

APROXIMACION A LA SEGURIDAD EN EL PERU

CONSIDERACIONES GENERALES

En las actuales circunstancias la seguridad es uno de los principales factores de inquietud ciudadana. Sin embargo, por razones complejas, hasta hace poco no ha formado parte significativa del debate político. Aún ahora no es objeto de planteamientos integrales de las agrupaciones políticas ni de las principales instituciones ejecutivas, legislativas o judiciales del Estado, que además, han sido históricamente renuentes a definir políticas de seguridad y defensa y asumir responsabilidades directas en estas materias. Esto ha contribuido a que a los temas de seguridad y defensa se les pretenda considerar como “no políticos”, con todas los inconvenientes, ambigüedades y frustraciones que ello acarrea. A falta de tratamiento orgánico e institucionalizado, su esporádico y emotivo abordaje se polariza y exagera por razones de interés político coyuntural. La acrimonia, acusaciones e insinuaciones de todo tipo y en toda dirección –siendo la de traición a la patria bastante frecuente- prevalecen sobre el escrutinio razonado, la sustentación objetiva y la actitud propositiva.

A pesar de la encomiable labor de unos pocos centros de investigación, no se ha avanzado lo suficiente en materia de sistematización y esclarecimiento de los problemas relacionados a la seguridad y la defensa, haciendo notorias ciertas carencias conceptuales, analíticas, institucionales y operacionales. Los medios de comunicación social, en las oportunidades en que se refieren a estos temas, lo hacen, por lo general, de modo puntual y en clave alarmista, resultando de escasa asistencia a su esclarecimiento.

El Acuerdo Nacional (1), institución sui generis que agrupa representantes del Estado, la empresa, los trabajadores y la sociedad civil para el diseño de Políticas de Estado, incluyó temas importantes en materia de seguridad, defensa y Fuerzas Armadas: VI Política “Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración”; VII Política “Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y la Seguridad Ciudadana”; IX Política “Política de Seguridad Nacional” y XXV Política “Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia”. Un planteamiento posterior y resumido hecho por la Presidencia del Consejo de Ministros y titulado “Hoja de Ruta”, bajo los epígrafes Defensa, Seguridad Ciudadana y Paz y Reconciliación, retomó lo esencial de las Políticas antes acordadas. Sin embargo, la sociedad continúa sin estar debidamente informada sobre la significación de tales enunciados y, menos aún, sobre el estado de su aplicación.

Lamentablemente, ni la Constitución Política ni los dispositivos legales proveen la indispensable orientación para distinguir entre cuestiones de seguridad y defensa y establecer claramente las responsabilidades respectivas. Hay

insuficiencia de espacios donde examinar y debatir ordenada y democráticamente los temas de seguridad y defensa, lo cual coadyuva a que el nivel de preocupación crezca exponencialmente y no extraña que coexistan la confusión con sensaciones de desamparo ciudadano, ambigüedad respecto a las funciones de las Fuerzas Armadas y ansiedad respecto a la posible evolución de estos temas.

ANTECEDENTES PRINCIPALES

a) La pesada herencia de las últimas décadas.

A través de una serie de reformas, el gobierno militar de 1968-1980 acabó con el orden social y económico existente pero no consolidó uno nuevo. El Estado creció, particularmente en sus actividades empresariales y en las fuerzas armadas, pero los problemas sociales quedaron lejos de solucionarse. El retorno del país a la democracia en 1980 presentó, desde el punto de vista de la seguridad, una situación paradójica, ya que el gobierno militar había incrementado considerablemente la capacidad de defensa, sin por ello detectar la conformación y significación del movimiento terrorista Sendero Luminoso, que iniciara abiertamente su accionar violento el mismo día de las elecciones. Los gobiernos que le sucedieron, no consiguieron identificar políticas adecuadas ni establecer mecanismos eficaces para combatir el terrorismo.

A inicios de la década de los noventa Sendero Luminoso alegaba haber alcanzado el equilibrio estratégico con el Estado. Además, el país padecía una inflación enorme y el resultado de la violencia se contaba en millares de muertos, decenas de millares de desarraigados y millares de millones de dólares en pérdidas materiales. El gobierno de los años noventa se inició con la remoción de oficiales que consideró de fiar y la búsqueda de copamiento de los servicios de inteligencia y luego de todos los mecanismos de seguridad. Paulatinamente, las Fuerzas Armadas fueron actuando cada vez más como elemento de apoyo político al gobierno. (2) El enorme crecimiento del Servicio de Inteligencia Nacional, su preponderancia sobre las Fuerzas Armadas y su actuación como articulador político del régimen hasta su final fueron notorios.

El mayor acontecimiento en materia de seguridad fue la captura de Abimael Guzmán, cabecilla de Sendero Luminoso. Un cambio estratégico en la lucha contra el terrorismo incluyó el acercamiento de las Fuerzas Armadas a las poblaciones, una mayor sofisticación de la búsqueda de inteligencia y el creciente éxito de las Rondas Campesinas encuadradas por el Ejército que combatieron al senderismo en áreas rurales, obligándolo a replegarse a las ciudades. Pese a que el terrorismo cometió actos atroces en áreas urbanas, sus principales dirigentes terminaron siendo capturados gracias a la organización de muy competentes cuadros de inteligencia en la Policía Nacional.

