SEGURIDAD, DEFENSA Y FUERZAS ARMADAS EN EL PERÚ

Una visión para el siglo XXI

Hugo Palma
Alejandro San Martín

CEPEI

Miembros del CEPEI

Diplomáticos:

- Juan Miguel Bákula Patiño
- José Antonio García Belaúnde
- Oswaldo de Rivero
- Ricardo Luna
- Luis Marchand Stens
- Hugo Palma Valderrama
- Javier Pérez de Cuéllar
- Manuel Rodríguez Cuadros
- Alejandro San Martín
- Allan Wagner Tizón

Académicos:

- Alberto Adrianzén
- Carlos Amat y León
- Ramón Bahamonde Bachet
- Ignacio Basombrío Zender
- Roberto Dañino Zapata
- Miguel de Althaus Guarderas
- Alfonso de los Heros Pérez-Albela
- Fernando de Trazegnies Granda
- Alejandro Deustua Caravedo
- Eduardo Ferrero Costa
- Diego García Sayán
- Drago Kisic Wagner
- Roberto Mac Lean Ugarteche
- Delia Revoredo Marsano de Mur
- Rosario Santa Gadea Duarte

SEGURIDAD, DEFENSA Y FUERZAS ARMADAS EN EL PERÚ

Una visión para el siglo XXI

HUGO PALMA

ALEJANDRO SAN MARTÍN

CEPEI

INDICE

PRESENTACIÓN 9
Dr. Ignacio Basombrío Zender, Presidente del CEPEI

INTRODUCCIÓN 13
Embajadores Hugo Palma y Alejandro San Martín,
Coordinadores del Proyecto.

SECCIÓN PRIMERA – PONENCIAS Y DISCUSIONES
CAPÍTULO I – ASUNTOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

Estado y Fuerza Armada: Evolución histórica 45
Embajador Alejandro San Martín Caro.

Conflicto Externo. 59
General EP Daniel Mora Zevallos

Conflicto Externo. 75
Almirante AP Jorge Brousset Barrios

Conflicto Interno. 91
Dr. Francisco Loayza Galván

Conflicto Interno. 111
Dr. Carlos Reyna

El uso de la fuerza en los sistemas internacional e interamericano. 123
Ministro David Málaga

Mecanismos de reducción de adquisiciones de armamentos. 135
Ministro María Cecilia Rozas

Participación en operaciones de mantenimiento de la paz. 147
General EP Luis Alberto Block Urban

Discusión sobre asuntos políticos y estratégicos. 159

CAPÍTULO II - ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES Y FORMACIÓN MILITAR.

Cuestiones constitucionales y rol de las Fuerzas Armadas en el Perú. 229
Dr. Alberto Otárola Peñaranda

Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: análisis de la normativa legal 255
Dr. Alfredo Prado

Formación de cuadros civiles en defensa. 273
Dr. Jorge Ortiz Sotelo

Formación de cuadros civiles en defensa. 283
Embajador Alejandro San Martín Caro

Sobre la formación militar. 289
Dr. Marcial Rubio Correa

Formación militar en el Perú. 301
Dr. Ciro Alegría Varona

Necesidad de definir los roles puntuales de las Fuerzas Armadas. 313
Dr. Andrés Gómez de la Torre Rotta

¿Para qué debemos tener Fuerzas Armadas? ¿Y para qué no? 319
Dr. Carlos Basombrío Iglesias

Elementos de juicio para evaluar la problemática de
seguridad y defensa en el Perú y la comunidad internacional. 333
Dr. Alejandro Deustua Caravedo

El proyecto de reestructuración de las Fuerzas Armadas. 361
General EP Edgardo Mercado Jarrín

Discusión sobre asuntos constitucionales y legales y formación militar. 379

CAPÍTULO III -TEMAS SOCIALES, ECONÓMICOS Y OTROS

Consecuencias sociales de la actual estructuración de las
Fuerzas Armadas. 453
Dr. Nelson Manrique

El rol social de las fuerzas armadas: "No
Conozco otro Caudillo que la Constitución". 471
Dr. Agustín Haya de la Torre

La imagen de las Fuerzas Armadas en la sociedad peruana:
una exploración previa. 485
Dr. Javier Protzel de Amat

Problemática de reducción de roles de las Fuerzas Armadas del Perú. 511
Dr. Andrés Gómez de la Torre Rotta

Economía de la defensa: apuntes sobre el presupuesto de defensa en el Perú. 517
Dr. Luis Rebolledo Soberón

El desarrollo de las empresas militares en el Perú 525
Dr. Alan Fairlie Reinoso

Discusión sobre asuntos sociales, económicos y otros. 557

SECCIÓN SEGUNDA– LA OPINIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO IV – INFORME DE IMASEN SOBRE LA OPINIÓN EN DIVERSAS ZONAS DEL PAÍS RESPECTO A LAS FUERZAS ARMADAS: A: "FOCUS GROUP" Y B: ENCUESTA

A: "Focus group" 639
B: Encuesta 665

CAPÍTULO V – ENCUESTA VIRTUAL A GRUPOS PROFESIONALES Y POLÍTICOS SELECCIONADOS, RESPECTO A LAS FUERZAS ARMADAS.

Encuesta Virtual 699

CAPÍTULO VI – PROYECCIÓN DE LOS TEMAS EN LA SOCIEDAD: CONSULTA A PERSONAS REPRESENTATIVAS DE LOS SECTORES ACADÉMICOS, EMPRESARIALES, POLÍTICOS, CASTRENSES Y DE LA COMUNICACIÓN.

Participantes y Temas 707

LÍNEAS FINALES

A MODO DE CONCLUSIÓN 717

SOBRE LOS AUTORES 725

PRESENTACIÓN

Por cerca de dos décadas, el Centro Peruano de Estudios Internacionales CEPEI, ha sido probablemente la institución de la sociedad que más aportes ha hecho al conocimiento de los complejos temas que tienen que hacer con la seguridad nacional del país y la defensa. Entre sus más de ochenta libros y publicaciones, figuran una serie de trabajos relativos a las relaciones del Perú con sus vecinos, problemas de seguridad incluyendo la producción y el tráfico ilícito de drogas, el desarme, el fomento de la confianza, la democracia, etc. Adicionalmente, el CEPEI ha realizado otras actividades como conversatorios y foros sobre estos mismos temas, con participación nacional e internacional.

