

Democracia y Fuerza Armada en el Perú: Problemas y Avances

Orlando L. Paredes

Perú

oparedes@terraemail.com.pe

***Abstract:** Democracia y Fuerza Armada son conceptos importantes en esta exposición. Estas unidades de análisis nos ayudan a describir el proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa, de la Fuerza Armada y las iniciativas para el control parlamentario de las mismas. Desde estas unidades de análisis nos centramos en el estudio de la política de defensa nacional y su relación con la política de Estado.*

Análisis que necesariamente significa describir y explicar los problemas y avances del proceso de reestructuración del sector defensa; así como también explicar la complicada interrelación de variables, entre las que resaltan: la relación del gobierno con los militares, la relación del legislativo con los militares y la interrelación de los civiles con los militares .

Finalmente se realiza el análisis del paradigma predominante en la formulación de la política de defensa nacional esbozado en el proyecto del Libro Blanco y en el Acuerdo Nacional.

Introducción.

El presente trabajo se refiere al proceso de reestructuración del sector de la defensa en el Perú, en particular del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas; reestructuración que se viene dando como consecuencia de la cooptación y corrupción de algunos mandos militares durante los últimos gobiernos de las décadas pasadas; así como también por el cambio de la percepción de las amenazas asociadas al proceso de globalización y, primordialmente como una respuesta a las “nuevas fuerzas” del contexto estratégico internacional; la misma que está determinada por el accionar de los Estados Unidos de Norteamérica como única superpotencia

Inicio la exposición describiendo algunos acontecimientos históricos, porque considero que el actual proceso de reestructuración del sector defensa es parte de un proceso dialéctico que cada cierto tiempo se presenta en el Perú y que además facilitaría entender en toda su magnitud el actual proceso.

Paso a continuación a describir las diversas modificaciones o reformas que se viene implementan en el conjunto del sector defensa. Posteriormente destaco al sector de las Fuerzas Armadas y su relación con el nuevo paradigma estratégico que se viene planteando en la propuesta del Libro Blanco de la Defensa; así como también en relación al Acuerdo Nacional, como instrumento para el proceso de consolidación democrática.

Al final paso a realizar un balance del proceso de reforma militar, para lo cual analizo los temas flojos en este proceso, así como también menciono los principales puntos que aún no se han abordado.

Antecedentes: La historia se repite.

El siglo veinte ha constituido para el Perú una etapa de avances y retrocesos en su intento de búsqueda de la democracia como sistema. Por ser la nuestra, una sociedad cuya historia eminentemente se caracteriza por la influencia y dominación de los diversos grupos de poder, entre ellas, aquellas organizaciones militares como lo son las Fuerzas Armadas; quienes como consecuencia de los constantes conflictos territoriales con nuestros vecinos, y a partir de la intervención en estos hechos, fueron quienes asumieron roles protagónicos no sólo en el campo militar, sino también en el campo político en las más altas esferas del poder.

Así, a fines del siglo XIX, como consecuencia del desastre ocasionado por la Guerra del Pacífico, se genera una reestructuración de las fuerzas armadas. Reestructuración que traería como consecuencia la aparición en la escena militar de un nuevo paradigma que vendría a cambiar las formas y métodos de lucha de los militares peruanos.

En el caso sudamericano los paradigmas militares preponderantes en dicha época eran de la escuela francesa y prusiana. Planteamientos que tendrían una importante aplicación a la realidad -de aquel entonces- de la reforma militar emprendida en sus diversas dimensiones estructurales. Para éste fin el Perú confió su visión militar a la escuela francesa, quien termina imponiéndose al interior del ejército empleando como medio de adoctrinamiento las escuelas y centros de formación creados por los mismos franceses. A partir de la cual aparecen nuevas formas de aprendizaje y nuevas formas de comando y sobre todo nuevas conceptualizaciones en cuanto al *rol del ejército y de los militares*. Esta situación implicó importantes contradicciones en las formas de hacer y de pensar, derivadas de la teoría militar en unos casos y en otras de la práctica al interior de los cuarteles.

Así, la doctrina militar francesa se extendió y se acentuó sobre todo a nivel organizacional en algunos casos ocasionando la generación de tensiones políticas y el consecuente divisionismo militar que evitaba su aplicación, ya que los oficiales peruanos, imbuidos en las teorías de *acción social* y de defensa nacional encontraban difícil explotar todos los recursos de la nación y la total capacidad creativa de la población en el contexto de un país políticamente inestable.