La disminución constante de las actividades terroristas produjo un perceptible mejoramiento de la situación de seguridad. Lamentablemente, se produjo suscitó

también el hostigamiento de opositores políticos reales o supuestos, en vez de concentrarse en finiquitar a los rezagos de Sendero Luminoso y del menos significativo, aunque también terrorista, Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), que haría una sangrienta reaparición secuestrando a centenares de personas en la Embajada del Japón en 1996. Por otra parte, el gobierno nunca despejó una cierta ambigüedad respecto a la desaparición de Sendero Luminoso, pues en ocasiones resaltaba su liquidación y en otras, su posible reaparición, la cual, sugería, solo podría evitarse mediante un gobierno fuerte y eficaz, vale decir, por él mismo. En esas dos décadas, lo esencial de la lucha contra el terrorismo, más que en el plano político se dio en las áreas policial y militar. En la práctica, la retracción de la responsabilidad política se acompañó de excesiva autonomía y hasta de un desentendimiento del accionar de las Fuerzas Armadas que llevó a la militarización del conflicto, a cambio de lo cual se procuró protegerlas en casos de violación de los derechos humanos. (3)

A inicios de 1995 un conflicto fronterizo con Ecuador encontró al sistema de defensa peruano falto de inteligencia adecuada y de preparación suficiente y ubicación en el terreno. Su reacción fue similar a la que tuvo en 1982 frente a una incursión similar, con la diferencia de que en esta ocasión la mejor preparación de la fuerza ecuatoriana inhibió su inequívoca y total expulsión del territorio, constituyendo un revés para los peruanos. La intervención de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 condujo inicialmente al establecimiento de una Misión de Observadores Militares Ecuador Perú MOMEPE y luego al llamado Proceso de Brasilia que finalmente puso fin al diferendo permitiendo una demarcación total y definitiva de la frontera, además de otros importantes acuerdos. Con ello ha cambiado la naturaleza de la relación entre ambos países, haciéndose más amistosa y cooperativa.

A pesar del heroísmo de oficiales, policías y jóvenes soldados que participaron en el conflicto con Ecuador y la lucha antiterrorista en condiciones muy adversas, hacia el final del gobierno la desinstitucionalización y desprestigio de las instituciones de seguridad y especialmente de su liderazgo fueron prácticamente totales. La colusión de las cúpulas militares y policiales con el gobierno, junto a hechos increíbles como las compras militares y en especial la venta de armas a la guerrilla colombiana, demostraron que se habían perdido referentes elementales de comportamiento.

b) La transición hacia la democracia

En el breve interinato democrático se inició una depuración de los cuadros más vinculados al régimen anterior. En el marco de la redemocratización y con apoyo externo, se realizaron algunos estudios sobre lo ocurrido y las posibilidades de evitar su repetición. Se estableció una Comisión de la Verdad para encontrar explicación a la enorme violencia de las dos últimas décadas y a sus principales responsables.

Por primera vez en la historia nacional, los más altos mandos de las instituciones militares y policiales fueron detenidos y presos y se iniciaron contra ellos investigaciones y procesos. Las Fuerzas Armadas presentaron excusas al país por los "excesos" cometidos en la lucha contra el terrorismo y por haber acompañado al gobierno en su aventura política.

Sin embargo, no fue debatida de forma serena y productiva la actuación de las Fuerzas Armadas en el marco del proyecto autoritario. Esta cuestión no es académica y su adecuado tratamiento sigue constituyendo asunto pendiente que no responde a ningún propósito de satanizar a las instituciones sino a la necesidad de entender cómo organizaciones tan poderosas pudieron ser dominadas a partir de los principios de disciplina y obediencia que, naturalmente, son incompatibles con el uso que se les dió. Alegar, como se hace con frecuencia, que ya no hay problema porque el Presidente fugó del país y los Comandantes Generales y otros altos oficiales están siendo juzgados equivale a suponer que lo ocurrido fue una suerte de accidente ya superado y totalmente independiente de problemas de estructura y de cultura que acompañan al sistema político y a las instituciones armadas desde el inicio de la República y que en la década de los noventa llegaron a niveles sin precedentes.

Finalmente, en el gobierno de transición se produjo un drástico recorte presupuestal que, al parecer, se habría debido en parte a la convicción de que sumas considerables del presupuesto de defensa se aprovechaban por la corrupción; pero no se debatió la cuestión esencial de la adecuación de las Fuerzas Armadas a una nueva realidad económica, política, social y también estratégica. Lamentablemente, tampoco se estableció un espacio donde la sociedad civil y las instituciones del Estado pudieran examinar la naturaleza de la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas, sus funciones esenciales y en general otros temas centrales para estas instituciones, la seguridad y la defensa.

c) El nuevo gobierno

Con el gobierno elegido el 2001 se produjeron importantes cambios. En el Ministerio de Defensa se designó al Segundo Vicepresidente de la República y Congresista como primer Ministro civil desde la creación del cargo casi veinte años antes. Tras pocos meses, un nuevo Ministro, también civil, inició un complejo proceso de "reestructuración" de las Fuerzas Armadas. Es intrigante que se discutiera, inclusive, el término apropiado para referirse a los cambios necesarios: reestructuración, reforma, re-ingeniería, modernización, etc., conceptos todos claramente diferentes cuya dilucidación importa a la conducción democrática de las Fuerzas Armadas.

El Ministro continuó la depuración de cuadros iniciada en el Gobierno de transición, avanzando hacia un perfil piramidal del cuerpo de oficiales y redujo el número de regiones militares. Además, promovió y el Congreso aprobó una nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa que, por primera vez, lo identifica

como el órgano rector en materia de política de defensa y ubica inequívocamente a las Fuerzas Armadas en ese sector del Poder Ejecutivo como "órganos de ejecución". Se aprobó también el Reglamento de la Ley.