Desde hace algún tiempo, el CEPEI venía intentando el lanzamiento de un proyecto de mayor envergadura, focalizado en la problemática de la defensa y las Fuerzas Armadas. Las razones de la oportunidad eran evidentes, pues si bien los problemas que dicen relación con el poder político y las Fuerzas Armadas son en nuestro país tan antiguos como la República, las expresiones que adoptó en la década pasada llevaron a una grave crisis política, institucional y de defensa.

En el curso de los años 2000 y 2001, diversas instituciones organizaron encuentros en torno al tema denominado "relaciones civil-militares"que han contribuido significativamente a la creación de interés en estos problemas, aun cuando el problema no sea propiamente uno de "relaciones" entre civiles y militares. El CEPEI no fue ajeno a esas actividades, convencido como está de que son aún mucho mayores los esfuerzos que deberán realizarse para que el país comprenda realmente la significación y trascendencia de estos asuntos y esté dispuesto a abordarlos. Entre tales actividades, el CEPEI promovió el llamado hecho el 21 de mayo del 2001 por un conjunto de instituciones civiles, con el propósito de alcanzar un amplio consenso sobre la forma de garantizar la seguridad nacional en democracia, incluyendo la seguridad interna y externa del Estado, la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen transnacional organizado. Tal convocatoria no tuvo, lamentablemente, el resultado esperado. Sin embargo, este trabajo se basa en el propósito planteado en esa ocasión.

El mismo año 2001, los Embajadores Hugo Palma y Alejandro San Martín, miembros fundadores e investigadores del CEPEI elaboraron un proyecto de investigación que recibió el apoyo de USAID y que concluye con la publicación de este libro.

A pesar de las difíciles circunstancias políticas que se vivían y de las hondas emociones que estos temas suscitan, el CEPEI hizo cuestión de que el proyecto tuviese un carácter esencialmente académico y, como tal, fuera analítico, objetivo e independiente. La participación en este proyecto se decidió en función de competencias, experiencias y capacidades profesionales y personales. Sus resultados, estamos seguros, han mantenido su vocación académica, sin representar el punto de vista de ningún grupo, institución o persona en particular.

La realización del proyecto ha sido, en si misma, una fuente de experiencias y enseñanzas. Primero, porque partía del principio de que no se trataba de una problemática que concierne exclusivamente uno que otro aspecto que en distintos momentos han concentrado la atención política y ciudadana: nombramiento de los comandantes generales, relaciones con los países vecinos, dimensión del presupuesto, etc. Por el contrario, trató de abordar una amplia gama de asuntos cuya interrelación podría explicar, al menos en parte, las razones de la situación actual pero también echar luces sobre las necesidades reales en materia de defensa y fuerzas armadas.

Con tal fin, se buscó la cooperación de buen número de personalidades que, de distintas maneras, han contribuido a este proyecto: militares, periodistas, empresarios y líderes políticos y sociales, etc. A todos ellos, el CEPEI les expresa su sincero agradecimiento.

Luego, ha sido educativo verificar que en el Perú, no es fácil encontrar información sobre ciertos temas que deben ser de conocimiento público o personas que deseen explorarlos. Por ejemplo, fue imposible ubicar a alguien que pudiera examinar cuestiones como los bienes de propiedad de las fuerzas armadas que, se supone, representan cifras enormes, los costos de las adquisiciones de armamentos y del uso de las Fuerzas armadas en acción cívica o en tareas de desarrollo.

Otra verificación relevante, es que los estudiosos peruanos cuya contribución es fundamental, se han mantenido siempre ajenos a un enfoque integral de estos temas. En estas

páginas se ha tratado de recuperar esta participación en la que historiadores, sociólogos, antropólogos, cientistas sociales, juristas, militares y otros profesionales muestran en la calidad de sus trabajos, lo imprescindible de su participación.

Las páginas que siguen, tratan de un conjunto fascinante de temas que, en general, no han sido examinados en el Perú. Su diversidad, interés; el nivel de su tratamiento, las reflexiones, propuestas y las interrogantes que ellos plantean, deben ser la mejor invitación a los peruanos, y especialmente a quienes ocupan posiciones de responsabilidad, a interesarse y participar en el tratamiento de los problemas de la defensa y las fuerzas armadas. Sin ello, estos asuntos centrales corren el riesgo de seguir discurriendo por los canales independientes en que lo han hecho la mayor parte de nuestra historia republicana. Desde luego, el proyecto no pretende plantear soluciones a los problemas existentes. Pero, si contribuyera a la identificación y análisis de los mismos, su aspiración se habrá alcanzado. Seguridad, democracia y desarrollo, son aspectos de un solo proceso y, en este sentido es que pretende darse nuestra colaboración en la actual coyuntura histórica del Perú.

El CEPEI agradece sinceramente el apoyo recibido y reconoce que la fructífera cooperación institucional y personal con USAID, que han permitido la realización de este propósito. Agradece también la valiosa colaboración de Javier Pérez Valdivia, Licenciado en Historia, con estudios en Ciencia Política, en las distintas etapas de este proyecto.

Finalmente, el CEPEI invita a los responsables políticos, las instituciones académicas, los sectores empresariales, los militares y la sociedad en general, para que continúen participando en la exploración y tratamiento de estos temas que, como lo demuestra el presente trabajo, conciernen a todos y cada uno de nuestros compatriotas.

IGNACIO BASOMBRIO ZENDER
Presidente del CEPEI

INTRODUCCIÓN AL PROYECTO DE SEGURIDAD, DEFENSA Y FUERZAS ARMADAS.

A. Antecedentes y justificación del proyecto

El presente trabajo pretende una aproximación desde la sociedad civil a los principales temas de la seguridad y la defensa en el país, en el marco del fortalecimiento del sistema democrático y con miras a la reforma y actualización del sistema de defensa y las fuerzas armadas, en la búsqueda de una nueva visión para el Siglo XXI. Por razones que se fueron haciendo evidentes en el avance de los trabajos, estos temas no han sido ni son objeto de mayor interés académico, debate público ni tampoco, en cierta medida, de decisiones por parte de los responsables políticos. Para la inmensa mayoría de peruanos, se trata de asuntos especializados, reservados y no adecuados para la discusión pública.

