



LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO ELECCIONES NACIONALES 2006 EN PERÚ

RESUMEN

La seguridad en el Perú y en muchos países de América Latina es un factor de enorme preocupación ciudadana. Por complejas razones su tratamiento no ha sido propiamente político y ha sufrido distorsiones. Percepciones de carencia y crisis en las instituciones armadas y policiales; falta de orientaciones y decisiones políticas en temas de seguridad interna y externa, unidas al crecimiento de la delincuencia y la reconocida impotencia del Estado para enfrentarla, llevan a una generalizada sensación de inseguridad.

La legislación electoral ha obligado a las agrupaciones políticas a la presentación pública de sus programas de gobierno. Es un comienzo que apela a mayor participación de la sociedad civil y la ciudadanía y debe ser saludado.

Este Policy Paper examina los planteamientos de los principales partidos políticos, subraya ciertas coincidencias, divergencias y carencias, e identifica algunos escenarios y tendencias.

I. LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL PROCESO ELECTORAL

Los temas de seguridad y defensa no ocupan gran espacio en las actividades políticas. Cuando son tratados, no se los suele ubicar en los contextos adecuados y se traducen sólo en propuestas específicas como comprar armamentos en defensa y el aumento de penas o del número de policías en seguridad.

El Perú nunca tuvo tan enorme número de candidatos a los cargos electivos: 24 para Presidente, eventualmente reducidos a 21,

y más de 2.500 para el Congreso. Si bien es ajustada a la Ley, esta dispersión demuestra personalismos y fallas del sistema político, más que falta total de consensos. Algunas candidaturas proponen un cambio de régimen político. Lo esencial de las propuestas se refiere a empleo, rol del Estado e inclusión social. Temas menos cotidianos –aparentemente– como la seguridad y/o la defensa en sus acepciones amplias, salvo contadas coyunturas o excepciones, carecen de prioridad.

El Acuerdo Nacional (entendimiento político suscrito en julio del 2002, entre fuerzas

La situación del país es seguida con interés y preocupación por nacionales y extranjeros en vista de la creciente polarización política, las propuestas de cambio de régimen político y las evidentes dificultades en materia de gobernabilidad que enfrentará el nuevo gobierno, cualquiera que sea; y sus implicaciones para la estabilidad y la seguridad del país.

democráticas, al término del autoritarismo de los años noventa) elaboró un conjunto de «políticas de Estado». De las 29 políticas acordadas interesan especialmente la sexta: política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; la séptima: erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana; la novena: seguridad nacional; y la vigésima quinta: cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia. Posteriormente se establecieron matrices para precisar las políticas y lineamientos para su aplicación. Lamentablemente, en la práctica, ni el gobierno ni los partidos políticos parecen atenerse a los acuerdos alcanzados.

La situación del país es seguida con interés y preocupación por nacionales y extranjeros en vista de la creciente polarización política, las propuestas de cambio de régimen político y las evidentes dificultades en materia de gobernabilidad que enfrentará el nuevo gobierno, cualquiera que sea; y sus implicaciones para la estabilidad y la seguridad del país.

II. LOS TEMAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO

Se han analizado los temas de seguridad y defensa en los planes de gobierno de los más importantes movimientos y partidos políticos que participan en el proceso electoral. Para el análisis se han examinado algunos aspectos de los temas de seguridad internacional, nacional y ciudadana, lo específico de la defensa y las propuestas programáticas, agrupándolos en cinco aspectos.

El primer aspecto concierne a la visión y el concepto de seguridad. Interesa conocer la visión general de las agrupaciones políticas

y verificar si las posiciones se refieren a regímenes como los de seguridad colectiva, cooperativa, no provocativa u otros; o consideran los conceptos de seguridad democrática, humana u otros. El segundo está relacionado a la definición de políticas públicas y las propuestas concretas. El tercero, concierne a las Fuerzas Armadas en tanto que institución estratégica y central para las políticas de defensa. El cuarto, trata del control civil y las «relaciones civil-militares», tema pendiente desde la independencia, y particularmente desde la transición política del 2000/2001. Finalmente, el quinto aspecto se refiere a las políticas sobre seguridad ciudadana, combate a la delincuencia y fuerzas policiales.

A partir de estos cinco aspectos se intentará un análisis de conjunto sobre los planteamientos políticos, sus contenidos y ausencias. Se han tenido en cuenta también elementos adicionales como debates o declaraciones específicas de representantes de algunos partidos y movimientos políticos, la mayoría de ellos militares y policías en situación de retiro.

Los temas de la seguridad y defensa no están muy presentes en las campañas de los candidatos presidenciales y menos aún de los parlamentarios. En ocasiones puntuales se hacen anuncios de impacto referidos a la seguridad ciudadana o la modernización y repotenciación de las instituciones militares y policiales. Los dos conceptos están presentes en todos los planes de gobierno, al menos a nivel discursivo.

