la fuerza armada, como un sector profesional más del estado, que no puede poseer per se. Estas atribuciones confieren a su vez una suerte de prerrogativas y beneficios frente a las otras instituciones del país, como presupuestos especiales o fueros independientes que pudiesen amparar, so pretexto de cumplir los roles asignados, la comisión de posibles ilícitos penales entre ellos violaciones de derechos humanos. Frente a este vacío normativo es pertinente en primer lugar el desarrollo constitucional del artículo 137 donde se norme y regule los estados de excepción tanto el de emergencia como el de sitio. Se debe indicar en que circunstancias se debe declarar el estado de excepción, que procedimientos se deben seguir, bajo dirección de quien queda las zonas declaradas bajo cualquiera de los estados de excepción, asimismo que papel le corresponde a los poderes públicos así como a los organismos dependientes de estos. En segundo lugar se debe fortalecer el papel de la inteligencia del ministerio del interior con la finalidad de tener un mapeo de conflictos sociales, escenarios probables de desarrollo y soluciones ante cada escenario previsto.

Finalmente se debe contar con un marco legal específico para la actuación de personal militar en este tipo de operaciones en apoyo al orden interno donde se indique el rol a cumplir, bajo que dirección y a quienes se rinde cuentas. Es conveniente su no participación en roles operativos de custodia y patrulla en ciudades o poblaciones; si no más bien, debieran realizar custodia de edificios y servicios públicos esenciales reemplazando a los efectivos de la policía nacional. Por último deben brindar apoyo logístico, de comunicaciones y de instalaciones al personal policial encargado de solucionar los conflictos sociales y de orden interno en los diferentes lugares del país.

3.2.2 Desarrollo profesional del personal militar

Analizadas la misión principal y las complementarias que deben cumplir las instituciones armadas bajo cuyo norte se deben formar y desarrollar sus capacidades institucionales es importante enfatizar el aspecto de formación y desarrollo profesional de los miembros militares en tanto el militar como individuo es el principal “insumo” a tener en cuenta para el desarrollo de dichas capacidades. En ese sentido son dos los aspectos centrales referidos al desarrollo profesional del personal militar que creemos conveniente analizar: En primer lugar el plan de carrera y desarrollo profesional del personal militar expresado por la ley de situación militar y la consecuente normatividad referida a la ley de ascensos; y en segundo lugar el desarrollo de la educación del personal militar.

Respecto al plan de carrera y desarrollo profesional del personal militar se ha promulgado la ley de situación militar del personal de oficiales quedando pendiente el desarrollo de una ley que regule el desarrollo profesional de los otros estamentos (personal de técnicos y sub. oficiales) Asimismo queda aún pendiente el contar con una ley de ascensos común en los tres institutos armados.

La Ley de situación militar constituye el estatuto que regula la carrera profesional del personal militar. La necesidad de contar con una Fuerza Armada con un elevado nivel de preparación y un alto grado de disponibilidad hace necesario contar con una norma, un estatuto que regule y cautele debidamente la línea de carrera a que tiene derecho todo militar. La ley se fundamenta en criterios rectores estrictamente profesionales tales como situación del militar, jerarquía, grado, empleo y servicio, destacando dos aspectos de suma importancia: el principio de igualdad de género en el tratamiento de la línea de carrera y la posibilidad de obtener grados académicos. Es necesario contar asimismo con una ley de situación militar del personal de técnicos y suboficiales que norme y regule los deberes, derechos y beneficios de este personal a lo largo de su actividad militar.

Otro de los aspectos centrales en el desarrollo de la línea de carrera del personal militar es el referido a la Ley de Ascensos. El ascenso es la promoción al grado inmediato superior con los respectivos derechos y beneficios de cada grado

teniendo el carácter de premio al esfuerzo realizado por el personal militar. No es posible concebir el desarrollo de la reforma de la fuerza armada sin referentes normativos, que cautelen el derecho al ascenso del oficial probado, de legajo intachable, teniendo como premisa los méritos acumulados y el respeto a las normas establecidas. No es conveniente el estar cambiando continuamente los criterios de calificación del personal militar, establecidos en las tablas de puntajes y calificaciones, para la promoción a los grados inmediatos superiores. En ese sentido lo conveniente es establecer en un texto único ordenado los criterios de calificación a ser asumidos para la evaluación del personal militar en conjunto. Este texto único debiera ser parte, en aras de lograr el objetivo de lograr un adecuado desarrollo profesional, de la formulación de una nueva ley de ascensos -única para las tres instituciones militares- que establezca con claridad tanto los requisitos como los procedimientos que deban ser invariablemente cumplidos en su desarrollo.

4. ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA: EL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA Y EL FONDO DE DEFENSA

Para la realización del desarrollo profesional y el cumplimiento de los roles establecidos se requiere de una asignación de recursos que conjugue los lineamientos generales del presupuesto público con los requerimientos de funcionamiento de la fuerza. He ahí la importancia del análisis de la asignación

de recursos para la defensa dentro de una eficiente conducción de la política de defensa.

Esta asignación de recursos debe ser el resultado de un proceso analítico de etapas interrelacionadas entre si: análisis de las amenazas y/o riesgos a nuestro desarrollo; establecimientos de las políticas de seguridad, defensa y política militar; diseño y estructura de la fuerza y finalmente la valorización de dicha estructura que vendría a ser el presupuesto del sector Defensa.

Dicho presupuesto debe guardar los lineamientos básicos establecidos por la Dirección Nacional de Presupuesto Público y en lo posible debiera posibilitar la transparencia de los gastos considerados variables. Esto a través de una estructura programática a mayor detalle que permita visualizar cuanto es lo que se gasta realmente en gastos fijos y cuanto en gastos de operación de la fuerza.

Por otro lado se reconoce la necesidad de modernización de los equipos militares a través de la repotenciación de los mismos y en menor medida a través de la adquisición de equipos militares que ayuden al cumplimiento eficiente de los roles encomendados bajo las premisa de costo beneficio, compras offset, y respetando los equilibrios macroeconómicos de la economía nacional. El instrumento para ello es un programa, adecuadamente sustentado en su planificación, de modernización y equipamiento militar previsto dentro del presupuesto general de la República y no a través de fondos específicos al sector contraviniendo los principios económicos de caja única y estableciendo prerrogativas sectoriales que escapen al control permanente del congreso de la república.

Una de las dificultades para establecer una adecuada asignación de recursos en el sector defensa parte del hecho que en el Perú podemos indicar que durante el gobierno de Toledo no se contó con una organización central fuerte institucionalmente hablando —léase ministerio de defensa— que haga frente, en términos de gestión y administración de la política de defensa y de los recursos asignados para ello, a los institutos armados, instituciones sólidas y fuertemente cohesionadas; y que se convierta en el rector de la defensa nacional.

Aunado a este aspecto institucional tenemos por otro lado, las dificultades económicas y presupuestarias del país que determinan que la asignación de recursos para la defensa se convierta en un costo de oportunidad frente a otros sectores como salud y educación, en función de que el bien público defensa no es tangible, como sí lo son los hospitales o las escuelas a lo largo del país. estas dificultades económicas producen una tendencia a la búsqueda de fuentes de financiamiento externas al presupuesto general de la república, como es el caso de fondos especiales que gravan recursos naturales del país y restan eficiencia al proceso de asignación de recursos en dos aspectos claves de éste: transparencia y control.

En ese sentido, la asignación de recursos para la defensa, como tal, debe ser un proceso analítico cuyas finalidades son la determinación y satisfacción de las

verdaderas necesidades de defensa del país y, por lo tanto, debe ser consensuado por la clase política y la sociedad en su conjunto. La esencia de este proceso radica, entonces, en adaptar los recursos con que se cuenta a las expectativas de futuro, con la dosis de riesgo que ello significa. En este proceso interactivo y retroalimentable entre sí, el presupuesto de defensa se convierte en la capacidad de compra de recursos que tiene el país para enfrentar las amenazas establecidas⁸².

Un aspecto clave a tener en cuenta en el presupuesto de defensa es la estrecha relación que debe existir entre el equilibrio macroeconómico del país y la asignación de recursos para defensa. Excesos y carencias generan resultados negativos. El exceso de gasto retrasa el desarrollo; un nivel reducido, puede generar inseguridad. Se debe buscar un balance, lo que lleva a entender que cada país debe generar su propio equilibrio en el largo plazo. Asimismo, los recursos —de por sí escasos— destinados al sector deben ser usados con el máximo de eficiencia posible.

El presupuesto de defensa tiene variables técnicas propias del sector, que llevan una gran dosis de secretismo, lo que dificulta la adecuada fiscalización por parte no sólo de las entidades creadas para tal fin sino de la sociedad civil. Esta razón y el poco interés de la clase política y de la ciudadanía por controlar la eficiencia en la asignación de recursos y en la ejecución de éstos en el sector Defensa han determinado que, históricamente, el presupuesto de defensa sea un tema tabú para el análisis y la evaluación correspondiente por parte de las autoridades encargadas de esta tarea, en especial las comisiones especializadas del Congreso⁸³.