En la última década en el Perú se ha hecho más evidente el conjunto de problemas que aqueja a las fuerzas armadas y la necesidad de lograr una mejor inserción de ellas en el todo social. Esto se halla directamente relacionado con la llamada "seguridad democrática", concepto que comprende además, los nuevos conceptos de la seguridad y defensa en los tiempos de la globalización o mundialización.

El Proyecto tuvo en cuenta que la guerra fría congeló la posibilidad de una genuina reflexión hemisférica sobre seguridad. El debate al interior de las sociedades latinoamericanas reprodujo de un modo simple y esquemático el de la bipolaridad, como ocurrió en el marco de la OEA. Se priorizó, de otro lado, la reflexión respecto a la conflictividad entre Estados. Desaparecida la guerra fría, el debate tampoco se ha producido, a pesar de haber surgido con mayor exigencia la necesidad de la aproximación a un concepto de la seguridad que deberá estar referido a otras realidades, como ser las condiciones socioeconómico, políticas de los países.

En América Latina en general y en el Perú en particular, se ha trabajado poco sobre los nuevos conceptos de seguridad ni se ha profundizado sobre el de seguridad democrática. Los gobiernos civiles, han sido o son renuentes a asumir directamente las cuestiones de seguridad, que tradicionalmente se han dejado a los sectores militares, sin apreciar que su adecuado tratamiento contribuiría a afianzar no solamente la seguridad sino aún la democracia.

La función de las fuerzas armadas en términos constitucionales y la manera cómo deben subordinarse al poder civil son cuestiones que se encuentran todavía pendientes. Subsisten márgenes de ambigüedad legal, funcional y operacional y preocupa la ausencia de participación ciudadana y de la sociedad civil en las cuestiones de seguridad.

Aunque subsisten algunos problemas y surgen otros, América Latina está viviendo una situación de estabilidad en términos de posibilidad de conflicto entre países, pero en el interior de sus sociedades existe gran inseguridad, inestabilidad política, fragilidad democrática y hasta alarmantes expresiones de violencia. La previsible ausencia de conflictos de tipo clásico entre Estados, representa una oportunidad sin precedentes para trabajar concreta y eficazmente en las vinculaciones entre seguridad, democracia y desarrollo que los países latinoamericanos han proclamado insistentemente como objetivos comunes.

Por ello, el proyecto apunta al desarrollo e implementación de un nuevo concepto de seguridad sobre la base de valores y principios democráticos. La nueva definición de seguridad y su puesta en aplicación, demandan la participación de todos los sectores sociales, con dispositivos legales adecuados, visiones compartidas y tareas precisamente definidas para todos los actores.

El tratamiento transparente y democrático de estas cuestiones ayudaría a crear interés académico, político y social en los conceptos y temas de seguridad y eventualmente a promover cambios positivos en las prácticas corrientes. Sin efectiva participación de la ciudadanía y la sociedad civil en estos temas fundamentales, no habrá seguridad democrática pero tampoco la democracia será un sistema establecido, consolidado, viable y eficaz, que con instituciones sólidas sirva para avanzar en el camino al desarrollo.

B. Bases y propósito de la investigación

La investigación partió de la hipótesis de que en la actual etapa histórica que confronta el Perú, la imposibilidad de excluir categóricamente situaciones conflictivas en las relaciones de vecindad o de subversión interna, confirma la necesidad de contar con una fuerza armada moderna, eficiente y de costos adecuados, apta para hacer frente a eventuales situaciones concretas.

A partir de la hipótesis indicada y la experiencia histórica de la actuación de las

fuerzas armadas, se hace necesario asegurar mediante un proceso de reformas que estas fuerzas tengan la organización y la capacidad operativa adecuadas para asumir las tareas en las cuales son irremplazables, pero también para que se inserten funcional y correctamente en la sociedad. Respecto de lo primero, es urgente una redefinición política de los roles de la Fuerza Armada. Respecto de la inserción en la sociedad, resulta importante que las autoridades civiles legítimas sean capaces de dirigir y administrar las fuerzas dentro del nuevo marco constitucional y legal. Para que lo anterior sea posible, es necesario incidir en dos aspectos sustanciales: a) que la responsabilidad de la política de defensa sea inequívocamente asumida por los responsables políticos elegidos, lo que incluye la designación de cuadros de administración civil para la gestión militar y el impulso a la formación de un sector civil profesional para esta tarea; y b) una reforma institucional y legal que posibilite la inserción democrática de las Fuerzas Armadas en la sociedad y modifique las estructuras autoritarias que derivan en abusos en el uso de la verticalidad y de la jerarquía, lo que incluye una reforma en la formación de la oficialidad y tropa a fin de crear un nuevo perfil de personalidad ciudadana y democrática de los miembros de las Fuerzas Armadas.

La intención en el presente trabajo, ha sido reunir y presentar un número de elementos de base para que la problemática de seguridad y defensa pase a ser tratada como una política de estado que consolide la democracia; así como contribuir a su conocimiento y manejo por los cuadros políticos civiles.

C. Etapas de la investigación

Se organizó la preparación de ensayos por un selecto grupo de investigadores sobre cada uno de los principales aspectos que comprende el problema de la existencia, función e inserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad peruana, agrupados en tres áreas genéricas: Asuntos Políticos y Estratégicos, Formación Militar y Asuntos Constitucionales y Legales y Temas Sociales, Económicos y Otros.

A continuación se procedió a la discusión sistemática de cada uno de estos desarrollos temáticos o trabajos de investigación, en tres talleres restringidos a los autores, bajo la dirección de los coordinadores del Proyecto. El contenido de esas discusiones sustantivas, transcritas en esta publicación, constituye un elemento esencial de esta investigación. .