Temas sensibles como las responsabilidades del Presidente, la adhesión a la Convención del Derecho del Mar, el diferendo sobre delimitación del espacio marítimo con Chile o incluso los posibles impactos del conflicto armado en Colombia sobre el territorio peruano, con alguna excepción, son tratados genéricamente y en lo posible evitados.

1. LAS VISIONES Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD

Son fundamentales para la determinación de las políticas y estrategias de un país. Se

advierte considerable confusión en las propuestas sobre seguridad y defensa, a distintos niveles. No siempre hay adecuada diferenciación entre seguridad nacional, como concepto que compromete esencialmente al sistema de defensa nacional, y la seguridad ciudadana, que concierne a las personas y tiene carácter comunitario y policial. Tampoco la Constitución con sus formulaciones genéricas ni la práctica política de desentenderse de estas funciones y confiarlas «a los profesionales» favorece su esclarecimiento. En algunos casos se confunde la política planteada con los instrumentos para llevarla a cabo. Otros confunden las políticas en seguridad y defensa, y la forma como se deberían desarrollar las «relaciones civil-militares». En general, repiten tesis y conceptos sesgados, superados e inoperantes, supuestamente porque la vigencia de la Constitución y las leyes, y la existencia de gobiernos elegidos, dan cuenta y atienden por sí solos problemas que son mucho más complejos. La recurrente polémica sobre si designar a un militar retirado como Ministro de Defensa equivale a nombrar un «civil», lo demuestra.

No parece haber suficiente claridad sobre las prioridades y preponderancia de la política y los conceptos sobre seguridad, en todos sus niveles y ámbitos, en relación a las políticas de defensa como aspecto específico para enfrentar algunos temas puntuales y no como solución única y totalizante para la problemática de seguridad. A pesar del uso bastante generalizado de expresiones como «seguridad integral» o indicaciones de que la defensa comprende todos los campos y compromete a todas las personas, no parece haber una visión de conjunto, y más que plantear tratamientos integrados de los distintos sectores del Estado y la sociedad con responsabilidades en estos temas, se sugieren medidas puntuales, como que el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional se reúna periódicamente, y otras por el estilo. Una vía de escape parece ser la de planteamientos como: «fortalecer sistemas de seguridad nacional integrando plenamente a sus compo-

nentes», aunque no se especifica de quiénes o de qué se está tratando.

De otro lado, salvo excepción, no se hace referencia explícita al concepto de «seguridad democrática», cuestión esencial en circunstancias en que precisamente uno de los desafíos principales es la preservación de los sistemas democráticos. Tampoco se menciona, o no se hace adecuadamente, el tema de la «seguridad humana» que ha cobrado considerable atención en los últimos años como referente esencial de la gestión política democrática de la seguridad.

Finalmente, no ubican los problemas de seguridad y defensa en el marco de la globalización, las transformaciones producidas en las relaciones internacionales, las nuevas formas de conflictividad y amenaza, ni los contextos estratégicos, políticos, jurídicos y otros, donde ocurren realmente los fenómenos que conciernen a la seguridad y la defensa; ni hacen precisiones sobre los roles de las organizaciones internacionales en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ni sobre la manera cómo pueden actuar en situaciones de crisis o para restablecer la paz. Esto supondría que se considera la seguridad y la paz como bienes que pueden ser exclusivamente mantenidos por decisión de cada país, asunto que obviamente no corresponde a la realidad.

Unas pocas agrupaciones señalan la necesidad de un cambio de doctrina, aparentemente como respuesta a la necesidad de dejar atrás visiones propias de la guerra fría. No se advierten referencias a los conceptos de «seguridad cooperativa» y menos aún de «seguridad común».

En conclusión, no hay propiamente adscripción a un determinado concepto de seguridad lo que, si bien no constituye una obligación, hubiera sido deseable. Se pue-

No hay propiamente adscripción a un determinado concepto de seguridad lo que, si bien no constituye una obligación, hubiera sido deseable. Se puede suponer que los propósitos son esencialmente pacíficos y defensivos en materia de defensa y conciernen especialmente a la seguridad ciudadana y el mantenimiento de la autoridad del Estado en el ámbito interno.

Varios partidos tienen planteamientos de política exterior que tendrían implicaciones en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, casi ninguno establece la vinculación entre las dos áreas, lo cual sugiere que no existe clara percepción de la indisoluble relación entre una y otras.

de suponer que los propósitos son esencialmente pacíficos y defensivos en materia de defensa y conciernen especialmente a la seguridad ciudadana y el mantenimiento de la autoridad del Estado en el ámbito interno.

2. PRESENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Varios partidos tienen planteamientos de política exterior que tendrían implicaciones en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, casi ninguno establece la vinculación entre las dos áreas, lo cual sugiere que no existe clara percepción de la indisoluble relación entre una y otras.

Así, por ejemplo, prácticamente todos plantean relaciones pacíficas y cooperativas en los ámbitos vecinal, regional y hemisférico como tema de política exterior, pero no encuentran su correlato en el tratamiento de los de seguridad y defensa o no es mencionado con la precisión deseable. Tampoco tratan de la importancia de las organizaciones internacionales, los compromisos internacionales o el derecho internacional en general para lo relativo al uso de la fuerza.

Esto importa porque más allá de lo establecido por las Cartas de la ONU y de la OEA sobre prohibición del uso de la fuerza y los regímenes de seguridad colectiva, la emergencia de fenómenos como los atentados terroristas, las intervenciones militares de Estados Unidos en el extranjero, el tránsito de la conflictividad de los estados hacia el interior de las sociedades, la complejidad de la expansión de los conceptos de seguridad y otras, están haciendo presión sobre los esquemas de seguridad existentes sin llegar a organizar una nueva estructura de seguridad internacional.

Como este problema no es exclusivo del Perú, no sorprende que la mayoría de los partidos políticos no puedan identificar un marco conceptual de relaciones internacio-

nales como referente para definir sus conceptos sobre seguridad en la globalización, su articulación en la política internacional y la forma como plantearían y abordarían eficazmente los retos de la seguridad en las tareas de gobierno. Ninguno de ellos hace mención, por ejemplo, a los acuerdos suscritos por el Estado peruano, incluyendo la Declaración sobre Seguridad Hemisférica de México del 2003.

Tampoco ninguno reconoce la significación de los regímenes internacionales existentes y en discusión para enfrentar los retos del futuro. La gran mayoría no se pronuncia sobre el nuevo gran paradigma internacional, posterior al 11 de septiembre de 2001, de lucha global contra el terrorismo, que es compromiso suscrito por Perú en acuerdos interamericanos o globales en el marco de las Naciones Unidas. Sin embargo, la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, si bien no es mencionada por todos, parece encontrar consenso.

En lo relativo al Ministerio de Defensa se hacen propuestas en materia administrativa y legal, pero menos sobre su rol esencial de órgano político rector de la política de defensa, que incluye la formulación de políticas. La mayoría de los planteamientos no enfatizan que esa tarea debe ser esencialmente política y civil, pues el Ministerio es autoridad inmediata sobre las Fuerzas Armadas, primer y no sustituible elemento del control civil, y la conducción democrática de dichas fuerzas; autoridad que no debe ser descaracterizada frente a una supuesta subordinación directa de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República.

Parece haber amplio consenso respecto a la conveniencia del debate público sobre temas de seguridad y defensa, lo cual es alentador frente a actitudes tradicionales que sugieren que son temas que «no deben ser politizados». Ello implica una disposición a reconocer que solamente su tratamiento como políticas públicas sería aceptable.

Finalmente, apenas una que otra propuesta, aparte de la del partido del gobierno,

hace referencia al Libro Blanco de la Defensa Nacional, preparado por el Ministerio de Defensa y publicado en el año 2005. En vista de que el indicado documento dice reflejar un consenso nacional y ser política de Estado, parece curioso que otras propuestas, en su mayoría elaboradas por militares, no lo tengan en consideración.

3. TEMAS DE LAS FUERZAS ARMADAS

Los programas no contienen diagnósticos comprensivos de los problemas de las Fuerzas Armadas ni una evaluación de su participación en el conflicto interno ni en el ocurrido con Ecuador hace una década. Tampoco evalúan la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de desarrollo, interdicción del tráfico de drogas y otras, tareas que han implicado mayores presupuestos, asignación de nuevas funciones e incrementos de personal.

La determinación de roles y funciones de las Fuerzas Armadas no encuentra consenso. Algunos consideran que su participación en temas de orden interno es normal y hasta les confiarían misiones más amplias y permanentes. La participación en tareas de desarrollo es generalmente admitida aunque no se mencionan responsabilidades específicas, indicándose que deberían realizarse en zonas donde no hay presencia eficaz del Estado. Las tareas identificadas son en infraestructura, salud, educación y transporte aéreo. Habría consenso en que las Fuerzas Armadas no participe en la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilícitas y en que tienen un rol central en la lucha contra la subversión y el terrorismo.

En el ámbito institucional las propuestas tienen un espectro muy amplio. Se advierte acuerdo respecto a la no injerencia política en los procesos de ascensos, traslados y otros. Sin embargo, hay diferencias sobre la manera de institucionalizar las Fuerzas Armadas. Unos enfatizan la necesidad de nuevas leyes, otros el retorno a las anteriores y algunos hasta plantean identificar asuntos militares en los que los civiles no tendrían injerencia alguna. La mayoría considera que los ascensos a los rangos supe-

riores deben ser aprobados por el Congreso de la República. Aunque no esté dicho, las agrupaciones políticas pretenden beneficiarse electoralmente del voto de los militares. Por ello centran su propuesta en el régimen de haberes y pensiones, tema de interés fundamental de los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales.