En tal sentido, el militarismo peruano fue orientado durante veinte años por la escuela francesa, doctrina venida de Europa y que tuvo como su más distinguido exponente al Coronel Oscar R. Benavides, quien en 1914 encabeza un golpe de Estado contra el presidente Guillermo Billinghurst, mostrando con dicho accionar que los militares no iban a ser obedientes y sumisos servidores del Estado, poniendo de manifiesto que un ejército más profesional estaba ingresando al terreno político.

Frente a esta situación la clase política peruana no presentó ningún obstáculo ni lucha alguna, muy por el contrario buscó aliarse con algunos militares. De todas ellas, merece destacarse la dictadura de Augusto B. Leguía, gobierno conocido también como el *Oncenio de Leguía*, quien busca el apoyo de algunos militares para derrocar a José Pardo; empleando para ello, en forma por demás, astuta, ascensos y nombramientos selectivos, muchos de los cuales se hacían fuera de las fechas programadas.¹ Esta

¹ Masterson, Daniel. “*Fuerza Armada y Sociedad en el Perú Moderno*”. IDEPE. Lima 2001. Pág. 44 -47

dictadura fue de tal magnitud, que paso por alto la corrupción de sus colaboradores castrenses, mientras que sus opositores eran perseguidos, encarcelados y exiliados, trayendo como consecuencia la desmoralización de un sector de militares.

Mientras esto sucedía por el lado de un grupo de militares aliados con Augusto B. Leguía, por el otro lado al interior de los cuarteles se estaba generando un golpe de Estado liderado por el teniente coronel Luis Sánchez Cerro, quien luego de que asumiera el comando de un batallón en Arequipa, obtiene el respaldo de oficiales superiores y subalternos para terminar con la politización de las fuerzas armadas, demostrando una vez mas que las fuerzas armadas aún no habían adquirido un sentido corporativo sólido.

Como consecuencia de lo dicho, afirmarí que la historia del país se hace repetitiva a partir de 1900; luego, cada lapso de los periodos de los regímenes militares o cívico-militares, habría que buscarla fundamentalmente en el *modus operandi* y *modus vivendi* de los militares y los grupos de poder civil,² ya que estos dos sectores, terminaron por apropiarse del poder en su intento de conducir los destinos del Perú; haciéndolo un país de los soldados políticos y de los políticos militares, en donde se diría que Hobbes tuvo más peso que Rousseau o Kant, es decir, un lugar en donde se dio más el canibalismo por el poder que el contrato social o el imperio del deber.

2001: La reforma militar del siglo XXI.

La reforma militar en el Perú, implicar abordar necesariamente los vacíos de los temas de seguridad y defensa, cosa insólita en este país, debido a que hasta la actualidad pese a múltiples esfuerzos, este tema aún continúa siendo privilegio de los militares, debido a que son pocos los civiles capacitados e interesados en estos temas; así como también a la inexistencia de una institución académica que la sustente,³ y tampoco círculo académico de excelencia en donde se discuta la política de defensa nacional, el derecho al voto de los militares, la participación de los militares en asuntos de política y sobre todo el por qué de la subordinación de los militares al poder civil; especialmente el porque del *control legal* de los militares por parte de los civiles.

Este proceso se dio inicio durante la segunda mitad del año 2001, con el nombramiento de la Comisión de Alto Nivel para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas, la misma que estuvo presidida por el Ministro de Defensa, quienes elaboraron un informe final sobre el proceso de reestructuración de las fuerzas armadas. El cual fue aprobado y publicado en marzo del año 2002, mediante Resolución Suprema.

² Los militares peruanos ocuparon Palacio de Gobierno, primordialmente imbuidos y convencidos por dos factores: a). En búsqueda de forjar una identidad profesional en medio de un proceso político que condenaban cada vez más incierto; y, b). Convencidos de la idea -como sus colegas sudamericanos- de que se consideraban más capaces para gobernar la nación en comparación a los políticos civiles, a quienes veían como pleitistas y faltos de visión.