Para conocer el sentir de sectores representativos de ciertas zonas geográficas especialmente sensibles para las cuestiones de seguridad, se realizó una investigación de campo que estuvo a cargo de la empresa especializada IMASEN: Frontera norte, Piura; área de conflicto subversivo, Huancavelica; frontera sur, Tacna y Moquegua; y región amazónica, Iquitos. El trabajo se hizo sobre tres niveles de población de 18 a 30 años, de 30 años a 45 y de 45 hasta 70, en una muestra masculino-femenina, a su vez dividida en tres niveles sociales, clase media baja, media y media alta. La investigación fue realizada bajo las técnicas demoscópicas generales en estos casos y una especial para lograr un perfil altamente cualitativo, dentro del modelo "focus group" (dinámica de grupo).

También se realizó una encuesta virtual dirigida a un "sector cautivo" de población constituido por especialistas en derecho, ciencias políticas, sociología, comunicación y políticos activos, para obtener un perfil técnico altamente cualitativo de gente que trabaja directa o próximamente al problema. Para este efecto se han usado las páginas electrónicas del Centro Peruano de Relaciones Internacionales (CEPEI) y de la asociación civil Transparencia.

Otra actividad fue la realización de conversaciones de temática proyectiva sobre los asuntos identificados en el programa de trabajo y los emanados de las discusiones con los especialistas; conversaciones que fueron sostenidas con personalidades de los sectores de industria, partidos políticos, prensa, universidad y liderazgo moral laico-religioso.

ORGANIZACIÓN TEMÁTICA

Las ponencias fueron organizadas en tres áreas temáticas principales:

a. asuntos políticos y estratégicos; b) la formación militar y asuntos constitucionales y legales; y, c) asuntos económicos, sociales y otros.

Este esquema ha constituido el prisma analítico para acercarnos a la forma de inserción y su funcionalidad/disfuncionalidad.

A. Asuntos políticos y estratégicos

Esta Sección se inicia con una indispensable exploración sobre el surgimiento de la formación social estado-nación y el rol del aparato coercitivo, a cargo del Emba-

jador Alejandro San Martín. Señala que para una correcta inserción de la fuerza armada – aparato coercitivo – en la sociedad, resulta necesario comprender el proceso de generación del estado-nación y sus funciones, advirtiendo que los enfoques y las definiciones son múltiples, incluyendo acercamientos de orden legal, socio-histórico, socio-económicos y de evolución de la administración central y fiscal.

Estima que se requiere un enfoque integral y funcional-organizativo, pues lo que caracteriza a las grandes organizaciones socio-políticas en el sistema occidental, es su creciente magnitud organizativa correspondiente al proceso de racionalización socioeconómica, que abarca todos los ámbitos de la existencia individual y de grupo desde el S.XIV. Continúa con una revisión de los avances alcanzados en los Siglos siguientes en la consolidación de los espacios nacionales, con delimitaciones fronterizas, territoriales, administración fiscal y legal unitaria y centralizada y la concentración monopólica y excluyente del ejercicio coercitivo en manos de este poder central. Paralelamente, las sociedades tienden a la igualdad individual, dando lugar al surgimiento de la sociedad igualitaria democrática que será en estas sociedades una realidad social antes que política.

Cita el aporte de grandes teóricos como Marx, Weber, Durkheim, Spencer, Bentham, Hobbes y, en nuestros días, a los profesores Wallerstein y Tilly, quienes subrayan como factores esenciales del proceso la concentración económica, administrativa, financiera o de capital y la de la coerción. Esta última, como monopolio exclusivo de la administración estatal, generará una dinámica tensional controla la corporación militar y la sociedad en general, que excederá el control interno de área y la defensa externa, tendiendo a convertirla en gestor político. Hace luego una detenida revisión de los elementos constitutivos de cada etapa organizativa de la coerción: patrimonialista, de mediación y de nacionalización, hasta llegar a su situación actual en las democracias consolidadas.

A partir de esos elementos, el Embajador San Martín indica que en el caso de las sociedades periféricas incluyendo la peruana, que no han pasado por esos diversos estadios pero que desde la independencia política adoptaron como modelo organizativo el del estado-nación europeo con monopolio estatal del aparato coercitivo, el modelo será parcialmente real por estar asentado sobre una sociedad de desiguales y no surgir de un proceso socioeconómico de igualación. En este contexto, las fuerzas armadas irán adquiriendo un gravitante poder basado en su capa-

cidad organizativa y el poder real de las armas, convirtiéndose en una corporación más eficiente que las débiles organizaciones civiles, lo que las llevará a la participación directa en el ejercicio del poder político, sea por la vía de la dictadura personal o de la institucional-ideológica.

Partiendo de este examen histórico-conceptual, considera San Martín que para lograr una correcta inserción del aparato coercitivo – fuerza armada – dentro de sociedades periféricas como la peruana, se requerirá una reingeniería organizativa y de formación en los cuadros de la oficialidad profesional que lleve a la creación de un oficial-ciudadano, servidor de la sociedad dentro de los roles de seguridad y defensa que le han sido asignados. Considera también indispensable la creación de cuadros civiles de administración de estado, que sean profesionales en la gestión de seguridad y defensa, que puedan hacer parte de los sectores correspondientes en los Partidos Políticos, Congreso, Ejecutivo, incluyendo el Consejo de Defensa Nacional, Servicio de Inteligencia y Ministerio de Defensa; y, finalmente, el acceso obligatorio de la oficialidad de las fuerzas armadas y policía a las universidades del país, según su nivel profesional, a fin de que se inserten realmente en los sectores civiles como profesionales integrales y se continúe el proceso de desarrollo de ciudadano en armas que debería haberse iniciado en las escuelas de cadetes.

La cuestión central de las posibilidades de conflicto externo, es examinada por el General EP Daniel Mora quien considera que en el mundo de la post-guerra fría, las posibilidades de un conflicto de tipo clásico estado-estado son prácticamente inexistentes. Señala que durante décadas los regímenes militares han aumentado no solamente las armas y los gastos, sino también las posibilidades de conflicto mediante la formulación de hipótesis que tenían carácter esencialmente ofensivo, priorizando la superioridad bélica y admitiendo la posibilidad del uso de la fuerza. Estima que en la era actual, ello ha variado y se privilegian las hipótesis de carácter defensivo, basadas en la disuasión, el diálogo y la transacción. Ello implica que las Fuerzas Armadas tengan una conformación distinta a la actual. Sus análisis de las distintas situaciones y posibles escenarios conflictivos, lo llevan a la ratificación del postulado anterior. En relación a las llamadas "nuevas amenazas" como el narcotráfico y el terrorismo, considera que las respuestas no deben ni pueden ser militares. Concluye en que actualmente América del Sur presenta una oportunidad excepcional para reducir los equipamientos y gastos militares, promover la confianza y buscar conjuntamente el desarrollo.