Del mismo modo, se avanzó en modificar los manejos prácticamente autónomos de cada instituto militar y darles características de interoperatividad. Ingresaron algunos civiles al Ministerio incluyendo el Viceministro para Asuntos Administrativos y Financieros y el Director General de Política y Estrategia. Se inició una lucha contra la corrupción, incrementándose la transparencia y racionalización, al punto de colocarse información sobre los gastos del Ministerio al alcance del público. Se continuó la revisión de planes de estudios de los institutos de formación y se concluyó el "Proyecto Ejército" de modernización institucional y planes equivalentes en las otras fuerzas, mejorándose la alimentación, la remuneración y el trato del personal subalterno. Sin embargo, no se superaron las dificultades presupuestarias, como lo demostró la dilatada polémica sobre si el Perú debía o no adquirir fragatas italianas que reemplazarían parte del material dado de baja y que se ofrecían en condiciones operativas y de costo excepcionales, las limitaciones para el entrenamiento del personal y mantenimiento del material y, particularmente, el muy reducido porcentaje de gasto operacional.

Por otra parte, se continuó el acercamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores y se suscribió el Compromiso de Lima en julio del 2002, primera oportunidad en que Cancilleres y Ministros de Defensa de los países andinos se pronuncian y comprometen conjuntamente en temas de seguridad y defensa. Se procuró el mejoramiento de vinculaciones institucionales con las Fuerzas Armadas de los países vecinos, incrementándose el número de medidas de fomento de la confianza y acordándose formas especiales de cooperación con Colombia y Brasil. La concertación de una alianza estratégica con Brasil fue también elemento especialmente importante. En la práctica, todo esto significa que el Perú ha optado por un esquema que descarta absolutamente cualquier planteamiento que pudiera considerarse ofensivo y trabaja activamente para la superación de toda posibilidad de conflicto en la región que sería ilegal en términos jurídicos, inviable en lo político y ruinoso para quienes participaran en el mismo.

Los logros reseñados no son pequeños si se tiene en cuenta, por una parte, que subsisten sectores -aunque disminuidos- que aún consideran el conflicto como una opción política y, por otra, que las Fuerzas Armadas poseen "entidad constitucional" y que históricamente han sido o gobierno del país o renuentes a admitir autoridad distinta de la directa del Presidente de la República. No es por acaso que la anterior ley definía al Ministerio de Defensa como "el organismo representativo de las Fuerzas Armadas".

No obstante estos avances, se carece de indicaciones adecuadas sobre la formulación y/o aplicación de políticas de seguridad y defensa. El Consejo de

Defensa Nacional aprobó el año 2004 una Política de Seguridad y Defensa Nacional con la calificación de secreta y que solamente se conoció por su difusión en el Libro Blanco de Defensa Nacional el año 2005. La Comisión Permanente del Congreso aprobó una Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional que establece la finalidad y composición del mismo, reincidiendo en la falta de separación conceptual y operativa entre uno y otro tema que viene de la Constitución. A inicios del gobierno, el Foro del Acuerdo Nacional adoptó las políticas que ya se han mencionado y preparó un conjunto de "matrices" que enriquecían el contenido de dichas políticas e identificaban lineamientos para su cumplimiento. Sin embargo, se carece de información adecuada sobre dichas matrices o el estado de avance de las propuestas formuladas. El Ministro civil fue reemplazado por el Comandante General del Ejército que para tal efecto adelantó algunos días su pase a retiro y poco después se produjo la salida de los principales funcionarios civiles del Ministerio.

En el caso del Ministerio del Interior, igualmente a diferencia de los años noventa en que fueron militares, el Gobierno designó civiles para encabezarlo. El primero llevó un grupo de asesores civiles con los que inició un encomiable proceso de reforma policial, orientado a la mayor profesionalización y autoestima de la fuerza, así como de modernización del equipo y sistemas de operación. El siguiente Ministro debió renunciar por diferencias con el Jefe de la Policía, a quien no consiguió remover y con su sucesor volvieron modos de actuar que se creían superados en el sector.

LA SITUACION ACTUAL DE SEGURIDAD

Con la pesada herencia recibida y las dificultades encontradas en el intento de cambio, es explicable la considerable sensación de inseguridad existente que viene afectando a todas las áreas de actividad política, económica y social. A continuación se examinan algunos ámbitos problemáticos de la seguridad.

a) El sistema democrático y la gobernabilidad.

i) No son los sólidos que debieran, pues aunque las encuestas continúan indicando que se prefiere la democracia, hay una alarmante crisis de representatividad política, tendencia a actuaciones violentas y menor tolerancia frente a lo que se considera como grave inseguridad. El desembalse de expectativas contenidas a lo largo de una década coincidió con el considerable desprestigio de las instituciones en general, incluyendo el Gobierno, el Congreso, el Poder Judicial, los partidos políticos y en alguna medida también las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Se produjeron constantes desafíos abiertos al Gobierno y a las autoridades regionales, municipales y judiciales, que responderían a una convicción de que los reclamos serán atendidos sólo si se acompañan con medidas de fuerza y violencia como bloqueo de carreteras o secuestros de autoridades. Varios alcaldes tuvieron que ser salvados del linchamiento por la Policía y otros deben mantenerse alejados de sus

jurisdicciones. El contrabando abierto, masivo y armado no consigue ser reprimido. Es evidente la dificultad policial para contener la multiplicación de desbordes sociales.

El sistema de gobierno interior compuesto por una vasta red de prefectos, sub-prefectos y gobernadores designados políticamente es totalmente ineficaz, a juzgar por la inseguridad ciudadana y la incapacidad de adelantarse a situaciones violentas de sectores radicales o delictivos.