Otras propuestas conciernen la definición de los objetivos de las Fuerzas Armadas y el fortalecimiento de la institucionalidad. No obstante, este enunciado podría tener una doble interpretación:

- a. O se trata de un intento por fortalecer la institucionalidad en el marco democrático de subordinación al poder político, o sea, a la autoridad civil legal y legítimamente constituida, traducido, por ejemplo, en la ejecución de políticas de un Ministerio de Defensa esencialmente civil (o sea, político), en el cumplimiento de las leyes aprobadas por el Congreso y de las sentencias de tribunales de origen y naturaleza civil y común, con más transparencia en el funcionamiento interno de las propias fuerzas.
- b. O se trata de mantener la relativa exclusión y aislamiento de las fuerzas para que no sean objeto de «interferencias» por parte del poder político. Si bien obviamente esta interferencia es inapropiada e incorrecta, lamentablemente el «fortalecimiento de la institucionalidad» al que se refieren los documentos revisados parece estar más bien dirigido a prolongar formas de autonomía militar. Pocos son los que ratifican el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y formulan propuestas concretas al respecto, y otros aumentan su rol al proponerles tareas adicionales.

En relación al funcionamiento mismo de las instituciones militares, es común tratar el tema de los ascensos y se menciona la meritocracia como su principio fundamen-

Habría consenso en que las Fuerzas Armadas no participe en la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilícitas y en que tienen un rol central en la lucha contra la subversión y el terrorismo.

Los partidos abordan el tema de la falta de recursos para emprender efectivos procesos de modernización y atender el desequilibrio que todos dicen advertir frente a las significativas adquisiciones de armamentos de algunos países vecinos; temas preocupantes a la luz de la situación operativa de las Fuerzas Armadas y también de la Policía Nacional del Perú en los últimos diez años.

tal. Se menciona también el problema de la falencia de la Caja de Pensiones saqueada durante los años noventa y otros temas importantes. Todo ello, en general, es positivo, pero hay grandes ausencias como la justicia militar, el funcionamiento de los sistemas de control y, salvo una excepción, la participación de las Fuerzas Armadas en el manejo de situaciones de disturbio y conflicto interno.

Los partidos abordan el tema de la falta de recursos para emprender efectivos procesos de modernización y atender el desequilibrio que todos dicen advertir frente a las

significativas adquisiciones de armamentos de algunos países vecinos; temas preocupantes a la luz de la situación operativa de las Fuerzas Armadas y también de la Policía Nacional del Perú en los últimos diez años. Varios utilizan los términos: renovación, potenciación, modernización, dotación y operatividad.

Igualmente coinciden en que los presupuestos se han reducido excesivamente y deben ser incrementados para que las Fuerzas Armadas y policiales puedan atender sus responsabilidades. Prácticamente todos expresan conformidad con el fondo de seguridad y defensa proveniente de las regalías del gas. No hay precisiones respecto a otras fuentes de financiamiento, montos, ni indicaciones sobre prioridades de gasto,

advirtiéndose diferencias entre quienes propician la modernización de equipos y los que optarían por nuevas adquisiciones.

Las propuestas enfatizan las remuneraciones, condiciones materiales y bienestar de los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales. Algunas incluyen la homologación de haberes entre policías y militares. Esto también tiene que ver con su calidad de nuevos votantes y la supuesta adhesión de sus familiares, elementos que pueden

ayudar a definir una elección. El haber reconocido a los policías y militares el derecho al voto es un logro fundamental de la democracia, pero esto no los debería convertir eventualmente en actores en una negociación política de sus condiciones pecuniarias.

La percepción social de las Fuerzas Armadas, siendo esencial, no es tratada por las agrupaciones políticas que reconocen que en los últimos años esa percepción ha mejorado en forma inversamente proporcional al deterioro de la imagen del gobierno, el Congreso, el poder judicial, los partidos políticos e inclusive los medios de comunicación. Lo curioso es que las instituciones armadas, si bien han hecho cambios, no parecen ser radicalmente diferentes de lo que eran en la década de los noventa. La explicación sería la valoración que se hace de ellas como únicos sectores estructurados y relativamente disciplinados al interior del Estado y que, además, son descuidadas por el actual gobierno.