La conformación del presupuesto del sector Defensa está dada por la conjunción de cuatro pliegos presupuestales, a saber: Ministerio de Defensa (pliego 026), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, SENAMHI (pliego 331), Instituto Geográfico Nacional (pliego 332) y Consejo Supremo de Justicia Militar (pliego 333). Existen, además, otros organismos públicos —Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Defensa Civil, entre otros— que colaboran con la seguridad y la defensa nacional a través de sus respectivas actividades. He aquí que surge la denominada función defensa y seguridad nacional.⁸⁴

Otro aspecto que se debe tener en cuenta para la comprensión del presupuesto total⁸⁵ de defensa es la composición del gasto en el sector Defensa. Éste se puede dividir en gastos de operación o funcionamiento y gastos de adquisición de armamentos. En el primero están todos los gastos —fijos y variables— que

⁸² para mayores detalles ver Robles, José asignación de recursos para la defensa nacional: el caso del presupuesto 2003-2005

⁸³ ibid

⁸⁴ Para mayores detalles, revisar Morón (2003).

⁸⁵ Entendido como la suma del presupuesto público y el ingreso extrapresupuesto.

permiten la operación cotidiana y el funcionamiento del sector Defensa, y que provienen de los recursos que el gobierno le asigna año a año a este sector. En el segundo tenemos las compras de material bélico realizadas por el sector, con recursos provenientes de fuera del presupuesto público anual, llámense endeudamiento público, fondos de privatización o fondos específicos para defensa.

Asimismo, las fuentes de financiamiento son un aspecto muy relacionado con el tipo de gasto que se debe realizar. El presupuesto de defensa tiene como fuente de financiamiento los denominados recursos ordinarios (RO) y los recursos directamente recaudados (RDR), sin olvidar que a partir del 1 de enero del 2005 también tiene una fuente de financiamiento extrapresupuestal, el denominado Fondo de Defensa Nacional.⁸⁶ En cuanto a las fuentes de financiamiento del sector Defensa, éstas provinieron durante la gestión del presidente Toledo aproximadamente en 92% de recursos ordinarios destinados en su gran mayoría a cubrir los gastos fijos. Adicionalmente, el sector recibe ingresos de otras dos fuentes: el endeudamiento externo, que para Defensa es de 30 millones de dólares americanos, y los créditos suplementarios que el gobierno destina para cubrir las necesidades del sector. En el 2005, estos créditos representaron un monto superior a los 168 millones de nuevos soles. Finalmente, durante el 2005 el sector Defensa recibió un ingreso extrapresupuestal consignado en el fondo para las fuerzas armadas y la policía nacional. Este fondo se inició con una partida del tesoro público por el orden de 40 millones de dólares americanos, aunada a las regalías de la explotación del lote 88 del gas de Camisea.

Cuadro 10

Comparativo de presupuesto de defensa 2001 - 2005

Presupuesto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presupuesto de Apertura	3,485.76	2,708.60	3,066.38	3,177.87	3,584.78	3,652.79
Presupuesto Utilizado (*)	3,186.69	2,982.31	3,091.29	3,396.61	3,819.62	2,445.65

Fuente: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia>

(*) Información a Agosto 2006

Elaboración propia.

Finalmente los principales problemas que restringen un eficaz control parlamentario sobre el presupuesto de defensa, son: en primer lugar la ausencia de un adecuado marco constitucional y legal que faculte a los parlamentarios a fiscalizar las actividades del sector defensa; en segundo lugar la falta de información aunada al hecho de no poseer la cultura de rendición de cuentas del cual gozan los sistemas democráticos sólidos; la existencia de fuentes de ingresos extrapresupuestarias del sector cuya fiscalización no está debidamente

⁸⁶ La ley 28455, que crea este fondo, se denomina Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

regulada, lo que trae como consecuencia un ocultamiento de ciertos gastos en la Defensa; la existencia de medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil con falta de conocimientos especializados en los temas de defensa principalmente en el tema presupuestal; el tiempo exiguo para analizar el presupuesto de defensa por parte de la comisión del Congreso y finalmente la falta de infraestructura, conocimientos especializados y personal de staff permanente para cumplir con las exigencias para fiscalizar el sector.

