

HUGO PALMA

MARINA DE GUERRA DEL PERU - CENTRO DE ESTUDIOS
HEMISFERICOS PARA DEFENSA

**CURSO DE DIRECCION ESTRATEGICA PARA LA DEFENSA Y
ADMINISTRACION DE CRISIS**

Jueves 4 de Octubre 2001

**Tema: El contexto nacional e internacional en materia de seguridad y
defensa**

Estos temas suscitan más interrogantes que respuestas. Es más, hacen parte de un proceso que no se va a detener, porque es indispensable para la democracia pero también para la seguridad

Una primera dificultad consiste en precisar lo que puede entenderse por nacional o por internacional o en precisar la línea de separación entre uno y otro campo. La dificultad de separarlos ha llevado a alguien a inventar el neologismo "interméstico" que pretende reflejar lo imbricados que están los ámbitos interno y externo.

Por ejemplo, no hay duda que cuestiones como las relativas a derechos humanos o la deuda externa ya no son puramente internas. Tampoco lo son totalmente los asuntos relativos a la democracia, el medio ambiente o la producción y el tráfico ilícito de drogas. Finalmente, dentro de los límites de lo ya concertado por los Estados, asuntos como los procesos de integración regional o los modelos de desarrollo mantendrían aún cierto margen para el ritmo que quieran imprimirle los Estados.

El contexto nacional

Debe tener en cuenta las circunstancias históricas. En el caso del Perú, nuestro proceso histórico incluye grandes fortalezas y debilidades lo que complica la posibilidad de definir políticas de estado y estrategias relativas a seguridad y defensa que incluyan los ámbitos político, económico, social y militar.

En lo político, tenemos una historia turbulenta con numerosos y prolongados gobiernos militares, intercalados con gobiernos civiles que padecían una forma de capitis diminutio traducido en una curiosa

distribución del trabajo según la cual ellos debían ocuparse de la política y los militares de la seguridad. Por su parte, los militares han vivido muchos años y aún viven en una situación paradójica en la cual la búsqueda del profesionalismo y de la no intervención de la política en las instituciones parece convivir con una convicción de que su misión y responsabilidades son más amplias que la defensa del Estado en caso de agresión.

En lo económico, al cabo de no pocos ensayos encontramos un proceso de reprimarización de la economía con un rol del Estado disminuido y pobreza y desempleo crecientes.

En lo social, advertimos con preocupación que los índices de alimentación, salud, educación, vivienda y otros indicadores se encuentran entre los peores de América Latina. No sorprende entonces que se venga produciendo una emigración sin precedentes acompañada de una alarmante desagregación social. Algunos estudiosos advierten de la liquidación de capital social donde la pérdida casi absoluta de confianza, asociatividad, respeto de normas y compromisos, podría traducirse en el deterioro de la cultura y moral nacionales y hasta formas de anomia.

En el ámbito militar se vive una crisis muy profunda y cada vez hay menos espacio para considerar que lo ocurrido en los últimos años habría sido solamente un accidente. Hay quienes consideran que dados los factores estructurales y culturales de las instituciones, lo acontecido no debe llamar totalmente a sorpresa. Desde luego, esas instituciones no existen en un vacío, lo cual hace que en una sociedad autoritaria como es la peruana difícilmente podrían tenerse fuerzas armadas democráticas. Además, estas fuerzas continúan aún viviendo las secuelas problemáticas de la lucha contra la subversión. En la actualidad, están procurando la depuración institucional y se habla cada vez más de "profesionalización", "reingeniería" y "modernización". Sin embargo, se está haciendo evidente que será indispensable una auténtica reforma que acompañe y haga parte de la inevitable y urgente reforma general del Estado peruano.

Como en cualquier parte del mundo, la seguridad en el país confronta distintos tipos de desafíos. Cualquier abordaje del tema deberá tener en cuenta nuestra complejidad espacial que implica que seamos al mismo tiempo un país andino, amazónico, sudamericano, latinoamericano y ribereño del Océano Pacífico. Adicionalmente, deberán considerarse otros factores que se relacionan con la situación económica, la problemática social y la necesidad de consolidar el sistema democrático que, después de más de veinte años de gobiernos elegidos, aún no consigue encontrar

estabilidad. Finalmente, no debe perderse de vista la dramática experiencia de la subversión terrorista.

Los desafíos dependerán de lo que se entienda por seguridad. Si se considera que esta es "integral" debe reconocerse que no la tenemos en los planos político, económico, social, alimentario, sanitario, ambiental, ciudadano o cualquier otro.