La justicia militar es tema especialmente sensible por ser considerado como uno de los instrumentos para la represión usados por el autoritarismo y también para garantizar la impunidad a militares y policías. La propuesta de una legislación integradora de la justicia militar a la nacional, actualmente en debate, preserva lo esencial del tratamiento militar anterior y ha recibido muy duras críticas, particularmente un pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La mayoría de los planteamientos se orienta a restringir su aplicación exclusivamente a cuestiones propiamente militares como las disciplinarias, excluyendo de su competencia las materias penales que suscitan la mayor sensibilidad.

El tema de corrupción en las Fuerzas Armadas, al igual que en el resto del Estado, no atrae suficiente atención política y programática, lo cual es curioso puesto que la sociedad está frustrada por lo que considera continuación de prácticas corruptas en todos los niveles y sectores, así como la impunidad en la mayoría de los casos. Muy pocos mencionan el problema de las ad-

quisiciones no fiscalizadas debidamente antes, durante y después de efectuarse, el riesgo de corrupción y la manera de enfrentarlo. Puede influir en este sorprendente desinterés el anhelo de los partidos políticos de ganarse el favor electoral y político de las Fuerzas Armadas, que a veces creen percibir ataques en las denuncias sobre corrupción.

A varias agrupaciones les preocupa el problema del reclutamiento. Reconocen que la implantación del servicio militar voluntario sin el apoyo presupuestario para transformar la fuerza (de una de concriptos en una de voluntarios), no ha funcionado. Hay conciencia de las dificultades para completar las dotaciones de personal en las tres armas, pero ninguno se atreve a plantear la posibilidad del regreso al servicio militar obligatorio. No está claro si se trata aquí de opinión política o de interés en los votos de los jóvenes.

En materia de inteligencia, los planteamientos son escasos y subrayan temas como la reestructuración, entendida como eliminación de los rezagos del autoritarismo. No se tratan los objetivos, visiones, estrategias, formación de profesionales, adecuada inserción en un Estado democrático, vinculaciones con agencias de otros estados en función de temas como terrorismo, crimen internacional organizado, problemas transfronterizos u otros asuntos.

4. CONTROL CIVIL Y «RELACIONES CIVIL-MILITARES»

La cuestión de las relaciones civil-militares atrae gran atención pero también se le interpreta corrientemente como formas no explícitas de negociación de poder o de posiciones políticas. Es una variable que incluye varios aspectos. El primero es el grado de interés de los ciudadanos en el asunto y la forma como se plantean esas relaciones con miras a no repetir los errores producidos en la historia peruana: el militarismo del siglo XIX, las variadas formas de intervención en política del siglo XX, hasta los niveles inéditos de corrupción en la década de los noventa. Ello hace notoria

la ausencia de consideraciones sobre la actuación política que históricamente las Fuerzas Armadas han ejercido de distintos modos y que seguirán ejerciendo en la medida en que la fragilidad social e institucional, y la precariedad política del país, hagan que tales fuerzas sean percibidas no solamente como garantía de defensa sino también como sostén del gobierno. Es pues asunto neurálgico en el que poco se ha adelantado es estos años, ya que se detuvo el proceso de «reestructuración» que no pretendió realmente ser una reforma de las Fuerzas Armadas; no se avanzó en varias de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, ni se advierte convicción de que la anunciada lucha contra la corrupción en las instituciones armadas haya logrado los resultados que se esperaban.

Respecto a estas relaciones, muy pocos planteamientos consignan el rol que compete en materia de seguridad a los militares como «ciudadanos» y a los ciudadanos como tales. El énfasis en preservar la autonomía y aislamiento de las instituciones armadas en consideración a sus particularidades de visión, misión y naturaleza es equívoco y no despeja el anhelo recurrente de acercamiento de partidos políticos a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional con fines distintos de los exclusivamente «institucionales» y viceversa. El hecho de que por primera vez voten decenas de millares de policías y militares, hace que los aspectos materiales que interesan a los integrantes de las Fuerzas Armadas y policiales se hayan incorporado al proceso político partidario con mayor énfasis del que reciben otros asuntos centrales.

Finalmente, merece mención especial la falta de énfasis en la subordinación de todo el personal militar al control de los civiles, sea en el ámbito del Poder Ejecutivo, el Congreso o el Poder Judicial; ni parecen tener

En materia de inteligencia, los planteamientos son escasos y subrayan temas como la reestructuración, entendida como eliminación de los rezagos del autoritarismo. No se tratan los objetivos, visiones, estrategias, formación de profesionales, adecuada inserción en un Estado democrático, vinculaciones con agencias de otros Estados en función de temas como terrorismo, crimen internacional organizado, problemas transfronterizos u otros asuntos.

Los partidos políticos en su mayoría siguen viendo a la opinión pública esencialmente como un simple receptor de las políticas de seguridad y defensa, con lo cual se mantiene el esquema fundamental de exclusión y división entre civiles y militares, que todas las agrupaciones políticas reconocen y lamentan, sin encontrar hasta ahora la manera apropiada de abordarla.

planteamientos relevantes, salvo excepción, sobre lo que debe entenderse por «conducción democrática» de las Fuerzas Armadas, tema absolutamente central para la consolidación de la democracia.

5. POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS TEMAS POLICIALES

Las políticas de seguridad ciudadana y los temas policiales son unos de los factores más relevantes para la ciudadanía y ello es advertido por los candidatos. El aumento real de todas las manifestaciones delincuenciales, la falta de respuesta adecuada de los

operadores del sistema de control social (llámese policía, fiscalía, administración de justicia o sistema penitenciario) y la cobertura a veces sesgada de los medios de comunicación, hacen que el tema sea extremadamente sensible.

Una dificultad de todos los planes de gobierno es la visión fragmentada de los componentes del sistema de control social. No consignan la necesidad de un sistema armónico que procese eficazmente los conflictos entre los actores mencionados que llevan a la morosidad, ineficacia y corrupción del «sistema», y el hondo y comprensible rechazo ciudadano que a veces impulsa a las poblaciones a hacer justicia por sus propias manos y asigna a la *justicia* la peor aceptación social.

Otro problema es no reconocer la crisis del Sistema Nacional de Control Social y Persecución del Delito, que se encuentra totalmente desbordado por la realidad. El número de delitos no denunciados, el carácter indiscriminado de las intervenciones policiales, la cantidad de procesos judiciales estancados y el hecho de que el 75% de los 34 mil presos estén sin sentencia firme, evidencian la magnitud de la crisis.

Todos los candidatos, sin excepción, plantean la mejora de la seguridad ciudadana,

fortaleciendo los instrumentos represivos y las acciones de disuasión, privilegiando los primeros, opción que desconoce el carácter estructural de la crisis del sistema de control del delito. El criterio de exigir mayor severidad resulta por sí solo insuficiente.

Otra omisión es que no se considera debidamente al actor más importante en temas de seguridad, en su sentido integral, que es el ciudadano mismo en su calidad de trabajador, empresario, estudiante o de cualquier otra; así como la identificación de sus responsabilidades en la generación de mayor seguridad para todos. Los partidos políticos en su mayoría siguen viendo a la opinión pública esencialmente como un simple receptor de las políticas de seguridad y defensa, con lo cual se mantiene el esquema fundamental de exclusión y división entre civiles y militares, que todas las agrupaciones políticas reconocen y lamentan, sin encontrar hasta ahora la manera apropiada de abordarla.

Puede suponerse que lo anterior se debe, en parte, a que se encarga a militares y policías en retiro la confección de los programas de gobierno en estos temas. No parece existir un trabajo conjunto, ya sea con cuadros profesionales propios o con civiles conocedores y hasta especialistas en estos temas, que los hay, aunque en uno que otro caso se advierte una percepción más propiamente «política», lo cual podría ser alentador hacia el futuro.

También aquí cabe referirse a las políticas del Acuerdo Nacional en relación con la seguridad ciudadana, mencionado por algunas agrupaciones políticas. La política nacional de seguridad ciudadana concretada en una ley que estableció un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y reparaciones subsidiarias en niveles regionales y locales, es un mecanismo que funciona adecuadamente en algunas circunscripciones distritales puntuales, pero ciertamente no a nivel nacional.

Todas las agrupaciones priorizan la necesidad de aumentar las capacidades de la Policía Nacional en materia de recursos humanos, tecnología e infraestructura. Pa-

rece haber bastante consenso sobre la necesidad de dar prioridad a su institucionalidad, equipamiento, mecanismos de control de la corrupción, mejoramiento del bienestar, la autoestima y la consideración ciudadana. Se considera que hay medidas relativamente modestas que pueden incrementar su eficacia y su operacionalidad. En este aspecto existe cierto número de propuestas interesantes. Sin desconocer las grandes dificultades de la institución policial, la mayoría estima que debe mantener su carácter nacional como factor de contención frente a la gran dispersión de problemas políticos, geográficos, sociales, culturales y también, por cierto, delincuenciales.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. Es positivo y democrático que la gran mayoría de grupos políticos hayan incorporado temas de seguridad y defensa en los programas de gobierno y que consideren que son temas de debate público.
2. Se advierte que hay coincidencias como la necesidad de hacer esfuerzos en seguridad ciudadana, superar las dificultades institucionales, de equipamiento, personal, financieras y operacionales de las Fuerzas Armadas y fuerzas policiales, entre otros temas.
3. A pesar de la mayoritaria participación de militares y policías en la elaboración de los programas, se observan diferencias en las visiones, en las propuestas y en el modo como deberían procurarse los objetivos de seguridad y defensa.
4. Deben anotarse algunas ambigüedades y carencias de los planes y programas:
 - a. No recogen los avances del debate nacional e internacional sobre seguridad y defensa, limitándose a enfoques genéricos. Casi no hay referencias a los conceptos de seguridad democrática, humana, cooperativa, común, defensa defensiva y otros.
 - b. No se ubican los problemas de seguridad y defensa en el marco de la globalización, las transformaciones

producidas en la relaciones internacionales, las nuevas formas de conflictividad y amenaza ni los contextos estratégicos, políticos, jurídicos y otros, donde ocurren realmente los fenómenos que conciernen la seguridad y la defensa.