³ El Centro de Altos Estudios Militares (CAEN) es una de los pocas instituciones académicas que aborda el tema de seguridad y defensa, pero que lamentablemente su doctrina, estructura y cultura organizacional nunca llegó a ser un centro generador de ideas para los militares peruanos, mucho menos para los pocos civiles que ahí estudian, debido a la falta de continuidad en la explotación de las investigaciones y propuestas que más se caracterizan por examinar perspectivas de planeamiento de largo plazo, mas no así a desarrollar políticas de defensa, pese a que siempre esta bajo la dirección de militares en actividad y en retiro.

Dicho informe fue el primer indicio en el cambio en la estructura y doctrina militar que se anunciaba venir, asemejándose al paradigma científico descrito por Thomas Kuhn en su clásico estudio *La Estructura de la Revolución Científica*.⁴ Quien describe, cómo los paradigmas nacen y cambian. Esencialmente, cuando proveen soluciones a los problemas que muestran un mal funcionamiento del modelo vigente, tal como viene ocurriendo en el modelo de doctrina militar vigente en el Perú, en donde las diversas escuelas de pensamiento militar están compitiendo entre sí para solucionar los cabos sueltos de los paradigmas enfrentados.⁵

Este informe contiene:

- a. Los ejes básicos del proceso de reestructuración de las fuerzas armadas.
- b. Incluye las modificaciones legales para que el nuevo Ministerio de Defensa ejecute el plan de reestructuración.
- c. Considera el proceso de reestructuración de las fuerzas armadas dentro de la modernización del Estado peruano; paralelo al perfeccionamiento de las instituciones democráticas, a la reforma del poder judicial, al fortalecimiento de los partidos políticos y a la modernización de la gestión pública, entre otras acciones, con la finalidad de consolidar la democracia como sistema.⁶

Por otro lado, en dicho informe, el proceso de reestructuración esta dirigida a la profesionalización de las fuerzas armadas y sobre todo a situar a los mismos en el entramado del estado de derecho, auténticamente sujetas a la autoridad del gobierno legítimamente elegido, tal como los sostiene Orlando Pérez, quien afirma que en una democracia las fuerzas armadas deben estar políticamente subordinadas al poder civil, debe existir un control civil de la política militar y el personal militar debe estar sujeto a los mismos procesos y deberes legales que los civiles.⁷ Principios que implicarían la normalización de las relaciones entre civiles y militares, considerando a estos últimos como ciudadanos que visten el uniforme de la patria y planteando la integración en una comunidad de valores democráticos que aproxime e integre a civiles y militares en una sociedad que respete los derechos individuales de los ciudadanos libres, por un lado y los deberes militares de los soldados, por el otro.⁸

El informe, contiene además aspectos de política exterior en relación con la defensa nacional, un análisis de la situación de las fuerzas armadas, una respecto a la “misión” de estas, políticas del Ministerio de Defensa para convertirse en el eje central de la reestructuración; y, las recomendaciones del conjunto de reformas

⁴ Kuhn, Tomas. “*La Estructura de la Revolución Científica*”, 1962. Pág. 34.

⁵ Kuhn define el concepto de paradigma como “un esquema de interpretación básico, que comprende supuesto teóricos generales, leyes y técnicas que adopta una comunidad. La aparición de un determinado paradigma afecta la estructura de un grupo que practica un modelo científico”.

⁶ Ponencia del Ministro de Defensa, Aurelio Loret de Mola en el seminario “Hacia un control civil democrático”, organizado por el IDL, Lima 20 de mayo 2003

⁷ Pérez, Orlando. “*Neomilitarismo latinoamericano y su desafío a la democracia liberal*”. En: Hernán Castillo y otros, *Militares y Civiles, Balance y perspectivas de las relaciones civiles-militares venezolanas en la segunda mitad del siglo XX*. Universidad Simón Bolívar. Caracas, 2001. Pág. 17

⁸ Poulet, Wolf. “*La Transformación de Alemania de un estado militar a una democracia en libertad*”. En: Recopilación de Enrique Obando. *La gestión de la Seguridad en Tiempos de Transición Democrática*. IDEPE. Lima. 2002. Pág. 15

constitucionales, modificaciones de leyes y acciones concretas que corresponden al Ministerio de Defensa.