Las encuestas muestran una alarmante desagregación social, inclinación al desconocimiento de la legalidad y tolerancia con la corrupción. Por ejemplo, 88% piensa que no hay igualdad; 60% no confía en las personas; 88% piensa que los peruanos no respetan la autoridad; 80% piensa que no son justos; 70% considera que no son responsables; 62% que no son leales; 83% que no son honestos; 81% que no dicen la verdad; 86% que no son puntuales; 54% que no son exigentes de sus derechos; 83% que no cumplen con las leyes, etc. (4). No sorprende entonces que el Perú tenga un altísimo índice de piratería musical, editorial y de software. Obviamente también hay índices positivos de valores, pero es evidente la profundidad de la crisis institucional, social y personal.

Frente a la significativa caída de credibilidad del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, hay creciente aceptación de las Fuerzas Armadas en la opinión pública. Durante muchos meses, comentarios públicos, encuestas y debates consideraron que la salida de la crisis política incluía la renuncia presidencial, el adelanto de las elecciones y hasta, increíblemente, un golpe militar. Se discutió abiertamente si el fin del régimen sería ordenado vía vacancia presidencial declarada por el Congreso o si la presión de las calles lo haría caótico. El acercamiento del final del mandato y el inicio de la campaña electoral aseguraron que el Gobierno complete su período. Preocupa que sectores de la población consideren que todos los políticos son iguales y que deberían irse.

ii) Seguridad jurídica

No ha avanzado casi nada la reforma judicial y el sistema sigue siendo considerado moroso, ineficaz y corrupto. En el ámbito criminal se producen procesos interminables, la liberación de procesados por falta de sentencias o aplicación de penas absurdamente leves. La población toma a veces la justicia sus manos y maltrata o lincha a presuntos culpables.

La credibilidad de la lucha contra la corrupción es tema polémico. Numerosos sectores estiman que la corrupción es generalizada y representa una erosión permanente del capital social, la justicia y la seguridad. Igualmente preocupante es que muchos consideren que el Perú continuará teniendo regímenes corruptos.

iii) Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Se formó en el Gobierno de Transición y se amplió en el actual. La difusión de su informe el año 2003 motivó considerable polémica pues durante varios años se había manejado una cifra de aproximadamente 25.000 víctimas fatales como resultado de la violencia y el estimado de la Comisión, superior a 69,000, causó comprensible emoción. Del mismo modo, a pesar que el informe reconoce la responsabilidad de Sendero Luminoso como principal actor de la violencia, continuó la polémica respecto a si la actuación de miembros de las Fuerzas Armadas en ciertas circunstancias se trató de "excesos" o de violación sistemática de derechos humanos en algunos lugares y períodos específicos, como la entiende la Comisión.

Con alguna demora, el Estado reaccionó pidiendo perdón por las víctimas y daños causados por sus agentes y señalando que procuraría implementar las recomendaciones recibidas en materia de compensaciones, particularmente las de tipo colectivo. A este efecto, aprobó un Plan de Paz y Desarrollo para los departamentos más afectados por la violencia que son también los más pobres del país. Sin embargo, se considera generalmente que aún no se han reconocido responsabilidades ni se están produciendo efectivamente reparaciones materiales, morales y simbólicas. (5) Otros sectores coinciden en esta apreciación añadiendo que no ha habido propiamente un "duelo" por las víctimas de la violencia y que no se está haciendo lo suficiente para crear un país de iguales ante la ley; por todo lo cual estiman que la ansiada reconciliación es aún materia pendiente. (6)

b) La seguridad internacional del país

En los últimos años se ha registrado una dinámica importante en la relación vecinal. Entre los elementos más significativos cabría consignar los siguientes:

Ecuador. La suscripción de los acuerdos de Brasilia a finales de 1998 representó un cambio histórico en la relación. Se completó total y definitivamente la demarcación de la frontera y se incrementó sustancialmente la cooperación bilateral especialmente en la zona fronteriza, registrándose un notable aumento del comercio. Las relaciones entre las Fuerzas Armadas han mejorado.

Colombia. La preocupación por las actividades de las FARC pero también de los fabricantes y traficantes de drogas, ha incrementado la cooperación en inteligencia y fronteriza. Los Ministros de Defensa de ambos países y el del Brasil han acordado sistemas de vigilancia de las actividades ilegales en los ríos fronterizos, ejercicios conjuntos de entrenamiento militar y conexión de las redes de comunicaciones en las zonas fronterizas, con mayor despliegue militar y vigilancia del tráfico aéreo.

Brasil. Se acordó una alianza estratégica con ese país que incluye importantes elementos estratégicos y de defensa. Además de mayor vinculación comercial y de impulso a la infraestructura de transportes que facilite el comercio del Brasil con los países del Pacífico, se ha convenido el paulatino acceso peruano al

sistema satelital SIVAM de vigilancia del área amazónica. Esto deberá permitir mejor control del espacio aéreo y terrestre para fines de combate al tráfico de drogas y de posibles actividades subversivas o delictivas.

Bolivia. La relación, históricamente amistosa, continúa siendo intensa en todos los planos. Perú continúa apoyando la aspiración boliviana de encontrar una salida al Pacífico y ha incrementado las facilidades que brinda a ese país. Suscita preocupación el intenso contrabando fronterizo y también la falta de presencia adecuada del Estado en la atención de los problemas de las densamente pobladas áreas fronterizas en los dos países. Últimamente se han registrado dificultades políticas.