Sobre este mismo tema de conflicto externo, el Almirante AP Jorge Brousset estima que hay problemas fronterizos pendientes, vale decir diferencias sobre delimitación y demarcación de espacios de soberanía y jurisdicción de los estados en nuestra región, que todavía constituyen amenazas que pueden generar conflictos. En el caso del Perú, estima que los espacios marítimos pueden ser fuente de un serio proceso conflictivo al no haberse firmado ningún tratado de límites marítimos con los países vecinos; no obstante lo cual existen normas internas e internacionales que hacen referencia a un límite marítimo sobre la base del paralelo geográfico del punto donde la frontera terrestre llega al mar. En su opinión; este tecnicismo, al margen del derecho internacional, genera una situación sumamente desventajosa e injusta para el Perú, principalmente el la zona Sur limítrofe con Chile, donde se tendría una pérdida de 35,000 kms cuadrados, área que quedaría en jurisdicción chilena y, más grave aún, se dejaría en alta mar un área de 26,000 kms cuadrados que legítimamente le corresponde al Perú; donde existen comprobadas riquezas ictiológicas y también otras riquezas minerales en el suelo y subsuelo marino. De acuerdo a estos, el Perú frente a las costas de Tacna prácticamente no tendría mar. Chile hasta el momento no reconoce que existe un diferendo. Por ello el Perú debe estar debidamente preparado a fin de enfrentar posibles consecuencias en el campo diplomático y militar.

El Almirante Brousset también considera posiblemente conflictivo el tema de las servidumbres que se derivan de los tratados de límites de 1929 y 1942, con Chile y Ecuador respectivamente. En el primero, entre otras servidumbres a favor del Perú, está la disposición de que Chile no deberá ceder los territorios que pertenecieron al Perú sin consulta previa, asunto ligado al problema de la mediterraneidad de Bolivia. En el caso del Ecuador, las facilidades de navegación otorgadas en los recientes acuerdos son actualmente cuestionadas por la población loretana.

Otro problema es la guerra interna colombiana y su influencia hacia el territorio peruano ya que las "áreas liberadas" por los insurgentes colombianos son colindantes con las fronteras. El conflicto se halla ligado a acciones delictivas de carácter internacional como ser el terrorismo y el narcotráfico, en áreas en las que el Estado peruano tiene poca presencia. Finalmente, la demarcación fronteriza con ese país padece imprecisiones debido a que se trata de fronteras naturales sobre cursos de ríos que se desplazan y generan islas cuya soberanía puede ser conflictiva.

El Dr. Francisco Loayza Galván revisa la conflictividad interna en América del Sur, considerándola como un desafío a la estabilidad y viabilidad nacional. En el caso de la experiencia subversiva peruana analiza los orígenes, desarrollo y las respuestas del Estado peruano que, a su juicio, fueron en su gran mayoría inoportunas, inadecuadas e ineficaces. Estima que el nivel actual de la capacidad subversiva es difícil de precisar, pero que existen remanentes de Sendero Luminoso en las zonas de producción cocalera. Los gobiernos mantienen dos posiciones sobre este punto: el senderismo ha desaparecido o, existe como acción y posibilidad.

En su opinión, mientras se den las condiciones socio-económicas de grave dificultad que se registran en campo y ciudad, la opción de un rebrote subversivo está siempre presente, aunque puede revestir formas de acción y organización diferentes y no tener necesariamente los niveles de violencia que se registraron en la última década. Postula que se requiere una mayor profesionalización en la inteligencia policial para detectar este tipo de movimientos en los ámbitos civiles, los que para los militares son de difícil acceso. Estima, finalmente, que las políticas de desarrollo son el mejor antídoto para este peligro.

También en materia de conflicto interno, el Dr. Carlos Reyna compara el contexto de 1980 y la crisis económica que venía desde 1974, con el del año 2000 y la recesión que ya se prolonga por cuatro años. El análisis comparativo de factores económicos, sociales, demográficos y otros como el narcotráfico y el fracaso del Estado, sugiere prudencia y vigilancia no tanto sobre los movimientos subversivos principales como Sendero Luminoso y el MRTA, sino sobre diferentes manifestaciones anti-sistémicas que pueden representar riesgo para la seguridad nacional. Piensa que el problema de Colombia puede tener consecuencias internas en el Perú, sobre todo si Estados Unidos considera indispensable militarizar aún más la lucha.

Considera que Sendero Luminoso se encuentra escindido pero continuo realizando pequeñas acciones. Los partidarios de Guzmán se estarían reconvirtiendo en distintos grupos que no habrían abandonado la vocación violentista. Entre las organizaciones que deben ser observadas estarían algunos ambientes universitarios. Estima que los problemas de exclusión deben ser atendidos, pues las actitudes de los jóvenes de las barras bravas no difieren de las de jóvenes subversivos que más que capturar el poder querían actuar haciendo «propaganda por la acción».

Considera, finalmente, que las Fuerzas Armadas se encuentran en proceso de repliegue, procurando frenar lo que consideran injerencia civil y que los servicios de inteligencia todavía no han conseguido reorganizarse en función de la defensa de la democracia.

El uso de la fuerza en el sistema internacional e interamericano fue abordado por el Ministro en el Servicio Diplomático David Málaga, quien hizo una reseña histórica del tratamiento de la guerra y el uso de la fuerza hasta llegar a la situación de la globalización actual y las modificaciones que la nueva situación introduce en el mundo internacional para enfrentar los conflictos. Estima que los conceptos de seguridad tradicionales parecen haberse vaciado de contenido e inclusive que los conceptos de agresión y legítima defensa en la Carta de Naciones Unidas están encontrando áreas grises.