1. El Ministerio de Defensa.

Tal como nos muestra la historia en el Perú, cada vez que termina una dictadura o un gobierno de facto, todas las expectativas ciudadanas contenidas por el accionar represivo de estos gobiernos, se desborda y las expectativas ciudadanas se hacen mas exigentes como una clara respuesta a la relativa libertad que las incipientes democracias brindan; principios democráticos incipientes que fácilmente son superadas y olvidadas para ingresar a una etapa de latencia, como la que hemos vivido durante las últimas décadas del pasado siglo en manos de dictadores militares y caudillos representantes de las partidocracias⁹ que no han hecho mas que romper los principios y valores fundamentales de respeto a la dignidad humana, vacío que se constituyen en la actualidad como la principal amenaza a la consolidación de la gobernabilidad y que compromete la consolidación de la incipiente democracia.

Es por eso que quienes creemos en la democracia como sistema de gobierno, estamos obligados a cuidar lo logrado, a avanzar sobre lo conseguido, a comprender que no existen atajos para el desarrollo, y ese es un proceso de progresiva articulación y distribución de largo plazo, por lo que es indispensable un soporte institucional democrático que le de continuidad. Democracia es tolerancia y dialogo, aunque a veces se tornan desordenadas e ineficientes, cualidades totalmente contrarias a las normas militares, pero que no puede significar falta de autoridad.¹⁰ Autoridad que debe ser impuesto y que no depende, salvo en *situaciones muy excepcionales* de las fuerzas armadas.¹¹

El proceso de reestructuración es un vacío que nos compete a todos los peruanos y que es indispensable para nuestra supervivencia como Estado-Nación, ya que es inconcebible desarrollarnos sin defensa en un escenario inestable como lo es Sudamérica, en donde aún no se han desarrollado a plenitud las medidas de confianza mutua; así como también en donde la integración no pasa de ser un anhelo que se vislumbra lejos para lograrlo. Bajo estas premisas, el gobierno del presidente Alejandro Toledo vio por conveniente introducir en la agenda del Acuerdo Nacional, los temas fundamentales de la reestructuración de las fuerzas armadas como Políticas de Estado número 9 y 25, y sus matrices.¹² Con la

⁹ Nótese que no menciono la democracia, ya que este sistema como tal nunca se dio en el Perú, pese a que muchos políticos lo llamaron así a la participación ciudadana en la elección de sus gobernantes pese a que estas fueron fraudulentas. Por otro lado, raras son las veces donde se ha evidenciado el respeto a la independencia de los tres poderes del Estado ya que siempre a primado el Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Del respeto de los derechos ciudadanos ni que decir.

¹⁰ Pérez, Orlando. “Neomilitarismo...”. Caracas, 2001. Pág. 17

¹¹ Las “situaciones muy excepcionales”, son situaciones que cada gobierno interpreta de acuerdo a sus intereses y que en la mayoría de casos son medios para que el gobierno de turno haga mal uso de las fuerzas armadas, tal como lo acontecido en la ciudad de Arequipa en mes de junio del año 2002, en donde el gobierno de Alejandro Toledo amparado en el artículo 137 de la Constitución Política, dispuso para que el ejército salga a ejercer el control de la ciudad, ante la incapacidad política de ejercer autoridad.

¹² El Acuerdo Nacional son un conjunto de “Políticas de Estado”, resultado de un compromiso consensuado de las diversas fuerzas políticas, organizaciones de la sociedad civil entre otras, cuyos

inclusión de estos temas en dicha agenda, el gobierno estuvo buscando la discusión y formulación de una política de defensa nacional que sea el resultado de la discusión de los diversos sectores políticos e instituciones de la sociedad civil comprometidos en el planteamiento de una política de Estado, que trascienda a los gobiernos, presidentes, ministros de defensa y comandantes generales.

Como resultado de los compromisos adquiridos de corto y mediano plazo en dicho acuerdo, puedo citar:

- a. La Ley del Ministerio de Defensa, en donde se plasma el eje central de la reforma, que tiene por *finalidad* formular, ejecutar y supervisar la política de Defensa Nacional en el campo militar, así como de diseñar, planificar y coordinar la política de Defensa Nacional en los campos no militares; y donde se le delega la *función* de formular y proponer la política de Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional entre otras referidas a estos temas.¹³
- b. El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa aprobado por el Consejo de Ministros, que delimita las atribuciones de órgano.
- c. La conformación de un grupo de trabajo que esta sistematizando y recopilando información para la elaboración del Libro Blanco de la Defensa Nacional, comprometido en el Acuerdo Nacional para el año 2004.

