

CAMBIO INSTITUCIONAL

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA COMO POLITICAS PÚBLICAS

El embajador Hugo Palma, quien consecuentemente con una concepción moderna y democrática conoce bien los temas de defensa nacional, aceptó gentilmente recorrer con **Idee** algunos de los puntos materia de debate hoy en el Perú. La entrevista no pudo abarcar el informe elaborado por la Comisión de Reestructuración de las Fuerzas Armadas debido que, incomprensiblemente, este informe tiene hasta la fecha carácter de reservado.

Entrevista con Hugo Palma

¿Qué lo llevó a interesarse en temas de defensa nacional-Fuerzas Armadas?

Todo diplomático debe interesarse en seguridad, porque este es uno de los principales temas de las relaciones internacionales. En mi caso, los estudios académicos y el haber trabajado algunos años en nuestra delegación en Naciones Unidas en seguridad y desarme hicieron que mi interés se desarrollase. Comencé a escribir artículos, ensayos, libros, a participar en conferencias...

En el Perú prima otra mentalidad: cada vez que se enfrenta un problema de seguridad externa, se piensa solo en los militares.

Creo que es así porque, de alguna manera, el país se ha convencido de que la Fuerza Armada es la institución del Estado que mejor funciona. Pero la seguridad es uno de los temas internacionales —y obviamente nacionales— de mayor importancia. La forma en que se enfoca este tema dice mucho del tipo de sociedad. Consecuentemente, en las sociedades cuyas democracias están consolidadas el asunto se trata de manera distinta que en las sociedades autoritarias.

¿Cómo resumiría lo fundamental de las relaciones entre civiles y militares en el caso del Perú?

Un rasgo característico de nuestra historia, que se expresa también en la relación entre civiles y militares, es la confusión de funciones, de responsabilidades, de atribuciones. Desde el inicio de la República hasta nuestros días ha habido tanto distintos tipos de militarismo cuanto diferentes formas como la clase política entiende el papel de los militares.

Pero lo que es claro es que nunca hubo transparencia y sí enormes e inmanejables espacios de ambigüedad. Cuando gobiernan los militares, se supone que todo está claro, pero cuando gobiernan los civiles ya no tanto. Algunos golpes militares han sido promovidos precisamente por civiles. Estos recurren a los militares para fines muy concretos de política partidaria y no solamente de defensa nacional. Hace muchos años que los militares de América Latina no organizan un golpe de Estado clásico, pero esto dista mucho de significar que nuestro continente haya resuelto sus problemas de gobernabilidad en lo que se refiere a la naturaleza de la defensa, el problema de seguridad y la actuación política de las Fuerzas Armadas.

Guillermo O'Donnell alude a las transiciones incompletas. Su aproximación es muy interesante: frente al dilema dictadura-democracia, en el que nos resulta tan difícil movernos, él habla de gobiernos militares y gobiernos elegidos. En las

transferencias latinoamericanas de gobiernos militares a gobiernos civiles han quedado muchos espacios sin clarificar en materia de definición de políticas, de responsabilidades, de competencias y de poder; así, dependiendo de las circunstancias y de la manipulación que se quiera hacer de las Fuerzas Armadas, la institución termina siendo funcional a proyectos que no son democráticos.

Lo vivido durante los años de Fujimori y Montesinos sería una situación extrema de lo que está describiendo como una larga historia...

Estoy de acuerdo con utilizar la expresión "situación extrema", porque no podríamos pensar que antes de la última década el país funcionaba como una democracia consolidada. Todos nuestros problemas estaban presentes desde antes. Después de 180 años de pasar por lo mismo, podemos concluir en que hay que buscar algo diferente.

¿En algún momento de la historia del Perú hubo algún intento de cambio de ese tipo de concepciones sobre la defensa nacional o sobre las Fuerzas Armadas?

No dudo de que los militares cuya actitud es sana querrían que la institución no estuviera al servicio de los fines político-partidarios de determinado gobierno; pero por desgracia estos propósitos se han visto frustrados por intentos de manipulación política o por las tendencias de otros sectores militares a mantener o ampliar sus cuotas de poder.

¿Qué define en última instancia una concepción democrática sobre Fuerzas Armadas o defensa nacional?

En una democracia consolidada, las políticas de seguridad y defensa son tan públicas como las políticas agrarias, de salud o cualquier otra relacionada con el Estado y la sociedad. Quien hace política debe tener opiniones sobre seguridad y defensa. Una democracia no puede tener políticos que, por ignorancia en estos temas, los dejen en manos de "técnicos".