- c. No enfatizan en la necesidad de formulación civil de estas políticas, así como la de control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas y fuerzas policiales.
- d. No contemplan las cuestiones constitucionales y legales, por considerar que el problema es sólo de cumplimiento, sin interrogarse sobre las ambigüedades, vacíos y hasta contradicciones existentes.
- e. No se enfatiza en la necesidad de fortalecer el Ministerio de Defensa como órgano político rector de la política de defensa y autoridad directa sobre las Fuerzas Armadas.
- f. Pocos mencionan la necesidad de fortalecer el rol del Congreso y la Comisión de Seguridad y Defensa.
- g. Es notoria la participación de oficiales militares y policiales en retiro, en los documentos programáticos, aunque como ciudadanos tienen derecho a participar, es ilustrativa de la carencia histórica de pensamiento civil y político, de cuadros políticos que los trabajen y líderes que los asuman.
- h. No hay reconocimiento del rol de las Fuerzas Armadas como actor político y hasta poder fáctico en la historia republicana. Esto supone que los serios problemas existentes no serían de estructura, sino coyunturales y/o personales.
- i. No se reconoce que las Fuerzas Armadas y fuerzas policiales tienen capacidad negociadora frente a los gobiernos, ejercida históricamente de varios modos y que se seguirá ejerciendo en la medida que la fragilidad

Es positivo y democrático que la gran mayoría de grupos políticos hayan incorporado temas de seguridad y defensa en los programas de gobierno y que consideren que son temas de debate público.

A pesar del uso generalizado de expresiones como «seguridad integral», no parece haber una visión de conjunto sobre la problemática de seguridad ni se hacen propuestas que integren la acción de distintos sectores del Estado y la sociedad.

social e institucional y la precariedad política del país lo permita.

- j. No se hace una evaluación del comportamiento de las Fuerzas Armadas y policiales con respecto a la lucha antisubversiva ni del conflicto ocurrido con Ecuador en 1995.
- k. A pesar del uso generalizado de expresiones como «seguridad integral», no parece haber una visión de conjunto sobre la problemática de seguridad ni se hacen propuestas que integren la acción de distintos sectores del Estado y la sociedad.
- l. Los planteamientos parecen responder a dos visiones bastante diferentes. Una

prioriza una suerte de retorno a un *estatus* perdido, al que se le atribuyen propiedades y calidades que no deberían ser cuestionadas. La otra supone que esas instituciones, como todas las demás del Estado, hacen parte de un antiguo y complejo problema que debe ser enfocado, no solamente con criterios de modernización, reingeniería o potenciación, sino que precisan también una reforma.

IV. TENDENCIAS

A partir del ejercicio anterior, es posible identificar algunas tendencias que podrían confirmarse en el futuro próximo:

DE AUMENTO

- a. Los presupuestos a las Fuerzas Armadas y policiales para mejorar equipos, sueldos, servicios de bienestar e incremento de la capacidad operativa.
- b. La consolidación y posible expansión del Fondo de Defensa y Seguridad, manteniendo la capacidad de iniciativa y empleo en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Comando de las Fuerzas Policiales.
- c. El incremento de reclamos institucionales por lo que consideran ataques a su imagen.
- d. El reconocimiento de responsabilidades locales en materia de seguridad ciudadana.

- e. La posible aceptación de la actividad empresarial de las Fuerzas Armadas.

DE MANTENIMIENTO

- a. De un régimen de justicia militar no cabalmente integrado al de la justicia común.
- b. De ambigüedad en los roles y misiones de las Fuerzas Armadas, particularmente en su participación en tareas de orden interno y desarrollo.
- c. La insistencia de sectores militares en hacer ellos mismos los cambios en materia de educación y formación.
- d. Las «relaciones civil-militares» seguirán constituyendo un concepto complejo. No desaparecerán las dificultades para crear espacios dialogantes para el tratamiento de estos temas.
- e. De restricciones en materia de determinación del secreto y la reserva en el sector de seguridad y defensa.
- f. De la paralización de la reforma policial. Se enfatizará en las tareas de represión del delito sin atender debidamente su prevención.