Un punto que debo resaltar esta referido al Ministerio de Defensa, instituido por ley como el “organismo representativo de la Fuerzas Armadas”, y que durante toda la historia republicana su gestión estuvo bajo la dirección de los militares en actividad o en retiro en todos los puestos de responsabilidad, y cuya barrera de cultura organizacional -tal como se evidencia hasta la actualidad-, no permitían nombrar ningún civil en ningún cargo de primera línea dentro de dicho ministerio. Si bien es cierto, los hechos demuestran que en la actualidad esta organización se encuentra bajo la dirección de un civil como Ministro de Defensa; también es evidente que poco se ha avanzado en la delegación de algunas responsabilidades a civiles, ya que se nota que aún persiste la influencia y el copamiento de diversos puestos por parte de personal militar, peor aún, militares en retiro que se han constituido como una especie de clan en donde prima más la “argolla” que la capacidad técnica, que muchas veces su influencia en la toma de decisiones políticas en dicho sector no son las más acertadas.¹⁴

2. Las Fuerzas Armadas.

acuerdos están dirigidas a alcanzar: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; y, Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

¹³ Ley N° 27860, aprobada en el Congreso de la República el 18 de octubre del 2002, en donde lo que más resalta son sus dos órganos de línea: 1. La creación del Viceministerio de Asuntos Administrativos y Económicos, y del Viceministerio de Asuntos Logísticos y de Personal; 2. La integración de la Dirección General de Política y Estrategia –ex Secretaria de Defensa Nacional-, y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, cuyo gabinete está constituido de un cuerpo colegiado de los tres comandantes generales. Por otro lado, el ejército, la marina y la fuerza aérea, son considerados como órganos de ejecución del ministerio; forman parte de él y en consecuencia están subordinados al poder ejecutivo.

¹⁴ De 31 funcionarios que figuran en la página web del MINDEF (<http://www.mindef.gob.pe/>) solo 07 son funcionarios civiles; es decir, solo el 22%, de los cuales sólo destaca Enrique Obando como experto en la materia, tal como se puede apreciar en sus respectivos curriculum vitae de dichos funcionarios.

Mientras se plasmaba las pautas para la reforma del Ministerio de Defensa, también se estuvo planteando estrategias que permitieran pasar de una etapa a otra; ya que un proceso real de reestructuración de las fuerzas armadas se hace con las fuerzas armadas y no se hace contra ellas, y que se debe trabajar con ellas, con la finalidad de contar con unas fuerzas armadas modernas, flexibles, eficientes y eficaces, regidas por valores éticos propios de una democracia.¹⁵

Así, lo primero que se trabajó fue todo lo relacionado a la legislación, que era indispensable para poder iniciar y materializar el proceso de reestructuración de las fuerzas armadas, a partir de las cuales se desarrollaron Consejos de Reestructuración al interior de cada una de los institutos militares, como un medio de continuar la labor iniciada por los militares, quienes desde antes de iniciarse la reforma, ya se encontraban imbuidos en la búsqueda de sus roles, tal como venía ocurriendo al interior del ejército.¹⁶ Insistiendo en mantener la defensa del territorio nacional como su misión principal.

Una de las primeras decisiones de la reforma, se evidencia en la disminución de regiones militares en el ejército, la mismas que pasaron de seis a cuatro, con la finalidad de hacer más eficaz los procesos operativos y más eficiente los gastos administrativos.

Otro tema que resalta de la reestructuración es la referida a la composición del personal, la misma que tiene como objetivo pasar de una especie de globo a una pirámide organizacional para diciembre del año 2005, como uno de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional. Sin embargo, es importante mencionar que este intento de reconfiguración de la estructura del personal, lamentablemente se vio empañada por el pase al retiro de oficiales con una limpia carrera profesional y con excelente currículum profesional, que más parecen ser estuvieron manchados de un tinte político, debido a que sus reclamos no fueron oídos.¹⁷