Chile. Se abordaron algunos temas en materia de fomento de la confianza y cooperación en defensa. En septiembre de 2001 tuvo lugar en Lima una reunión denominada 2+2 de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, que constituyeron un Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política. Los Ministros acordaron iniciar un proceso de estandarización de la medición de gastos de defensa y crearon además un Comité de Seguridad y Defensa COSEDE, formado por representantes diplomáticos y militares. Se han dado pasos iniciales en el proceso de estandarización y Chile participó en una operación UNITAS.

Sin embargo, elementos como la desproporción entre las Fuerzas Armadas a partir del significativo programa de adquisiciones chileno frente a una evidente disminución de los recursos de las peruanas, la presentación del pedido peruano a Chile de negociación del establecimiento de límites marítimos y otros hechos llevaron a cierta crispación de las relaciones: Se ha reiterado la voluntad de ambos países de conducir las relaciones hacia mayor cooperación, descartado totalmente cualquier posibilidad de conflicto y se ha solicitado el prudente tratamiento diplomático y jurídico de los diversos temas.

Estados Unidos. En materia de seguridad la relación está determinada por los temas del terrorismo y la producción y tráfico de drogas ilícitas. Perú participa activamente en los mecanismos interamericanos e internacionales contra el terrorismo. En lo relativo a drogas no hay plena coincidencia en materia de erradicación de cultivos ilícitos de coca pues ésta no puede ser total en las actuales circunstancias y se viene realizando principalmente en forma voluntaria y asistida. El programa de vigilancia del espacio aéreo con cooperación americana está suspendido. La cooperación militar tradicional, aunque relativamente pequeña, se estaría viendo afectada por la diferencia con Estados Unidos sobre exclusión del personal militar de las obligaciones del Estatuto de la Corte Penal Internacional, no admitida por el Gobierno peruano por cuestiones de principio. Continuaron realizándose las Operaciones UNITAS, con participación de marinas de varios países. La realización de algunas actividades en zona de selva suscitó cierta preocupación respecto a posibles vinculaciones al Plan Patriota de Colombia.

Finalmente, en ocasión de la visita del Secretario General de Naciones Unidas en noviembre 2003, el Perú ratificó su intención de contribuir con elementos militares a las operaciones de mantenimiento de la paz, decisión particularmente feliz debido a que Perú no había participado en ellas por varias décadas. Se enviaron tropas peruanas para integrar el contingente de paz en Haití, donde desempeñó una meritoria y reconocida labor. El Canciller propuso en el Consejo Permanente de la OEA un acuerdo para hacer del Continente una región libre de armas químicas.

c) Seguridad interior y ciudadana.

El año 2001 el Gobierno estableció una Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana con el propósito de diseñar un sistema de seguridad ciudadana para enfrentar la criminalidad y violencia delictiva, con participación de los poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo y Judicial, los municipios, regiones y la sociedad. Falta bastante para integrar el accionar de esos actores, aunque ya se han constituido Comités Regionales y cierto número de Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana y en algunos casos están funcionando esquemas de cooperación municipal-policial. El Acuerdo Nacional diseñó la ya mencionada VII Política “Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y la Seguridad Ciudadana”. La Ley 27933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2003, establece una estructura orientada a la erradicación de la violencia y la tranquilidad de los espacios y vías públicas que aún está por desarrollarse. Se hace énfasis en la educación, la prevención, los aspectos sociales y el mejor conocimiento de la tipología de la delincuencia conformada principalmente por delitos menores y faltas. No obstante y comprensiblemente, mayor atención suscitan los delitos mayores como secuestros, asaltos armados y asesinatos.

No hay suficiente capacidad de respuesta del Estado frente a la emergencia de conflictos sociales. Numerosas situaciones conflictivas se han gestado y han madurado sin que hubiera mecanismos o actuaciones preventivas que evitaran la eclosión del conflicto anunciado. Un país pobre y con el enorme retraso del Perú no puede atender de modo rápido las enormes expectativas y demandas sociales pero la crítica general se dirige a la actitud y comportamiento de la clase política y su falta de liderazgo para interpretar y procesar las demandas. La carencia de legislación adecuada, la rigidez y morosidad de las estructuras públicas más preocupadas con procedimientos que con resultados y otros temas como autoritarismo, racismo y corrupción explican parte del problema. La red prefectural del Ministerio del Interior de la que depende el control interno no funciona y la regionalización no ha moderado la multiplicación de paros, bloqueos de carreteras y desórdenes. El espacio público no está siendo negado a la actuación de sectores extremos y hasta violentos.

La situación de la Policía Nacional es compleja. El número de sus efectivos se ha reducido de 120,000 hace cerca de veinte años, con una población mucho

menor a algo más de 90,000 hoy y además está mal pagada y mal equipada. Hay gran desigualdad en la distribución de efectivos pues mientras determinados sectores urbanos y especialmente los más pudientes están razonablemente protegidos, las zonas pobres lo están mucho menos y las rurales se encuentran prácticamente desamparadas. Es insuficiente la política de participación municipal y ciudadana y por el contrario hay un crecimiento enorme de la privatización de la seguridad con una proliferación de agencias de las cuales hay muchas de dudosa calidad e integridad. Los principales temas de inseguridad ciudadana son los secuestros, asaltos, proliferación de armas pequeñas, drogas y la posible presencia de delincuencia transnacional organizada. Frente al crecimiento de la delincuencia se advierte gruesas contradicciones entre sectores. Ciudadanos y alcaldes piden aumento de las penas inclusive para delitos menores y el Congreso las aprueba, fiscales y jueces no las tramitan debida y oportunamente, la Policía culpa al Poder Judicial de la asombrosa liberación de detenidos en tanto el sistema penitenciario declara su incapacidad de recibir a más sentenciados.