Durante la guerra fría y hasta ahora, el Perú hace parte del "sistema de seguridad hemisférica" estructurado originalmente en torno al conflicto este-oeste. Al mismo tiempo, al igual que otros países sudamericanos, tenía sus propias visiones estratégicas y sus hipótesis de conflicto. Además de ello, en la época más dura del terrorismo, las fuerzas armadas y policiales fueron "encargadas" de combatirlo sin contar, durante bastante tiempo, con la adecuada orientación política. Finalmente, el Perú tuvo situaciones de conflicto con el Ecuador.

En la actualidad los problemas territoriales se encuentran resueltos. Subsisten problemas de demarcación marítima; pero éstos pueden y deben solucionarse por procedimientos de solución pacífica sin necesidad de comprometer la paz. El problema de la subversión y el de la posibilidad de "infiltración" de guerrillas colombianas o, como consecuencia de esto, la llegada de refugiados, son asuntos que merecen atención. Las posibilidades de agresión externa de tipo clásico parecen muy remotas.

Otros desafíos requieren atención. Ya se ha mencionado la amenaza armada al orden constitucional. En el caso de las drogas, ya se ha asumido la orientación planteada por Estados Unidos en términos de "guerra". Sin embargo, se advierte que las drogas se siguen produciendo y el combate ha hecho posibles preocupantes casos de corrupción y desmoralización de las fuerzas armadas.

En relación con las nuevas amenazas, se verifica que las drogas ya no son tan nuevas. Adicionalmente se mencionan los problemas de pobreza y subdesarrollo, desintegración social, anomia, medio ambiente, atrasos científico y tecnológico, contrabando, migraciones masivas y crimen transnacional organizado. Recientemente, además, se habla mucho de la guerra de civilizaciones.

La dificultad sigue siendo la determinación de hasta qué punto sería posible considerar que estos problemas guardan relación con el sistema de defensa y, consecuentemente, con la posibilidad del empleo de la fuerza armada. Una manera de abordar el asunto sería preguntarse si frente a las dificultades o fracasos del Estado o la sociedad en la atención de estos

problemas, es pertinente la participación de las fuerzas armadas. En la práctica, éstas son llamadas a realizar una diversidad de tareas que no se vinculan directamente al legítimo empleo de la fuerza que es su razón de ser. Otra preocupación concierne el crecimiento exponencial de los sistemas de seguridad privados.

Para responder a esas interrogantes debería entenderse que la problemática de la seguridad, en general, ha cambiado. En el Perú, sin embargo, el tema continúa siendo esotérico y hasta ahora no parece haberse hecho nada comprensible para el público, con objeto de adaptar el aparato de seguridad a los dos cambios trascendentales producidos: el fin de la guerra fría y la solución de la controversia con Ecuador. Tampoco está clara la diferencia entre seguridad externa e interna y menos aún las condiciones o circunstancias que podrían hacer necesario activar el sistema de defensa.

En la práctica, la clase política ha delegado históricamente algo que es indelegable: la responsabilidad de la seguridad y de la defensa. Prueba de ello es la carencia de planteamientos políticos en la materia y la modestia de las preocupaciones y tratamientos académicos. No sorprende entonces, que los militares se hayan visto impulsados a definir visiones de seguridad y defensa, en parte por "default".

Este problema es compartido con otros países; y la demostración de ello es que los avances en materia de cooperación política y de integración regional, no se extienden al ámbito militar. Numerosas declaraciones y entendimientos políticos en materia de seguridad, fomento de confianza, reducción de armamentos y gastos militares y temas afines, simplemente no son llevados a la práctica. Preocupa la ausencia, hasta hace poco, de mayores propuestas en materia de armas y desarme.

Todo lo anterior debe obligar a un examen en profundidad de los grandes temas de la seguridad regional, sudamericana y continental. Es indispensable encontrar, al interior de cada país y en la región en su conjunto los elementos esenciales de una nueva concepción de seguridad democrática.

Para ello, toca a cada país el examen de su propia situación en lo relativo a sus políticas de seguridad y defensa y los roles de sus fuerzas armadas y policiales. En el caso nuestro, este examen implica el tratamiento de aspectos constitucionales y legales sustantivos.