En el tema de reclutas, no es tema específicamente abordado en el plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas, ya que el abrupto paso de un servicio militar obligatorio a un servicio militar voluntario, se dio con la promulgación de la ley número 27178 de setiembre de 1999, la misma que entró en vigencia el 1º de enero del 2000. Este cambio en realidad no ha traído mayores beneficios a las fuerzas armadas ya que si bien es cierto que el servicio militar era obligatorio, en la práctica era discriminatorio, no universal y selectivo, cumplida generalmente por las personas de los estratos socioeconómicos más bajos. El servicio militar voluntario que busca una tropa voluntaria, profesional y reducida,¹⁸ esta lejos de alcanzarse; ya que en la actualidad los cuarteles están constituidos en su mayoría por jóvenes con un futuro incierto, “refugiados” de la pobreza y la marginación que en algunas ocasiones son empleados como choferes, limpiadores de carros o

¹⁵ Discurso de la Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino, ante el Congreso de la República. 18 de julio de 2003.

¹⁶ Paredes, Orlando. “*Perspectiva de la Fuerza Armada en el Perú*”. En: Inter University Seminary for the Armed Forces and Society. Kingston, ON, Canada. 25-27 October 2002. Pág. 17

¹⁷ Ver el reclamo de los militares invitados al retiro. Caso Gómez de la Torre

¹⁸ Altavas, Soraya. “*Ley del Servicio Militar en el Perú*”. En: Recopilación de Enrique Obando. *La Gestión de la Seguridad en Tiempos de Transición Democrática*. IDEPE. Lima. 2002.

ayudantes de la familia del oficial, funciones inaceptables en los institutos armados de un país democrático. Dificultad que las fuerzas armadas están tratando de superar ofreciendo al potencial recluta una buena alimentación, un mejor trato y, una capacitación técnico laboral que permita al ex recluta insertarse al mercado laboral.

En cuanto al tema de la transparencia, al acceso de la información pública y lucha contra la corrupción; durante toda la historia republicana, las autoridades civiles no tuvieron acceso a las cuentas, a las instalaciones, ni a los archivos militares. Sin embargo desde el inicio del proceso de reforma, la Contraloría General de la Republica, la Comisión Nacional Anticorrupción, Congresistas, Fiscales y Jueces, lograron ese acceso sin excepciones, reservas ni limitaciones. Además se resalta el hecho de la racionalización estricta de gastos, disminución de unidades y de agregadurías en el exterior como una respuesta al recorte del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa.¹⁹ Por otro lado, con el objeto de recuperar o repotenciar el material con que cuentan las fuerzas armadas, el Ministerio de Defensa ha obtenido autorización del Congreso de la República para disponer de los inmuebles que no son indispensables para el funcionamiento de las fuerzas armadas, con el propósito de recaudar dinero para dicho fin; así como también para financiar los acuerdo de cooperación en el campo de la defensa para la obtención de los recursos pertinentes, tal como lo sucedido con la adquisición de las Fragatas Lupo de procedencia italiana.

Para el debate: Puntos que se deben considerar

Creo que lo primero que debemos considerar en el actual proceso de reforma del sector defensa es la consistencia del sistema democrático en el país, ya que el sistema político del Perú es frágil y se encuentra transitando a la consolidación de la democracia. Pues no debemos olvidar que el proceso de adecuación de las fuerzas armadas²⁰ al funcionamiento total del Estado, también se complica en la medida en que los líderes e instituciones civiles fracasen y el interés de la sociedad civil sea poco o nula ante la ausencia del Estado en determinados lugares del país en donde el militar se ve en la obligación de reemplazar al propio Estado.

Así, los factores claves de éxito de dicha adecuación estarán en función a tres variables:

- a. La voluntad de la sociedad peruana para generar cambios en dicho sector ya que se evidencia poco o nulo interés en la sociedad civil y el Parlamento por estos temas. En el Congreso se debe formar centros de interés para el campo de la seguridad y defensa, en donde se promueva la participación activa de académicos y líderes de diversos sectores.

¹⁹ En el año 2001 el Ministerio de Defensa hizo el requerimiento de S/. 3,268 millones de nuevos soles y sólo le asignaron S/. 2,844 millones de nuevos soles.

²⁰ Digo “adecuación” ya que es contradictorio hablar de “reforma” de las fuerzas armadas, cuando en realidad el objetivo del actual proceso es adecuar las fuerzas armadas al proceso de funcionamiento del Estado en democracia.