No se conoce el resultado del proceso de reforma que apuntaba a la profesionalización, la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos humanos de los miembros mediante una Defensoría del Policía y la elevación de la autoestima y el respeto de la institución. Continuaron problemas con algunos elementos del personal y su participación en actividades delictivas como secuestros, asaltos y tráfico de drogas. Se han producido casos de reposición judicial de policías delincuentes. Por estas situaciones y razones, se cuestiona la existencia de voluntad política para enfrentar las causas de estos problemas y adoptar nuevas políticas para enfrentarlos. (7)

d) Sector militar.

A pesar de los avances descritos, subsisten serios problemas. El primero es la voluntad política de realizar una auténtica reforma de las instituciones, materia considerada no solo como condición de la gobernabilidad democrática sino de la institucionalidad y eficacia de las mismas Fuerzas Armadas. Correlativamente, tampoco está claro si las propias Fuerzas consideran indispensable, necesaria o hasta conveniente tal reforma o si estiman que con el fin del régimen autoritario y la prisión de los principales mandos, los problemas estarían resueltos. Se ha aprobado una nueva ley de situación militar y se ha establecido un centro de derecho internacional humanitario. Se han concertado convenios con algunas entidades de la sociedad civil para enseñanza de los derechos humanos y se estarían modificando los programas de estudios, etc.

Otro problema importante concierne al espacio y función de las Fuerzas Armadas en democracia. La cuestión de si debe nombrarse un ministro civil o militar de defensa sigue pendiente. Con relación a la oficialidad y al personal, se comenta abiertamente que habría desmotivación y malestar porque se les seguiría considerando y tratando como principales aliados del régimen

autoritario. La eliminación del servicio militar obligatorio y la pobre compensación que reciben los voluntarios hace difícil reunir el número necesario de efectivos.

La insuficiencia de presupuesto según un estudio ha llegado a niveles históricamente bajos del 0.8% del PIB y 5.85% del Presupuesto del Gobierno Central; en ambos casos mucho menor que los países vecinos. Se trata además de un gasto dedicado casi exclusivamente a personal con muy escasa disponibilidad operacional. (8) Del mismo modo se comenta abiertamente la obsolescencia de equipos que en el caso del Ejército han alcanzado treinta años; pero también la falta de mantenimiento. (9)

Los constantes reclamos de las instituciones, respaldados por numerosas cartas de oficiales en retiro a los medios de comunicación y la inquietud causada por el cariz que parecían estar tomando las relaciones con Chile, llevaron al Ministerio de Economía a aceptar la creación de un Fondo de Defensa con cuyos recursos se estarían tomando medidas correctivas. Se han concertado convenios de cooperación técnica con la Federación Rusa y Francia y establecido contactos con Ucrania los cuales deberán facilitar la reparación y el mantenimiento de los equipos.

La Comisión Permanente del Congreso aprobó la Ley 28222 que autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno a pedido de las autoridades políticas o policiales, sin que el Presidente hubiera declarado el estado de emergencia a que se refiere la Constitución. Textualmente, el dispositivo señala: "La autoridad política o la autoridad policial podrá solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas por un plazo no mayor de treinta días calendario, cuando se produzcan actos de terrorismo, actos de violencia consistentes en atentados, ataques armados a entidades públicas o privadas o servicios públicos en los que se utilicen armamentos de guerra o artefactos explosivos o cuando se descubran elementos suficientes de peligro real o inminente de su perpetración, que sobrepase la capacidad operativa de la Policía Nacional". Adicionalmente, el Decreto Supremo 009-2004 señala que la justicia militar será competente para conocer delitos que podrían cometer los miembros de las Fuerzas Armadas en actos de servicio. La Presidencia del Consejo Supremo de Justicia Militar, a cargo de un oficial en actividad, cuestionó públicamente la capacidad y competencia de los tribunales ordinarios para el procesamiento de militares. El tema cobró mayor atención con la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la modificación de la Justicia Militar.

En materia de corrupción en la década de los noventa, mandos de las Fuerzas Armadas cometieron delitos de corrupción sin precedentes. Se está intentando combatirla con varios mecanismos pero preocupan a la opinión informaciones sobre actos de corrupción que se continuarían cometiendo.

Continúa mejorando la imagen de las fuerzas armadas y luego de la opción "ninguna" entre las instituciones que merecen más confianza aparecen estas

fuerzas seguidas de la Policía Nacional. No obstante, apenas una fracción de los entrevistados estima que las Fuerzas Armadas han mejorado luego de la década del autoritarismo, lo que parece indicar que serían percibidas como “el menor de los males”. (10) En un contexto que parece apuntar a la expansión de los roles militares, debe consignarse que una Ley autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el contrabando.

En el Ministerio de Defensa, con algunos tropiezos, se completó la preparación de un Libro Blanco de Defensa que fue publicado el primer semestre del año 2005 y presentado como una Política de Estado. (11) No obstante, en el proceso electoral del año 2006 solamente dos partidos políticos lo mencionaron en sus programas.

e) Actividades de Inteligencia

Luego de conocerse el uso que se había hecho de los sistemas de inteligencia del Estado a lo largo de la década de los noventa, las acusaciones de que no se habrían cancelado radicalmente prácticas indebidas e ilegales produjeron considerable frustración. Lo ocurrido debió propiciar una inmediata y transparente definición de funciones y responsabilidades. Preocupa que a pesar de frecuentes cambios de autoridades y de intentos de reorganización, el elemento central del sistema y sucesor del Servicio de Inteligencia Nacional SIN denominado Consejo Nacional de Inteligencia llegó a un punto tal de cuestionamiento que el Gobierno se vio obligado a desactivarlo y nombrar una comisión para revisar completamente el funcionamiento del sistema, la cual presentó varias recomendaciones.