La constitución política refleja una creciente confusión de cuestiones esenciales: seguridad, defensa, orden interno, desarrollo, fuerzas armadas y

policía. Las constituciones iniciales tenían formulaciones muy puntuales que trataban de la milicia como ciudadanos organizados para hacer frente a la agresión externa y, a título excepcional, el mantenimiento del orden interno. En sucesivas constituciones se verifica una tendencia casi indetenible a la ampliación de roles y funciones de las fuerzas armadas.

El tema central es el problema de que un bien: "la seguridad de la nación" es garantizado por un "sistema de defensa nacional". No dice en que consiste dicho bien ni tampoco establece un procedimiento para definirlo. Lo supone conocido y, eso, obviamente no es así. Se extiende a continuación en un sistema de defensa que, en última instancia, gira en torno a las fuerzas armadas que vendrían entonces a tener responsabilidad sobre la seguridad en general.

¿Pero si la seguridad o el estar libre de amenazas es asunto que interesa a todos los órdenes de la vida, que parte de ella puede protegerse con sistema esencialmente militar? Esto nos lleva al tema de la finalidad primordial de la fuerza armada. La constitución dice que es garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial. Sin embargo, no se advierte cómo podría garantizarse la independencia usando la fuerza armada. En lo relativo a la soberanía, según el derecho internacional solamente pueden usarse en caso de agresión armada en contra de la integridad territorial. Desde este punto de vista, la seguridad interesa a la totalidad del Estado y de la sociedad y debe ser procurada sin pretender "militarizar" el conjunto de la problemática. Similares consideraciones podrían hacerse respecto de las responsabilidades de la policía nacional que el texto constitucional equipara en honores y grados a las fuerzas armadas.

En última instancia, si se tiene en cuenta la experiencia histórica peruana, el problema no se limita a una formulación constitucional más o menos comprensible. El problema histórico, que no ha concluido, es el de una sociedad compleja, con un Estado débil en el cual las fuerzas armadas han aparecido siempre como la institución más sólida, con mayor claridad propósitos y que se han considerado a sí mismas como dotadas de una misión trascendente. En tales condiciones, la cuestión no es la de una "subordinación constitucional" de las fuerzas al gobierno, que en la práctica no ha funcionado, sino las posibilidades de establecer un efectivo "control democrático" de las fuerzas armadas.

Esto implica que la seguridad y defensa sean efectivamente tratadas como políticas de estado y sean objeto de interés público, examen académico, debate parlamentario y decisiones políticas. Los responsables políticos, incluyendo el Consejo de Ministros, deben tener responsabilidades

concretas en lo relativo no solamente a la definición de visiones estratégicas sino también en lo que concierne a la formación, composición, equipamiento, despliegue y utilización de las fuerzas armadas. Es así como funciona en las sociedades democráticas y el Perú y los demás países latinoamericanos no deberían ser excepción.

El examen de las leyes del sector defensa y posiblemente también las del sector interior muestra que, por razones políticas, han incrementado la confusión. Son textos difíciles de entender inclusive para abogados. Ambigüedades, confusiones, utilización equívoca de términos y conceptos, dificultan un claro entendimiento de lo que se supone que hacen los institutos militares y la policía. Deben ser objetos de un detenido estudio, con miras a su adecuación a una visión muy diferente de la que ha prevalecido hasta ahora y que se traduce en una policía militarizada y fuerzas armadas que no son ajenas a funciones policiales.

En relación con estos asuntos conviene, finalmente, anotar que la reforma debe favorecer no solamente concentración del esfuerzo sino también el profesionalismo y la valoración de las fuerzas armadas y de sus miembros. Con ello ganarán las instituciones pero también las condiciones seguridad de y defensa del país

El contexto internacional

En lo relativo al ámbito internacional, es casi imposible en nuestros días no empezar mencionando las cuestiones de la globalización. Nos encontramos en una etapa de transición de un orden internacional bipolar, institucionalizado en esquemas estratégicos, hacia una nueva estructura aún no definida que muestra el predominio de los Estados Unidos, considerable fragmentación estatal y mayor interés imprevisibilidad y peligrosidad estratégicas en diversas áreas del mundo. Este proceso, iniciado hace muchos años pero acelerado por los adelantos científicos y tecnológicos y la dinámica del capital financiero, estaría mostrando algunas tendencias principales.

En lo político la democracia representativa y el estado de derecho. En lo económico la economía de mercado y el libre comercio. En lo social la preocupación por los derechos humanos fundamentales y en lo jurídico una valorización del derecho internacional público. Desde luego, muchas sociedades tienen poco que hacer con esas tendencias pero, en la práctica, se aíslan de las tendencias más dinámicas y se hacen irrelevantes o conflictivas. Este es el caso de muchos países africanos y algunos de otras regiones.