De esta manera se podrán visualizar adecuadamente los componentes asignados, y tanto los organismos encargados de la fiscalización como la sociedad civil podrán realizar un mejor seguimiento y control. Esta revisión del presupuesto, mirando hacia adentro y no sólo solicitando mayores recursos, deberá permitir una relación continua con los objetivos y las metas establecidos en la política de defensa; así será efectivo el proceso de asignación de recursos, lo que a su vez permitirá consolidar la institucionalización del sector con normas y procesos eficientes y transparentes⁸⁷.

Comentarios Finales

El presente texto ha pretendido mostrar a lo largo del mismo la hipótesis central que la política de defensa es una política pública donde cada poder del Estado tiene un rol que cumplir para lograr una eficiente consecución de los objetivos planteados y que la fuerza armada responde a un diseño de la defensa establecido por la autoridad civil legítimamente establecida.

⁸⁷ Robles, José Ob. Cit.

Así se ha mostrado, en primer lugar, lo que las diversas constituciones políticas han consignado relativa a la seguridad y la defensa nacional a lo largo de nuestra historia y que son muestra de un permanente incremento de la participación del sector militar en el colectivo imaginario de la clase política en nuestro país. En ese sentido se concluye que es necesaria la redefinición del marco constitucional de la seguridad y la defensa a fin de adecuar y regular el real status del sector militar dentro del ordenamiento constitucional del país y de la administración pública en general. Este es si duda uno de los principales retos para los próximos gobiernos incluido el actual gobierno.

En segundo lugar se ha señalado la responsabilidad que tiene cada Poder del estado en la consecución de la política de defensa nacional. Así el poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de la conducción efectiva de la política de Defensa, conducción que recae en el ministerio de defensa. En ese sentido es vital el fortalecimiento de las capacidades de gestión del ministerio en su conjunto con la finalidad de convertir al sector Defensa, fuerza armada incluida, en una organización eficiente y eficaz en la atención de los servicios que la ciudadanía requiere. Haciendo contrapeso político, el Parlamento Nacional tiene la responsabilidad de controlar y supervisar que los objetivos planteados en la política de defensa se lleven a cabo de la manera más eficaz y eficiente en virtud de ser la representación de la ciudadanía. Este control y supervisión debe realizarse a través de sus funciones de legislar, estableciendo el adecuado marco legal que permita el desarrollo eficiente de la política de defensa nacional, y de fiscalizar, controlando y supervisando la adecuada gestión de los recursos destinados a la Defensa Nacional. Finalmente el Poder Judicial tiene la responsabilidad de administrar justicia al sector Defensa, tan igual que para el resto de sectores de la administración pública, tal como lo enuncia la Constitución Política vigente.

Por otro lado es necesario enfatizar el papel central y rector que tiene el Ministerio de Defensa en la conducción de la política de Defensa. Este papel permitirá estructurar las relaciones de poder entre el poder civil y el mando militar, definiendo y distribuyendo la responsabilidad de la Defensa entre civiles y militares maximizando con ello la eficacia en el empleo de la fuerza armada y la eficiencia en el uso de los recursos destinados al sector. Asimismo enfatizar que debemos pensar a entender al instrumento militar como una sola fuerza armada con sus tres componentes militares y no en tres fuerzas armadas. En ese sentido se debe fortalecer el accionar y doctrina conjunta del instrumento militar.

Finalmente, remarcar que la fuerza armada tiene como misión principal el garantizar la defensa externa del estado asegurando la soberanía, independencia e integridad territorial; pero que, sin embargo, puede ser utilizada, en función a sus capacidades, en apoyo de algunas actividades propias del estado como se ha

desarrollado en el texto. Es menester dejar establecido claramente que estas misiones complementarias de la fuerza armada o apoyo a las actividades del estado son de carácter circunstancial y temporal donde la responsabilidad de la ejecución corresponde en todo momento a los sectores de la administración pública correspondientes.

Es necesario terminar estas ideas expresando claramente que una conducción firme y clara de la autoridad civil sobre la política de defensa permitirá que la reforma del sector Defensa no sólo se centre en el establecimiento de una burocracia especializada en materia de defensa dentro de la administración pública o en el redimensionamiento y mejor empleo del instrumento militar; sino que, coadyuvará con el necesario acercamiento de las instituciones militares a la sociedad en su conjunto, dejando de lado aquellas visiones tutelares que no permite comprender errores del pasado y asumirlos para seguir cumpliendo con honor las misiones encomendadas.