LOS TEMAS PRINCIPALES DE SEGURIDAD

a) Delincuencia común.

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se verifica un aumento de la delincuencia común que sin ser del nivel de otros países, viene produciendo creciente alarma. En el ámbito de las percepciones, la violencia delincidencial se ubica como la primera preocupación. El principal tipo de violencia que se practica es la común con 44%, seguida de la juvenil compuesta por pandilleros y otros con 27%, viniendo luego el crimen organizado que comete secuestros, asaltos armados y otros con 25%. Muy por debajo figuran la violencia de la Policía o las Fuerzas Armadas y la del terrorismo con 1% respectivamente. Un alto porcentaje 75% estima que la violencia delincidencial está aumentando. Como se ha señalado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional están entre las instituciones que inspiran más confianza con 28% y 22% y mostrando significativo crecimiento desde el año 2001, muy por encima del Congreso, el Poder Judicial y la Presidencia (12).

Lima es la ciudad más insegura del Perú pero su nivel de inseguridad es inferior al de varias otras ciudades importantes de América Latina. En materia de causas

de la violencia, la pobreza, el desempleo, la dimensión de la población joven y sin ocupación útil, el hacinamiento urbano y otras son generalmente citados como condicionantes sociales del aumento. Esto parece más exacto en áreas urbanas muy pobres pero no en las rurales que son aún más pobres. De otro lado, también se consideran influyentes una supuesta laxitud de las leyes penales, la ineficacia de la Policía y la incapacidad y corrupción del Poder Judicial, (13) por lo cual la sensación de inseguridad derivaría en parte de la falta de confianza en las instituciones del Estado. El recurso a la privatización de la seguridad (guardaespaldas, custodios, etc.) o su compartimentalización (serenazgos municipales y otros) no resuelven lo esencial del problema.

b) Producción y tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos.

Se están haciendo más evidentes sus vinculaciones con otros delitos como el lavado de dinero y el contrabando de armas y posiblemente están financiando también algunas formas de agitación social. Los cocaleros, con apoyo de ciertas autoridades, marchan y exigen el fin de la erradicación de cultivos ilegales y la liquidación de DEVIDA, agencia gubernamental a cargo del tema. Se mantiene una situación ambigua en ciertas zonas donde el cultivo de coca no es tradicional y se producen recurrentemente protestas con diferentes formas de violencia.

El Gobierno del Perú nunca ha considerado viable ni deseable la erradicación total de las plantaciones, pues entiende que causaría una fractura social y política con el sector más pobre del proceso delictivo. No hay cabal alineación con las expectativas de Estados Unidos al respecto y la erradicación en curso es esencialmente voluntaria y apoyada con programas de asistencia y pagos individuales. La opción de establecer programas viables de desarrollo alternativo encuentra grandes dificultades que complican las relaciones con ese país. Parte de las dificultades se refieren a la incapacidad de los precios de los productos legales para compensar la coca pero también a la precariedad de los medios de acceso y de transportes. Tampoco ha sido posible reiniciar el programa de vigilancia del espacio aéreo que se desarrollaba con cooperación americana, suspendido desde el año 2001 debido al derribo por error de una avioneta en que viajaban misioneros americanos. De hecho, ha aumentado el número de hectáreas cultivadas de coca y si bien se realizan importantes capturas de drogas y eliminación de numerosos laboratorios, se ha incrementado la exportación de cocaína. Se ha registrado también un aumento de las plantaciones de amapola para la producción de heroína.

El abaratamiento de los precios de la droga ha favorecido su creciente utilización en el medio local especialmente entre los jóvenes, e incrementado los problemas conexos a la penalización: superpoblación carcelaria, corrupción, violencia, etc. La complejidad del problema, el enorme número de personas vinculados de distintas formas al mismo, la dificultad de trazar una divisoria entre lo ilegal, el problema social y el consumo tradicional del que participan muchos peruanos, hacen que se trate de una tarea de muy largo plazo que encontrará

altos y bajos y cuyo resultado final es imposible prever. La eficacia del Estado y su llegada efectiva a lugares dispersos y complejos de la jurisdicción nacional serán indispensables en este tema.

c) Terrorismo.

Subsisten remanentes armados y operativos de Sendero Luminoso y tienen creciente acercamiento a la producción y tráfico de cocaína. Realizaron algunas acciones importantes como secuestrar decenas de trabajadores de la empresa constructora del gasoducto de Camisea y han infligido bajas a las Fuerzas Armadas y policiales. Se comenta que el senderismo habría cambiado su estrategia principal, privilegiando la actividad política y la agitación sindical, aguardando la liberación de las cárceles de numerosos cuadros que ya se está produciendo, propiciando y articulando la manipulación de actuaciones sociales violentas como paros, secuestros de autoridades, bloqueos de carreteras o locales públicos y hasta la manipulación de protestas universitarias, pandillas, etc. Se comenta también de incursiones ocasionales de grupos de las FARC a territorio peruano y el refuerzo de los dispositivos militares en la zona fronteriza.

Sobre las posibilidades de nuevo desarrollo del terrorismo, se aducen en contra el recuerdo y costo de la violencia, la existencia de democracia y de sociedad civil y la mayor experiencia en combate de las fuerzas del orden. A favor de que ello pudiera ocurrir se señala la precariedad de la presencia del Estado en vastas zonas del país, el cúmulo de apremiantes demandas sociales, el desprestigio de los partidos políticos, del Estado y de la política en general, la ineficacia del Estado para establecer y aplicar políticas de seguridad y defensa democráticas, la ineficacia del sistema judicial, el apoyo del narcotráfico, etc. La desigualdad social y el no haber construido todavía una sociedad donde todos sean ciudadanos, favorece la eclosión de protestas locales con uso de la violencia o sea una forma de popularización de modos de actuar del senderismo y la subversión entre amplios sectores de la población, lo cual es un problema preocupante.