DE AMBIGÜEDAD

- a. El estado de avance de la reestructuración de las Fuerzas Armadas que debía hacer parte de la transición democrática.
- b. La disposición del Congreso de asumir la adopción de leyes, verificar su cumplimiento y fiscalizar las Fuerzas Armadas, a las fuerzas policiales y a los servicios de inteligencia.
- c. La implementación efectiva de los conceptos de control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas y las fuerzas policiales, y la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- d. La discusión sobre la existencia o no de consensos sobre políticas de seguridad y defensa. La posibilidad de elaboración de nuevas «políticas de Estado» en el próximo gobierno no debe ser descartada.
- e. En el control de recursos y prerrogativas militares, sin contrapartida de me-

canismos de transparencia, eficiencia y control del gasto.

V. ESCENARIOS

A la luz del debate electoral se pueden prever hasta tres escenarios para los planteamientos sobre seguridad y defensa, dependiendo del resultado de las elecciones.

El primer escenario es de continuidad de políticas ambiguas, como las producidas entre 2001 y 2006 en circunstancias de transición democrática. Sus principales elementos son: la reforma de las Fuerzas Armadas no avanza en el campo institucional; se mantienen «cotos cerrados» en el marco de la negociación entre poder civil y «poder militar»; se aceptan mecanismos formales de transparencia en la gestión; se mantiene la justicia militar como asunto castrense y se obstaculiza la judicialización de las violaciones de los derechos humanos. Por otro lado, se produce un mejoramiento lento en el nivel de equipamiento, capacidades y recursos humanos de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas policiales. Se opta por la ampliación de la misión y los roles de las Fuerzas Armadas a tareas de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Se realizan cambios cosméticos en el funcionamiento, presupuesto y recursos humanos de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas policiales. Finalmente, se producen cambios legales que no modifican el *status quo*.








En el segundo escenario el nuevo gobierno empieza a adoptar decisiones que implican profundos cambios, a partir de una verdadera reforma y modernización de este

sector del Estado de acuerdo a los avances producidos en los estándares internacionales de control democrático. Sus elementos son: la adopción de políticas de seguridad y defensa fundadas en el nuevo contexto estratégico internacional de seguridad y producto de consultas con la idea de ir formando consensos, cambios en la Constitución, en el Acuerdo Nacional y en el Libro Blanco de la Defensa. Hay una clara determinación de los ámbitos que corresponden a cada institución, así como de los procedimientos necesarios para aplicarlos. Se avanza en un proceso que permite un verdadero control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas en el ámbito político, jurídico y operativo; aumentan los niveles de transparencia y fiscalización; se explicita y ejerce el rol del Congreso y del poder judicial en estos temas.

En el tercer escenario se produce una ruptura del Estado, situación que ocasiona un descalabro como consecuencia de decisiones tomadas por el nuevo gobierno. Sus elementos son: se insinúa un ambiguo marco global de la seguridad; se acelera el deterioro de condiciones internas y externas; se abandona toda intención de cambios y reformas de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas policiales, lo que puede llevar a un peligroso aislamiento de éstas con el resto de la sociedad, con el riesgo de creciente politización, como ya ocurrió en el pasado, con pérdida de reconocimiento en la ciudadanía; incremento de casos de corrupción e impunidad, a nivel individual y colectivo; disminución de capacidad de control de la ciudadanía y cambios constitucionales y legales perjudiciales.

POLICY PAPERS

COOPERACIÓN EN LA SEGURIDAD REGIONAL

-  N° 7 **Venezuela y los Estados Unidos: una relación compleja**
-  N° 6 **La agenda de seguridad Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina y Brasil (2000-2005)**
-  N° 5 **Venezuela. La reconceptualización de la seguridad (1999-2005): Impactos internos y externos**
-  N° 4 **Brasil frente a los desafíos de la cooperación en seguridad**
-  N° 3 **Problemas transnacionales de seguridad: desafíos para Colombia y la cooperación en la región andino-brasileña**
-  N° 2 **Sociedad civil y seguridad regional: retos para una articulación democrática**
-  N° 1 **Seguridad regional andina y escenarios posibles**

LIBROS

PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL

Marco Cepik, Socorro Ramírez (editores). *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, IEPRI, Universidad Federal Do Rio Grande do Sul. 2004. ISBN: 958-8128-09-9.

Daniel W. Christman, Jhon G. Heiman, Julia E. Sweig. *Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrenta Colombia y la región andina.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, Council on Foreign Relations. 2004. ISBN: 958-8128-07-2.

Wolf Grabendorff (editor). *La seguridad en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, CEREC. 2003. ISBN: 958-8128-05-6.

ESTE *POLICY PAPER* FORMA PARTE DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL COORDINADO POR HUGO PALMA Y FUE PREPARADO POR EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL PROCESO ELECTORAL EN PERÚ ENCABEZADO POR RICARDO SOBERÓN GARRIDO.

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.seguridadregional-fes.org