Como ejemplo, menciona el uso actual de la llamada "intervención humanitaria", no contemplada en la Carta pero considerada casi indispensable. Existe el riesgo de su utilización abusiva y eso demuestra que el Derecho Internacional se halla también en una etapa de transición. Los atentados de setiembre del 2001 han generado una estrategia defensiva en los Estados Unidos y también a nivel global, en la que se combinan y confunden la legítima defensa con la persecución o lucha contra el terrorismo, introduciendo modificaciones en los campos estratégico, económico, jurídico y político. Estima que en América Latina, la cuestión social manifestada en condiciones de pobreza, desagregación social, carencias institucionales, distintas formas de violencia e inestabilidad política que constituyen el real y complejo contexto en nuestra área, continúa siendo central para la viabilidad de los estados. La combinación de droga y subversión viene siendo un problema que requiere enfoque internacional prioritario.

Los mecanismos de reducción de las adquisiciones de armamento fueron desarrollados por la Ministro en el Servicio Diplomático María Cecilia Rozas quien considera necesario distinguir la problemática de las armas de destrucción masiva (nuclear, química y biológica) de las convencionales. De las primeras, América Latina se ha mantenido alejada y las carreras armamentistas se han dado en relación a las segundas. Las industrias de defensa de América Latina tuvieron hasta hace algunos años cierta bonanza. En la actualidad la OEA, el Grupo de Río, la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR, han adoptado buen número de acuerdos relativos al fomento de la confianza, la distensión en zonas fronterizas y la conveniencia de procurar la reducción de las armas y la disminución del gasto en armamentos. Atribuye especial importancia al

Acuerdo de Homologación de Información sobre Gasto Militar Argentino-Chileno realizado con apoyo de CEPAL, así como las conversaciones sobre el mismo tema entre Perú y Chile, iniciadas a propuesta del Perú.

El General EP Luis Block, quien tuvo destacada participación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, se ocupó de este tema que uno de los de mayor potencial para las fuerzas armadas latinoamericanas. Su análisis sostiene que las complicaciones del escenario internacional al término de la guerra fría han incrementado el número de conflictos, inestabilidad, ingobernabilidad e imprevisibilidad en distintas partes del mundo y que si bien el conflicto clásico entre Estados ha disminuido considerablemente, el número de situaciones de violencia interna se ha incrementado al punto de requerir una creciente atención internacional.

A partir de ello, estima que estas situaciones interesan a todas las sociedades, por lejanas que se hallen del escenario geográfico donde se producen, puesto que tanto las situaciones de inestabilidad cuanto de estabilidad son expansivas y las primeras pueden repercutir fácilmente en las segundas. De ahí el creciente interés de Naciones Unidas, pero también de la OEA y la Organización de Unidad Africana en la problemática del mantenimiento de la paz. Su experiencia profesional y personal le permite detallar las dificultades de la organización mundial para abordar debidamente esta compleja tarea, las que derivan de cuestiones centrales de la Carta misma, incluyendo la creciente intervención internacional en temas que hace algunos años hubieran sido considerados como asuntos internos, cuanto del precario financiamiento de las misiones de paz y la ambigua formulación de sus objetivos. Revisa las oportunidades en que el Perú ha participado en operaciones de paz y menciona los importantes beneficios que se derivan de tal participación: prestigio, socialización de oficiales con otras fuerzas, transferencia de nuevos conocimientos y habilidades, acceso a recursos y materiales modernos. Propone, finalmente, que la adecuada participación se asegure mediante una preparación especial de los contingentes, incluyendo el conocimiento de lenguas extranjeras y la especialización las fuerzas armadas del Perú en alguna actividad específica de tales operaciones.

El General Edgardo Mercado Jarrín desarrolló el tema El proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas. El subraya que la asignación previa de las misiones y funciones que se desea asignar a las Fuerzas Armadas debe presidir toda decisión

en materia de reformas de la defensa nacional y que los líderes políticos democráticamente elegidos son los que deben decidir estas funciones y misiones. Ello debe concretarse en una Directiva de Gobierno, que no se ha sido dada.

Añade que Seguridad Nacional, Defensa Nacional (Estrategia de Seguridad Nacional) y Defensa Militar (Estrategia Militar) son concepciones diferentes pero relacionadas, dándose el error de igualarlas. La Seguridad Nacional y la Defensa Nacional son responsabilidades primordiales de los civiles y la Defensa Militar de los militares. Los líderes militares cuantifican el riesgo que enfrenta la Nación, pero deben ser los líderes políticos quienes juzguen dicho riesgo.

En un régimen democrático el Ministerio de Defensa debe ser reestructurado teniendo en cuenta cuatro propósitos fundamentales: estructurar las relaciones de poder entre los civiles elegidos democráticamente y las Fuerzas Armadas; definir y distribuir las responsabilidades entre civiles y militares; fortalecer la eficacia del empleo de las Fuerzas Armadas, y, el más importante, la maximización de la eficacia en el uso de los recursos.

Mercado cuestiona la posición que se le ha asignado al Ministerio de Defensa dentro de la estructura de poder del Estado, pues al asignársele la facultad de diseñar la política de seguridad nacional y absorber a la Secretaría de Defensa Nacional, ello constituye una explícita renuncia del Presidente de la República a su potestad de formular y conducir la política de defensa, sobredimensionando a dicho Ministerio y produciéndose lo que se quiere evitar: la militarización de la seguridad nacional.

En cuanto a la modernización de las Fuerzas Armadas, Mercado plantea que debe basarse en dos pilares: la ética / moral y la profesionalización. En cuanto a lo primero, Mercado recomienda formular un Código de Ética y a lo segundo, hacerla capaz de prevenir, disuadir y prevalecer en la eventualidad de un conflicto.

Mercado propone una metodología que proporciona una aproximación para formular la Política y la Estrategia de Seguridad Nacional, responsabilidad del Presidente de la República y del Consejo de Seguridad Nacional cuya presidencia ejerce, teniendo a la Secretaría de Seguridad Nacional como órgano de apoyo, herramienta de trabajo para tales efectos. Esta metodología tiene la finalidad de garantizar la coherencia entre los planificadores civiles y militares y ayuda a un mejor entendimiento en las relaciones entre estos.