Pero también la conflictividad ha cambiado radicalmente los últimos tiempos. El fin del conflicto este-oeste y sus connotaciones ideológicas, políticas y militares, ha significado también el declive del movimiento no alineado y su propósito de no participar en el conflicto. Del mismo modo, la pretensión de los líderes de los bloques de controlar conflictos reales o potenciales al interior de sus agrupaciones, está llegando a su fin.

Lo que se está verificando es la casi inexistencia de conflictos de tipo clásico entre Estados. Las situaciones conflictivas posibles: India-Pakistán, Medio Oriente, las dos Coreas, son relativamente pocas y si bien muchos estrategas en distintas partes del mundo pueden estar pensando en conflictos de este tipo, en la práctica no están ocurriendo.

Los estrategas tienen derecho de pensar que los conflictos no están ocurriendo porque “la disuasión” estaría funcionando con eficiencia. No obstante, pueden pensarse en otras razones por las cuales no hay una acumulación de conflictos clásicos. La primera es la relación costo-beneficio, que viene mostrando que el conflicto puede ser un pésimo negocio. También se tiene presente la mayor interdependencia económica, el crecimiento la institucionalidad democrática en varias áreas, el posible deterioro de la imagen internacional y las presiones internacionales contrarias al conflicto. Además, el derecho internacional es un disuasivo de la agresión y un impulso a la solución pacífica las controversias.

El considerable número de problemas y diferencias internacionales que se resuelven pacíficamente de acuerdo a derecho, pasa por completo desapercibido frente a las diferencias que llevan a conflicto que reciben, contrariamente, enorme publicidad en los medios. En consecuencia, la relativa ausencia de conflictos clásicos entre Estados no se debe a la falta de problemas ni, necesariamente, a la eficacia de la disuasión.

Por el contrario, lo que efectivamente se viene produciendo es un incremento sustancial de los conflictos al interior de los Estados. En algunas áreas como África, los Balcanes y otras, tienen caracteres dramáticos.

Estas situaciones conflictivas descentralizadas corresponden a varios tipos. Hay una violencia urbana no política relacionada la estructura social como el caso de Johannesburg, Río de Janeiro y otras ciudades. Hay una violencia política insurgente o subversiva como los casos de Sendero Luminoso, las FARC de Colombia y una serie de movimientos en el Medio Oriente, Filipinas y otros lugares. Otra forma de violencia política está

vinculada al delito en los casos de tráfico de armas y lavado de dinero. La relación del crimen internacional organizado con el incremento de criminalidad local es evidente en estos casos. En casi todas esas ocasiones se producen violaciones más o menos masivas de los derechos humanos.

Lo que tienen en común es que la mayoría de ellas se producen en los "países del sur" configurando una forma de agenda negativa sumamente preocupante si se le vincula además con los problemas del deterioro del medio ambiente, la pobreza extrema y las migraciones masivas.

Todo lo anterior es demostrativo de que muchos Estados son cada vez menos eficientes y que vienen perdiendo el monopolio del control de los medios de violencia. Ello puede deberse a falta de consenso, legalidad o legitimidad. Tiene que hacer también con la increíble facilidad con que se trafican armas en todo el mundo, la desarticulación Estados "multinacionales" como la ex Unión Soviética o Yugoslavia, la explosión de expectativas sociales, el crecimiento de la pobreza, la informalidad y la marginalidad y posiblemente el terrorismo.

Para terminar de complicar el panorama, después de los atentados terroristas en Nueva York del 11 de septiembre, se habla con total naturalidad de un "conflicto de civilizaciones" según el pensamiento de Samuel Huntington, que enfrentaría al mundo islámico con occidente. Independientemente de la inconveniencia de admitir este tipo de planteamiento, cabe tener muy en cuenta la peligrosidad de las actuales circunstancias.

La conflictividad estructurada de alta previsibilidad de la guerra fría ha sido reemplazada por una conflictividad desestructurada de escasa previsibilidad. Por otra parte, del concepto clásico de seguridad de los Estados se está pasando a examinar preocupaciones sobre la seguridad de las personas. Esto incluye los nuevos conceptos de seguridad humana, seguridad democrática y varios otros como seguridad cooperativa o seguridad compartida. De la clásica disuasión, los Estados más progresistas pasan a considerar la cooperación en la integración como elementos centrales de sus sistemas de seguridad.