Eso no quiere decir que los puntos de vista respetables de las personas e instituciones especializadas se dejen de lado. Lo que no se puede permitir es que haya temas que la sociedad y los políticos ignoren, y que se crea que es mejor así. Esto no es democrático ni transparente; tampoco funcional a la defensa ni a la seguridad.

El segundo tema es que las Fuerzas Armadas están compuestas por seres humanos que no pueden dejar de tener opiniones políticas. Los militares deben manifestar estas opiniones a título de ciudadanos, pero no pueden expresarlas por la vía institucional. Las Fuerzas Armadas son una institución del Estado tan respetable como las demás, y no pueden ubicarse por encima de la sociedad.

En un país como el nuestro no hay una práctica de tratamiento de estos asuntos, sobre los cuales tenemos que reflexionar con serenidad y mucha humildad. Me sorprende que, junto a la falta de debate, con frecuencia se den a conocer opiniones sumamente categóricas sobre lo que se tiene que hacer o no en materia de defensa. La sociedad tiene que participar, pero no para definir por ejemplo, qué tipo de rifle se debe comprar. Las grandes preguntas todavía no están planteadas ni, menos, debatidas y hay que ir a buscarlas.

Esa idea según la cual es necesario conocer el manejo de las armas para hablar del tema de defensa es totalmente discutible. No sé si un político como Churchill sabía

cuántas balas por minuto dispara una ametralladora, pero sí sabía perfectamente cómo quería utilizar a la Fuerza Armada de su país.

A partir de esa concepción, ¿cómo se define la función de las Fuerzas Armadas?

Creo que hay maneras de aproximarse a definir las responsabilidades militares, pero este tema tendría que ser objeto de un debate que no se está produciendo. Cuando se examina la historia de las instituciones militares en países como el Perú, se advierte una tendencia a la expansión de responsabilidades y funciones, pero las razones por las cuales eso debe ser así no están tan claras.

Entonces la pregunta es: ¿para qué sirven las Fuerzas Armadas? Quiero decir que toda institución debería tener un núcleo irreductible, algo que ninguna otra podría hacer en su lugar. En el caso de las Fuerzas Armadas, lo que nadie puede hacer por ellas es ejercer legítimamente la violencia. Lo demás –es decir, las muchas tareas que se les asignan cuando se habla de sus nuevas funciones– es muy interesante pero, al mismo tiempo, discutible.

El argumento es más o menos el siguiente: como no hay guerra, es mejor que hagan algo. Pero la pregunta es si conviene que lo hagan. No es una cuestión fácil de definir, pero resulta indispensable discutir este tema sobre la base de estudios que demuestren por qué sí o por qué no deben cumplir determinada tarea.

Sé que usted no está de acuerdo con hablar de una reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas. ¿Por qué?

No quisiera dar la impresión de que estoy empleando un tono antimilitar o antiinstitucional, porque no es el caso. Mi preocupación va más bien por el lado de la creación consensual, legítima, ciudadana, legal, de nuevas formas de institucionalidad. No creo que ninguna institución del país pueda decir “quisiera volver a tal año en el que las cosas estaban bien”.

Hoy se plantea que la Constitución debe separar en diferentes capítulos la defensa nacional del orden interno.

Para mí los capítulos sobre función pública deberían abarcar al conjunto de instituciones, porque todas forman parte del sector público. Más allá de las denominaciones de funcionario, militar, contratado o lo que fuere, el hecho es que son personas que reciben asignaciones y sueldos del Estado y son, por tanto, sus servidores. Que se organicen en distintos sectores no les quita la categoría esencial de empleados públicos.

En lo que se refiere a la seguridad, considero que no es un tema militar sino de la sociedad y del Estado. La doctrina señala que si no se definen bien los elementos constitutivos del tipo de seguridad que se quiere tener, se presenta una tendencia expansiva a la que se llama “securitización” de los temas. Esta determina que en un momento se diga por ejemplo, “no estoy seguro porque no puedo alimentar a mi población”. Efectivamente, esa población no está segura porque padece la amenaza del hambre; pero, ¿se trata efectivamente de un asunto de seguridad nacional?

El deslizamiento de diversos temas hacia la defensa y la militarización puede ser a veces muy sutil, y en este proceso se van incorporando concepciones en las que se mezclan la seguridad, el desarrollo y otros elementos. Eso lleva a ampliar las responsabilidades de los militares. Nuestra Constitución dice que las Fuerzas Armadas deben participar en el desarrollo nacional, pero cabe preguntarse por qué

no lo dice respecto también de los jueces, los profesores o los empleados de aduana.