A Mercado le parece que la apreciación estratégica ha estado ausente en la reestructuración.

El Dr. Alejandro Deustua se encargó del desarrollo del tema La problemática de la seguridad y defensa en el Perú y la Comunidad Internacional.

La seguridad, entendida en su dimensión primaria es, ante todo el resultado de una forma de percibir el ambiente. Es decir, una posición subjetiva. Pero también es posible observar el mundo objetivo y sus riesgos y racionalizarlos. De la interacción de estas dos percepciones debe salir el concepto o percepción real de seguridad. Estas dos percepciones convertidas en definiciones se articularon con claridad en el orden internacional llamado bipolar. Superado el orden bipolar, la situación nueva no ha sido definida, de allí la imprecisión actual del concepto de seguridad. Esta dificultad para la definición se aprecia en todas las áreas. Así, en el caso de organismos como la OEA se asiste al nuevo intento de definición de seguridad colectiva, en donde se han manejado conceptos varios como seguridad integral, seguridad suficiente, seguridad humana, seguridad defensiva, y en los casos de los organismos de defensa se debatieron los conceptos de "amenazas globales" y "nuevas amenazas".

En aras de clarificar el debate hay que precisar que la noción de seguridad sólo puede entenderse en función de sujeto y ambiente. De allí que sea fundamental precisar quién es el sujeto principal receptor de este resguardo, beneficio o bien público.

a. El primer sujeto resulta ser el "individuo". Después de la Guerra Fría ha surgido la tendencia a colocar al individuo como sujeto activo en el contexto de seguridad. Una expresión de ello es la tendencia a la universalización del derecho humanitario. Desarrollos políticos sobre esta concepción se concretan en la Conferencia de Helsinki en los años 70 y luego en la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa. El respeto a los principios de derecho humanitario es condición básica para el ingreso a la OTAN: En la OEA se ha confirmado la jurisdicción latinoamericana y se debate el concepto de "seguridad humanitaria" como nuevo concepto organizacional.

   En el ámbito económico también se sustenta un tipo de conceptuación similar basada en el liberalismo, aunque ello se oriente más a la actividad empresarial del sujeto, lo cual se aprecia más en los países en vía de desarrollo. Algunos países en el área, tal Chile, definen el alcance de su seguridad hasta allí donde los intereses económicos de sus ciudadanos se encuentren comprometidos.

Estados Unidos tiene una práctica en este sentido, amparada en una agresiva normatividad interna de carácter preventivo de lo que considera competencia desleal externa (por ejemplo la ley 301) En el contexto internacional esto no es nuevo y la amenaza del uso de la fuerza y el uso de la fuerza por el Estado en la protección de empresas norteamericanas es conocida.

b. Un segundo sujeto de la seguridad son las "sociedades". Se trata de los principales elementos cohesionantes de la sociedad cuya amenaza pudiera ponerla en riesgo. Dentro de esta percepción puede incluirse las definiciones de Nye sobre conflictiva horizontal, y las de Huntington sobre las civilizaciones. Y cabría añadir el concepto de "seguridad democrática" que viene siendo discutido en nuestra región, atribuyéndosele un rasgo esencial constitutivo de las sociedades latinoamericanas cuyo riesgo las pone en duda. Las amenazas globales derivadas del concepto de globalización también pueden ser incluídas dentro de este rubro.

c. Un tercer sujeto al que se le atribuye la seguridad es el "Estado", que sigue siendo el actor internacional por excelencia. Hay que decir, sin embargo, que en el lapso histórico en el que nos encontramos, algunos de sus rasgos constitutivos están siendo erosionados. Sin embargo, el sigue constituyendo el mejor referente para entender el concepto de seguridad que suele empezar por la garantía del espacio (territorio). Las amenazas a la seguridad estatal derivan del espacio, de la población y de algunos servicios generales. Se entiende como amenazas a la seguridad en este sujeto todo aquello que erosione la estructura social, sustento estable del Estado.

d. Otros sujetos a quienes suele atribuirse el concepto de seguridad son los "organismos internacionales", incluyendo, naturalmente, aquellos que tienen por naturaleza la garantía de la seguridad.

B. La formación militar y problemas constitucionales y legales de las fuerzas armadas

El tema sustancial de la formación militar ha sido desarrollado por dos ponentes. El Dr. Marcial Rubio sostiene que toda persona que realiza estudios superiores de rango universitario tiene que desarrollar tanto sus habilidades intelectuales cuanto sus calidades ciudadanas. Naturalmente, las Fuerzas Armada y la Policía Nacional no esca-

pan a esta afirmación. Ello supone que al lado de la formación profesional se de a los aspirantes y oficiales formación ciudadana, integrando ambas aspiraciones en un solo ejercicio docente. Para ello, el Dr. Rubio considera que se requiere cuadros docentes profesionales, es decir, oficiales de Fuerza Armada y Policía especializados en docencia y que a su vez tengan un ejercicio profesional regular. El objetivo es formar una elite de oficiales docentes con profesionalidad permanente, que en su tarea profesional se constituyan ellos mismos en modelos vivos del oficio.

Esto supone una modificación de lo que ocurre en la actualidad, ya que el docente militar lo es solo circunstancialmente y por un período muy corto. Esto hace que la tarea sea apreciada como una circunstancia menor en el proceso profesional. Adicionalmente, debe contemplarse la necesaria revisión de contenidos y técnicas de enseñanza y de imagen-objetivo real del estudiante, de modo que se pueda determinar el diseño curricular adecuado.

También en el tema de formación militar el Dr. Ciro Alegría Varona considera que la recuperación del militar latinoamericano supone pasar del paradigma del honor al de la dignidad profesional. Es necesario que el militar se considere profesional no por su investidura, sino porque es responsable ante la sociedad de su actividad específica que es la administración de la violencia. Para ello es central el tema de la obediencia funcional, que supone que los militares no deben señalar objetivos ni intereses nacionales, decidir sobre guerra y paz o tener posición en política de defensa.

Considera que para cambiar radicalmente la formación militar deberá fomentarse la capacidad moral de percibir los desafíos complejos de la función, tanto o más que la capacidad técnica y la mera aplicación de procedimientos establecidos. Por ello el núcleo de la formación militar debe ser humanístico y científico, pues se trata de reconstruir la cultura militar sobre bases liberales.