El caso del Perú

Nuestro país mantiene regímenes de medidas de fomento de la confianza con todos sus vecinos. En el caso de Chile, adicionalmente, se ha convenido la homologación de los sistemas de medición de gastos de defensa

El Perú ha participado en los numerosos entendimientos y decisiones de la Comunidad Andina y del Grupo de Río, alcanzados en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, como se sabe, muy poca acción ha seguido a tan visionarios planteamientos. Esto debe suscitar alguna reflexión pues no tendría sentido que los jefes de estado y cancilleres formulen pronunciamientos que en la práctica carecen de consecuencia. O lo que decían no tenía sentido o si lo tenía, quienes debían poner en aplicación los entendimientos, no les han hecho mayor caso. No hay otra explicación posible y cualquiera de las anteriores es insatisfactoria.

Sin embargo, no puede descartarse que ello tenga alguna relación con el ámbito hemisférico, en el cual hay una antigua práctica no solamente de comunicación sino también de formación y gestión. En efecto, el sistema de seguridad en el hemisferio está compuesto por acuerdos sustantivos como la Carta de la OEA, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas Pacto de Bogotá, el TIAR y la Comisión de Seguridad Hemisférica.

De otro lado cuenta también con la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa y las ya tradicionales conferencias de comandantes. Desde hace pocos años, además, se vienen reuniendo conferencias de ministros de defensa de las Américas y los centros de estudios estratégicos del hemisferio.

El tratamiento de las cuestiones seguridad parece darse en dos avenidas paralelas y a distintas velocidades. La Comisión de Seguridad Hemisférica hace esfuerzos importantes pero sus alcances no son en nada comparables con, por ejemplo, las conferencias de ministros de defensa.

En el caso de la Comisión se perciben actualmente coincidencias y divergencias. Entre las primeras figura la necesidad de renovar el sistema de seguridad, la baja posibilidad de conflictos interestatales, las nuevas dimensiones de la seguridad, las limitaciones del TIAR y la JID y la necesidad de mayor cooperación, democracia e integración económica.

En materia de divergencia se registra que no hay acuerdo sobre lo que serían las nuevas dimensiones de la seguridad, la importancia de las amenazas tradicionales, el impacto de la cooperación en seguridad sobre la soberanía, la subordinación de los militares a las autoridades civiles, los papeles de la JID y el TIAR y las posibilidades de la proyectada conferencia especial sobre seguridad que debería realizarse el 2004. La pregunta, evidentemente, debe referirse al porque de las divergencias entre ambos ámbitos y también al interior de la Comisión Hemisférica de

Seguridad. Una hipótesis sugiere que en muchos países del hemisferio todavía hay una considerable distancia entre la política exterior y la política de defensa. Esto hace indispensable acercar las dos políticas, no solamente porque eso sería lo democrático sino también porque parece indispensable para la obtención de los necesarios consensos en materia de seguridad. Sin ello, los márgenes de ambigüedad continuarán siendo más grandes de lo admisible.

Si en el ámbito mundial es evidente el elevado nivel de turbulencia e imprevisibilidad, se hace aún más necesario precisar los límites de la "defensa". En países como el nuestro, la seguridad es esencialmente la obtención de un mínimo de condiciones para tener viabilidad política, económica y social

En el contexto nacional, lo anterior hará necesario concentrar la defensa en tareas muy específicas. La seguridad deberá ser asumida como una responsabilidad política, ciudadana e institucional y estar esencialmente confiada al Ministerio Público y policías especializadas de alcance nacional, provincial, rural, de tránsito, forestal, etc.

También será necesario reconceptualizar la seguridad como la preservación y consolidación del sistema democrático. Entendida como un valor transversal de interés para el conjunto de la sociedad, debe reposar esencialmente sobre ella haciendo posible su participación por distintos medios. En tales condiciones, "la defensa" como posibilidad de recurrir legítimamente al empleo de las fuerzas armadas, estará concentrada en las tareas que tienen que hacer con su misma razón de ser: la protección frente a la agresión armada extranjera o a la amenaza armada interna contra el sistema democrático, la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en el sistema de defensa civil en caso de desastres naturales.

De una renovada y adecuada distribución de responsabilidades entre la sociedad, los responsables políticos, las fuerzas armadas y las varias policías, dependerán la seguridad, la estabilidad y la paz de nuestro país en el futuro. Con ello será posible, además, la previsibilidad, el desarrollo, la consolidación democrática y el progreso social.