¿Está de acuerdo con darle a los militares el derecho de voto?

Los militares son seres humanos y por tanto ciudadanos, y los ciudadanos votan. Es verdad que hay que debatir asuntos como si pueden ser elegidos, pertenecer a partidos políticos, pero lo central es reconocer que desde el comandante general hasta el último soldado tienen el derecho de expresarse políticamente.

La historia republicana nos enseña que si los militares no ejercen este derecho a título personal, lo hacen, de manera directa o indirecta, en tanto Fuerzas Armadas, apoyando o sacando a los gobiernos. Al decir que las Fuerzas Armadas no son deliberantes no se está poniendo fin al problema. Acabamos de tener una prueba: si bien ya no está de moda llevar tanques a Palacio de Gobierno para sacar al presidente, los militares encontraron otras formas de intervenir apoyando al poder político, y eso constituyó un problema para todo el país. Por tanto, necesitamos proteger a las Fuerzas Armadas de esos riesgos. ¿Cómo? Primero con la Constitución y las leyes, y luego con prácticas como el voto militar.

¿Cómo contesta a quienes expresan temor por el voto corporativo?

¿Por qué tendría que haber un voto corporativo? La composición de las Fuerzas Armadas es heterogénea: unos ganan más, otros menos; unos provienen de los Andes, otros de la costa o la Amazonia; unos han crecido en pequeños poblados, otros en grandes ciudades. Claro, se teme que un oficial de rango superior le ordene a su subordinado cómo tiene que votar, pero hay mecanismos para hacer respetar el derecho al voto libre y secreto. Además, ese es un riesgo que podría estar presente en cualquier otro gremio y sin embargo no sucede: ¿por qué el director de un colegio no les ordena a los profesores por quién deben votar? A un militar le pueden ordenar que vaya a combatir y tal vez a morir, pero no que vote por fulano.

¿Podríamos decir que la reducción numérica de las Fuerzas Armadas es una tendencia general?

Creo que la tendencia es inequívoca. Las Fuerzas Armadas del futuro no serán la repetición ni la proyección de las actuales. Son fuerzas que deben estar muy bien equipadas, tener una gran movilidad, un enorme profesionalismo, una sólida integración interna –entre la Marina, la Fuerza Aérea y el Ejército– y con la sociedad.

¿El nombramiento de los comandantes generales de las Fuerzas Armadas debe depender, en última instancia, del Congreso o del Presidente de la República?

No me preocupa mucho quién designa a un comandante. Más me interesa saber cuáles serán sus funciones y qué procedimientos sociales, institucionales y legales garantizarán que su actuación sea transparente, eficiente y eficaz.

Con frecuencia el tema de la defensa nacional se pone como ejemplo de reserva y secreto.

Lamentablemente, esa es la lectura en una sociedad desinformada. Si uno navega por Internet puede encontrar información bastante certera acerca del potencial militar de otros países. Algún general dijo, un poco en broma y otro poco en serio, que algunos pensaban que no se podía decir cuánta ropa interior se compraba en el Ejército, porque si se hiciese se conocería el número de efectivos. Esta actitud no tiene ningún sentido.

Ahora bien: respecto de la información sobre defensa, lo importante no es saber cuántos tanques, aviones o submarinos posee un país, sino cuán eficientes son sus Fuerzas Armadas, qué capacidad de desplazamiento tienen. Definitivamente, este tipo de información sí tiene que ser reservada. No es cuestión de ventilarlo todo, pero hay muchos datos que pueden ser conocidos. La reserva y el secreto deben tener carácter de excepción, no de regla, pero esa excepción debe ser respetada.

Pero las cosas están cambiando en el país, y parece que esta vez para bien. Para comenzar, tenemos un ministro de Defensa civil, sin duda un paso importante.

Sí, es muy importante, y quiero pensar que forma parte de un proceso que llevará a que la clase dirigente adquiera la capacidad de definir y ejecutar políticas para que las Fuerzas Armadas cumplan un papel instrumental. Las preguntas sobre quién toma las decisiones, qué tipo de defensa queremos, de qué enemigo nos vamos a defender, cómo vamos a hacerlo, son irrenunciablemente políticas. La otra parte, que consiste en cómo actuar en tal o cual escenario, es la instrumental.