- b. La voluntad política de todos quienes firmaron el Acuerdo Nacional por lograr que se concreten dichos acuerdos considerados como Políticas de Estado.
- c. La consolidación de la cadena de mando en función a la responsabilidad unipersonal en cada nivel (Presidente de la República, Ministro, Comandante General de las Fuerzas Armadas), la misma que implicaría no duplicar organismos de decisión, trabajar como organismos de asesoramiento, y sobre todo no depositar las decisiones en organismos colectivos.²¹

Por otro lado, los temas que aún no están claros y se constituyen como puntos débiles del proceso de adecuación de las fuerzas armadas son:

- 1. La falta de una política de defensa como parte de una política de Estado**, ya que es impreciso hablar de adecuación de las fuerzas armadas a una política de Estado, cuando el Estado no evidencia ningún objetivo nacional, ni intereses nacionales por vigilar o defender, ya que estoy convencido que el tamaño y la composición de las fuerzas armadas debe estar en función a los requerimientos que el Estado necesita de estas y no a los requerimientos que estas necesiten del Estado. Por otro lado, la discusión de las políticas de Estado que se viene dando al interior del Acuerdo Nacional es muy limitado y el cumplimiento de dichos compromisos asumidos esta más en función de los intereses políticos de las agrupaciones que participan en dicho acuerdo, y que en algunos casos -como lo hechos lo evidencian- no representan a la población peruana en sí.

En cuanto a la formulación de las Políticas de Defensa en el Libro Blanco de la defensa, se evidencia la carencia de una metodología coherente y consistente por medio de la cual se esté recolectando y sistematizando las opiniones e informaciones para la elaboración de dicho libro, ya que el primer borrador de dicho documento esta lleno de términos asociados más al Libro Blanco de España, lo que provoca suspicacia y permite deducir que dicho documento se aproxima más a ser una copia de los ya existentes libros blancos que una creación sobre la base del horizonte estratégico del país, que pone en duda la capacidad técnica de quienes tiene la responsabilidad de elaborar dicho documento.

- 2. La misión de las fuerzas armadas**, se evidencia una falta de precisión y delimitación entre la misión del Ministerio de Defensa y la misión constitucional de las fuerzas armadas, ya que la misión citada en el informe de la Comisión de Reestructuración de las Fuerzas Armadas no delimita, ni diferencia entre las misiones de ambas organizaciones como entes totalmente diferentes, que no hacen más que reafirmar que la verdadera misión no es la que esta en el papel –de ahí la importancia del cambio de la cultura organizacional-, sino por el contrario tal como sucedió en reiteradas veces en el Perú, la verdadera misión está detrás de la misión constitucional, como es el caso del “Plan Inca” del gobierno militar de Juan Velasco y el “Plan Verde” elaborado por los militares durante el gobierno de Alan García y plasmando durante el gobierno de Alberto Fujimori. Planes que pueden ser

²¹ Pedraglio, Santiago. Cometarios a la ponencia “*Hacia un control civil democrático*”, organizado por el IDL, Lima 20 de mayo 2003

interpretados como la consolidación de la búsqueda de las fuerzas armadas de una misión nacional de importancia.²²

En tal sentido, la misión de las fuerzas armadas, debe estar en función a la seguridad humana, aunque esta premisa muchas veces atente contra el concepto de soberanía, ya que el fin supremo de un estado democrático es el bien común y consecuentemente el respeto a los derechos humanos de sus ciudadanos; la misma que debe implicar el uso eficiente de los recursos de defensa, la cual significaría un buen uso de los recursos humanos y del apoyo logístico de los militares en lugares en donde en la mayoría de veces el Estado no llega.

Por tanto, por la premisa citada, por el cambio de percepción de las amenazas como “nuevas” y por la defensa de los intereses nacionales del país, es preciso orientar las misiones de las fuerzas armadas en:

- a. La defensa de los intereses nacionales.
- b. La participación en operaciones de paz.
- c. La lucha contra el narcotráfico.
- d. La lucha contra el terrorismo; y,
- e. En el orden interno.