Se considera indispensable que las bases militares antiterroristas sean mantenidas e inclusive reforzadas para vigilar y reprimir los remanentes terroristas en zonas apartadas y difíciles, en parte vinculadas a la producción ilegal de coca. Se plantea la necesidad de reformar y reforzar el funcionamiento de los comités de autodefensa y las rondas campesinas, aparentemente algo descorazonados por lo que consideran desinterés y descuido del Estado y que debidamente organizados y apoyados podrían actuar como una suerte de policía rural no solamente contra el terrorismo sino también en apoyo de la seguridad ciudadana. Continúa la carencia de planteamientos políticos de lucha política contra el terrorismo que se considera como tema de seguridad a cargo de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas.

CONCLUSIONES

El retorno a la democracia que no fue traumático en términos de violencia o pérdida de vidas humanas, abrió paso a reclamaciones sociales que no se habían podido manifestar en la época del autoritarismo y lo hacen ahora con inusitada violencia. Del total control se ha pasado a un gran desorden en las áreas públicas, preocupante tendencia que podría incrementarse al ritmo de la crisis de las clases dirigentes y la alarmante posibilidad de aumento de la delincuencia común interna e internacional con actuación en el país, sin olvidar la actividad terrorista.

Una extendida percepción ciudadana advierte carencia de autoridad efectiva, con la consiguiente pérdida de confianza que se extiende del Ejecutivo al Congreso y al Poder Judicial. La poca convicción en la viabilidad del sistema y en el país se refleja en el increíblemente alto porcentaje de la población que desea emigrar.

La situación de seguridad del país y la sociedad exige avanzar en varios frentes. Es indispensable y urgente consolidar el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática; pero también y no menos importante reforzar la seguridad ciudadana y reducir la vulnerabilidad política, legal, social y militar del país. Los Ministerios de Defensa e Interior deben dar impulso a las reformas organizacionales e institucionales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Similares reformas están también pendientes en áreas relacionadas: Poder Judicial, Ministerio Público y Fiscalías y sistema penitenciario.

Hay insuficiencias graves en la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas que deben ser atendidas paulatinamente pero también en forma correlativa a los avances que se vayan alcanzando en materia de reforma, democratización, profesionalización y transparencia de dichas instituciones. El país necesita y merece Fuerzas Armadas que deben estar mejor preparadas como elemento de disuasión mínima, asegurando una defensa adecuada y creíble y una Policía Nacional que brinde efectiva protección a los ciudadanos. Todo esto es necesario también por la posibilidad de que vuelvan a ser requeridas en la lucha contra sectores asistémicos violentos y armados.

Debe encontrarse la manera de lograr una efectiva coordinación entre la acción del gobierno y la gestión general del Estado. La incomunicación y falta de acción conjunta del ejecutivo, Legislativo y Judicial prevalecientes inhiben la atención de las enormes necesidades existentes de seguridad.

La seguridad y la defensa en democracia no pasan solamente por cambios de personas sino, especialmente, de paradigmas y modos de actuar que exigen transparencia y a responsabilidad. La clase política debe asumir inequívocamente sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa y no puede delegar en nadie la formulación de políticas. Sin embargo, hasta ahora no está diseñando las grandes visiones, misiones y orientaciones ni adoptando las decisiones que harían falta limitándose, salvo excepciones, a intercambios de

acusaciones de todo tipo que distraen en el día pero en conjunto agotan a la sociedad sin resolver ninguno de sus problemas.

La sociedad debe hacer todo esfuerzo para evitar la pérdida de una nueva oportunidad de construcción democrática y social con mejores posibilidades de desarrollo y más seguridad y justicia. Esto es imposible si no se reconoce claramente, en teoría y práctica, el vínculo dinámico y complementario entre la sociedad civil y la actuación concreta del Estado y sus instituciones, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

REFERENCIAS

- (1) Acuerdo nacional OK COMPLETAR
- (2) Ver Fuerzas Armadas, Inteligencia y Control Democrático en el Perú, Renzo Chiri, El control Democrático de la Defensa en la Región Andina, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2004
- (3) Ver Guerra Interna, Violaciones a los derechos humanos y Democracia en el Perú, Rolando Ames, en El control Democrático de la Defensa en la Región Andina, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2004
- (4) Universidad de Lima Encuesta Julio 2004
- (5) PERU 21 21 Julio 2004
- (6) PERU 21 Poco se ha hecho por las víctimas, 9 Agosto 2004
- (7) Luis Pásara "Atacar a la delincuencia exige nuevas políticas de Estado" Perú 21 Lima 19 Julio 2004
- (8) Ver Luis Palomino Milla "El presupuesto de defensa" Comisión Andina de Juristas Lima 2004.
- (9) Ver artículo sobre la Fuerza Aérea Peruana de Angel Páez, La República Lima 31 julio 2004 OK
- (10) Ver Encuestadora IMASEN Marzo 2004
- (11) Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, Ministerio de Defensa, Lima, 2005.
- (12) Ver Seguridad Ciudadana y Actuación del Estado Carlos Basombrío IDEELE, Lima, 2003
- (13) Ver Perú Inseguridad Ciudadana y Delito Común Carlos Basombrío IDEELE, Lima, 2003