¿Qué cambios son en su opinión prioritarios?

Me preocupa mucho cómo ha funcionado a través de la historia el proceso de toma de decisiones sobre asuntos de defensa. Definitivamente, es un proceso que escapa a la sociedad y que tampoco figura en las plataformas electorales de los partidos; no es objeto de debates académicos, no interesa mucho a los medios de difusión. Se considera, en general, que la defensa es un tema esotérico manejado por algunos especialistas, y que lo único que les queda a los demás es esperar que estos lo hagan bien. Esta me parece una carencia de la sociedad, del Estado, del gobierno, que deben asumir las responsabilidades que están eludiendo.

¿Cómo cambiar esta situación?

De alguna manera, el proceso de cambio ya se ha iniciado. En los últimos 18 meses se han realizado en Lima no menos de 10 foros sobre lo que se ha llamado relaciones entre civiles y militares, aunque la expresión no me satisface porque sugiere que los militares no forman parte de la sociedad. ¿Por qué no se habla de relaciones entre civiles y diplomáticos o entre civiles y profesores?

Pero, independientemente del nombre, la realización de foros sobre estos temas demuestra que hay un interés por lo menos inicial. Distintas instituciones están abordando el problema realizando trabajos de investigación. Me parece muy saludable esta novedosa aproximación al tema desde sectores académicos y sociales. Quiero pensar que el interés es compartido por los políticos que se expresan en el Congreso, en los partidos. Creo que así se irá creando el ambiente propicio no para una polémica estéril, sino para una reflexión sobre la seguridad y la defensa, porque de lo contrario vamos a seguir muy confundidos.

Este trabajo se va a proyectar en el tiempo, y espero que nos lleve a algo diferente de lo que tenemos. No me imagino nada más saludable para una Fuerza Armada que saber que su sociedad la respalda y la respeta no por temor a sus armas sino por el reconocimiento de que sus integrantes son ciudadanos capaces de dar la vida por protegerla.

¿Cuál es su percepción sobre cómo están viviendo este proceso los militares?

Me imagino que lo están viviendo con muchísima preocupación. No creo que algún oficial o soldado responsable y correcto pueda estar satisfecho con lo que ha ocurrido. Mi propósito no es acusar ni fiscalizar, pero todos somos conscientes de la

manera como algunas cúpulas se dejaron manejar a cambio de obtener beneficios personales. Los oficiales de auténtica vocación profesional deben estar anhelando que se produzca una reforma profunda en sus instituciones.

Aunque suene utópico, debemos apuntar a tener unas Fuerzas Armadas formadas por ciudadanos conscientes de sus responsabilidades y derechos. La manipulación de las Fuerzas Armadas por los políticos no solo es incompatible con la democracia sino también con la defensa. Para poder defendernos, los militares requieren una serie de condiciones, entre ellas la tranquilidad de saber que están cumpliendo las tareas profesionales que les corresponden, y que cuentan con todo el respaldo social y político.

Recuadro

La seguridad y la defensa nos competen a todos

Me parecería importante que se crearan mecanismos tendientes a que la sociedad, las instituciones privadas, los empresarios, las universidades, los centros de investigación, los medios de difusión, etcétera, entiendan que la seguridad y la defensa del país son asuntos que nos competen a todos. Si bien este cambio tomará algún tiempo, sería bueno que los partidos políticos, el Congreso y la sociedad en general vayan involucrándose.

¿Cómo? Convendría ir abriendo la baraja para que más participantes de buena voluntad puedan incorporarse al debate. ¿Por qué vamos a minimizar la capacidad de las personas de pensar en su problemática de seguridad y de defensa? Los ciudadanos tienen derecho a discutir si el Perú tiene o no enemigos de tipo clásico o de nuevo tipo, o asuntos por el estilo. Hay que ir creando espacios para democratizar la información, promover la investigación. No deja de sorprenderme no haber encontrado hasta ahora una tesis universitaria sobre estos temas.

Estoy convencido de que así como las personas tienen un interés perfectamente legítimo en las políticas de impuestos, de desarrollo agropecuario o de carreteras, sería muy bueno que se fueran interesando en cuestiones de seguridad y defensa. No se trata de que todos se conviertan en expertos, sino de que entiendan las implicaciones de la ambigüedad en la que hemos vivido durante estos 180 años, que no nos ha conducido a una situación de la que podamos estar satisfechos. Se trata de una responsabilidad social, política, académica, ciudadana y, por cierto, militar.