3. La carencia de civiles capacitados en temas de seguridad y defensa, se constituye como el gran mal que está afectando el proceso de reforma, ya que esta situación está siendo subsanada en el Ministerio de Defensa más por la delegación política de algunos puestos a civiles impuesto por cuestiones políticas que por méritos propios y conocimiento técnico del complejo sistema, tal como lo evidencia la conformación actual de los principales puestos de primera línea -claro esta salvo contadas excepciones-. Aún más, frente a este vacío, no se vislumbra ningún cambio en lo concerniente a la cultura organizacional del ministerio, debido a que pese a los intentos de desligar a los militares de la toma de decisiones políticas, aún se percibe el copiamiento de puestos con alta influencia política por militares en actividad o en retiro, la misma que no está aportando mucho al cambio cultural de la organización, ni de valores. Factores ambos de mayor importancia en cualquier proceso de adecuación organizacional.

4. La negación del derecho al voto de los militares, se evidencia la presencia de resistencia en todas las fuerzas políticas, que sin mayor sustento se niegan aprobar el derecho a votar de los militares, confundiendo la participación en la política de los militares en actividad con politización de las Fuerzas Armadas, es decir, mientras el militar esté en servicio y vistiendo el uniforme queda limitado sólo a ejercer su derecho al voto mas no así pueden ser congresistas o autoridades políticas –sujetos de elección-, pues el derecho al voto es consustancial a todo ciudadano, por tanto se hace inconcebible negárselos, por el solo hecho de vestir el uniforme de la patria. Por otro lado, esta premisa también es consustancial a la integración de justicia plena, ya que en una democracia todos los ciudadanos tenemos el derecho de ser juzgados ante el fuero civil y sin deslindar las competencias de la Justicia Militar con la ordinaria en delitos comunes cometidos por los uniformados.

²² Masterson, Daniel. “Fuerza Armada y...”. IDEPE. Lima 2001. Pág. 331

5. **En el accionar conjunto de las fuerzas armadas**, se evidencia poco interés por modificar los planes de estudios de las escuelas de capacitación y perfeccionamiento, con el propósito de incidir en operaciones conjuntas de reacción rápida, interoperativa y funcional. Ya que si bien se ha cambiado e implementado Cursos de Operaciones Conjuntas, en la práctica, los tres institutos continúan siendo archipiélagos compuestos por tres islas independientes entre si que no participan del accionar conjunto o en la interoperatividad, pues en la mayoría de veces este accionar conjunto sólo se limita al envío de dos o tres oficiales a cursos donde prima mayoritariamente participantes del instituto organizador de dicha capacitación, en contraposición a un verdadero curso de operaciones conjuntas, que se debería comenzar con la integración de planes de estudio y consecuentemente la integración de algunas escuelas, con la finalidad de generar el intercambio cultural de los militares, para de ese modo permitir que los militares “hablen” el mismo idioma. Primordialmente para que el proceso de gestión de los limitados recursos sea administrado en forma más eficiente y eficaz, en contraposición al gasto repetitivo en materias similares, tal como se viene dando en la actualidad con la creación de más escuelas que no apuntan a la formación en operaciones conjuntas.
6. **En las áreas de inteligencia**, se evidencia una dimensión de las relaciones civiles militares que son específicas para la realidad actual del Perú y que son de suma importancia. Esta dimensión esta relacionada y tiene que ver con una posible nueva función militar asociada a un importante contenido político, psicosocial y económico en el Perú, así como también la violencia urbana como un problema de rápido crecimiento en el continente. Dimensión que está acorde con la creación del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) en reemplazo del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), que en la práctica es la agencia central de inteligencia del Estado, pero que hasta la fecha viene ejecutando sus labores sin el amparo ni la dirección de una Ley de Inteligencia.²³ Así como también por los vaivenes políticos coyunturales que han propiciado que dicho organismo tenga cinco Presidentes en el lapso de dos años.

Comentarios Finales

Por todo lo expuesto, atendiendo que el proceso de reestructuración debe considerar los últimos acontecimientos ocurridos en el escenario mundial, que esta trayendo como consecuencia el reacomodo de fuerzas en el ámbito internacional y el surgimiento de nuevas percepciones de las amenazas transnacionales como el terrorismo y el narcotráfico. Se hace necesario considerar que las fuerzas armadas sea una institución pequeña con profesionales de alto nivel de capacitación, ágil, flexible y sobre todo respetuosa de las leyes y principio democráticos.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003

²³ Paredes, Orlando. “*Perspectiva ...*”. Canada. 25-27 October 2002. Pag. 25