Bibliografía

Alegría Varona, Ciro. “Bases para un modelo de relaciones entre el poder político y el mando militar desde una perspectiva democrática” en “Bases para un control civil democrático de la fuerza armada en el Perú” Serie Democracia y Fuerza Armada. Volumen I. IDL. Diciembre 2003

Alegría Varona, Ciro “El ministerio de Defensa del Perú” Centro de Estudios Hemisféricos para la defensa Seminario REDES. Agosto 2002

Basombrío, Carlos “Para que debemos tener fuerzas armadas y para que no” En “Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú: Una visión para el siglo XXI” Lima. CEPEI. 2002.

Baylis, John “British defence policy in a changing world” en Diamint, Rut “Defensa pública de la Defensa como política pública” Buenos Aires.

Bruneau, Thomas “Ministerios de Defensa y relaciones cívico militares” en Olmeda, José “Democracias frágiles: Las relaciones civiles y militares en el mundo iberoamericano” Tirant to Blanch. Madrid. 2005

Celi, Pablo. “Los Parlamentos y la dimensión institucional de las políticas de Defensa” en Follietti, Gilda y Tibiletti, Luis “Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones” Ser en el 2000. 2004.

Follietti, Gilda y Tibiletti, Luis “Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones” Ser en el 2000. Buenos Aires. Argentina. 2004.

García Belaunde, Domingo. “la reelección presidencial y la Constitución Histórica” En Otarola, Alberto “Reelección presidencial y derecho de referéndum” Lima. Fundación Hans Seidel. 1997.

Garrido Falla, Fernando. “Comentarios a la Constitución” Editorial Civitas. Madrid. España. 1985

Gold Biss, Michael “Las fuerzas armadas y el terrorismo: Las guerras de cuarta generación” Centro de Estudios Hemisféricos para la defensa. Universidad de la Defensa. Washington DC. Abril 2005.

Holzmann, Guillermo “Política de Defensa: Notas para su definición teórica e implementación práctica” Centro de Estudios Hemisféricos para la defensa Seminario REDES. Agosto 2002

Holzmann, Guillermo “Misiones de la fuerzas armadas en el escenario contemporáneo subregional” Abril. 2003

Informe final de la Comisión para la reestructuración integral de la fuerza armada. Abril 2002

Ministerio de Defensa de la República Argentina. “La defensa Nacional en la agenda democrática”. Informe de primera ronda de discusiones. Buenos Aires. 2005.

Navarro Meza, Miguel. “La Conducción Política de la Defensa: Una aproximación conceptual” Julio 2003

Otarola, Alberto “Cuestiones Constitucionales y rol de las fuerzas armadas en el Perú.” En “Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú: Una visión para el siglo XXI” Lima. CEPEI. 2002.

Robles, José. “Asignación de recursos para la defensa nacional: el caso del presupuesto 2003-2005” en “Operaciones Conjuntas: Civiles y Militares en la política de Defensa” Serie Democracia y Fuerza Armada. Volumen VI. IDL. Junio 2006

Rubio Correa, Marcial “Estudio de la Constitución Política de 1993”

Sain, Marcelo. “Las relaciones civiles militares en la Argentina democrática (1983-2002)” en Olmeda, José “Democracias frágiles: Las relaciones civiles y militares en el mundo iberoamericano” Tirant to Blanch. Madrid. 2005

Tamayo, Ana María “Hacia un control civil democrático de la fuerza armada en el Perú” en “Bases para un modelo de relaciones entre el poder político y el mando militar desde una perspectiva democrática” en “Bases para un control civil democrático de la fuerza armada en el Perú” Serie Democracia y Fuerza Armada. Volumen I. IDL. Diciembre 2003

Tibiletti, Luis “El papel de la fuerza armada en situaciones de emergencia política, económica y social” Centro de Estudios Hemisféricos para la defensa Seminario REDES. Santiago de Chile. Octubre 2003

Legislación Nacional

Constitución Política del Perú de 1823

Constitución Política del Perú de 1826

Constitución Política del Perú de 1828

Constitución Política del Perú de 1856

Constitución Política del Perú de 1933

Constitución política del Perú de 1979

Constitución Política del Perú de 1993

Ley 27860 Ley del Ministerio de Defensa

Ley 28478 Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional

Ley 28101 Ley de Movilización Nacional.

Ley 27658 Ley de Modernización del Estado

Ley 28455 Ley del Fondo para las fuerzas armadas y la policía nacional.

Sitios electrónicos

www.congreso.gob.pe

www.mindef.gob.pe

www.caen.edu.pe

www.defensaidl.org.pe

www.anepe.cl

www.indeci.gob.pe

www.resdal.org