Finalmente, estima que la etapa crítica de formación se da en las escuelas militares porque es allí donde los cadetes son inducidos a identificarse con la imagen utópica de la corporación militar y se separan del mundo real. De ahí que el currículo formativo debe privilegiar, sobre todo en los períodos iniciales, las ciencias exactas y naturales, las humanidades y ciencias sociales e incorporar, paulatinamente, las asignaturas de formación militar y de especialización.

Una cuestión que ha suscitado muy poca atención en el país, pero que es central para el necesario cambio, es la formación de cuadros civiles para administración de seguridad y defensa asunto que, igualmente, fue tratado por dos investigadores.

El primero fue el Dr. Jorge Ortiz Sotelo, quien recuerda que desde el Siglo XIX los civiles, más débiles que los militares, buscaban a éstos para alcanzar el poder o consolidarse en él. La enseñanza de la misión militar francesa contribuyó a la convicción militar de un rol mayor al profesional. El desentendimiento paulatino de los civiles de los temas de seguridad y defensa, reflejado en la ausencia de planteamientos políticos en la materia, hizo que los militares fueran creando sus propias visiones estratégicas y diseñándose a si mismas.

Algunos países latinoamericanos intentan formar civiles en estas materias. En el Perú el CAEN ha sido el esfuerzo más significativo y duradero, pero su fracaso ya es evidente. A nivel continental, el Centro para Estudios Hemisféricos de Defensa en Washington, está promoviendo la formación de civiles.

Esta formación debe comprender temas de administración, doctrina, logística y otros que interesan a la conducción democrática de las fuerzas armadas. Finalmente, considera preocupante que se mantenga la falta de interés por parte de universidades y centros de investigación que ya deberían estar ocupando el espacio conceptual y de actuación dejado por el CAEN

El Embajador Alejandro San Martín sobre el mismo tema, entiende que el problema de las relaciones civil-militares es consustancial al surgimiento del moderno estado-nación, afectando a los estados centrales del sistema occidental y también a las formas estatales surgidas en las sociedades periféricas.

El proceso societal de igualitarismo democrático generó en las primeras sociedades centrales estructuras de administración y gestión política civiles – partidos – con capacidad para administrar todo el aparato estatal, incluyendo las Fuerzas Armadas. Este proceso duró más de cien años hasta que la superioridad militar quedó restringida al nivel operativo. En este lapso, los oficiales adquirieron una nueva conciencia: la ciudadana.

En las sociedades periféricas, de estructura inicialmente agraria, con graves desniveles socio-económico-culturales y una capacidad de administración democrática muy limitada, la corporación militar formada, entrenada y equipada con paradigmas, equipo y tecnología propios a las Fuerzas Armadas de los estados centrales, se han desarrollado con niveles de eficiencia y capacidad organizativa por encima de las organizaciones civiles, creándose un desequilibrio socio-político que las ha hecho gravitantes y decisorias en el ejercicio del poder.

Esto hace que los gobiernos civiles necesiten apoyarse en ellas como instrumento imprescindible de gobierno, o bien que directamente ejerzan el poder, descartando los esquemas civiles democráticos, como dictaduras personales o institucionalizadas. Es el caso del Perú, donde se plantea la necesidad urgente de formar cuadros civiles profesionales capaces de administrar el sector de seguridad y defensa. Promover la creación del sector civil de administración en seguridad y defensa constituye el objetivo central de la presente investigación.

La formación de cuadros civiles debería adjudicarse como nueva línea profesional a las facultades de derecho, economía, ciencia política, sociología, y administración de las universidades del país, con perfiles profesionales propios a estas disciplinas. Otra opción sería crear maestrías en Seguridad y Defensa con una currícula integral en temas civiles-militares. De allí saldrían los administradores civiles de seguridad y defensa de los partidos políticos y la burocracia profesional del propio Ministerio de Defensa.

Pocas cosas son más importantes para estas materias que las cuestiones constitucionales, especialmente en relación con el rol de las fuerzas armadas. El Dr. Alberto Otárola Peñaranda entiende que dicho rol constitucional es un tema central en la problemática política de los dos últimos años. Para enfrentar este asunto, las modificaciones necesarias deben provenir del poder constituido y romper con la llamada "tutela militar", establecida como única garante de la seguridad externa y estabilidad interna.

El Dr. Otárola revisa la sucesión de Constituciones que desde 1823 definen los diversos roles y funciones, empezando por la del citado año donde se habla de "fuerzas armadas de tierra" que comprendían el ejército de línea, la milicia cívica y la guardia de policía cuyo destino o finalidad era la defensa de la seguridad exterior de la Republica. En la de 1826 se señala que el objeto de la fuerza pública es defender al estado contra los enemigos exteriores y asegurar el orden interno y sostener la ejecución de las leyes. La Constitución de 1856 establece como objeto de la llamada "fuerza publica" el garantizar los derechos de la nación en el exterior y asegurar el orden y ejecución de las leyes en el interior. En 1933 se establece que la finalidad de la Fuerza Armada es asegurar los derechos de la República, el cumplimiento de la constitución y las leyes y la conservación del orden público. Para la

Constitución de 1979, las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República. La de 1993 mantiene esta aproximación.

A continuación desarrolla como punto central la histórica discusión sobre si las Fuerzas Armadas son deliberantes o no. A partir de 1828, con diversas formas, la definición permanente es que no lo son. Sin embargo, la adecuada relación entre Fuerzas Armadas y ciudadanía planteada en 1823, no volverá a expresarse.

El Dr. Otárola considera que los conceptos básicos para la reforma constitucional incluyen precisar que la seguridad es una tarea esencialmente ciudadana y no materia exclusiva de las Fuerzas Armadas; la necesidad de definir el rol de las Fuerzas Armadas; precisar que la defensa nacional que corresponde a las Fuerzas Armadas y el orden interno, son conceptos distintos; organizar el control democrático de las Fuerzas Armadas; crear un Concejo de Defensa o Seguridad Nacional que dependa y esté integrado por sectores políticos civiles; que el Presidente de la República sea el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas pero con atribuciones limitadas; que el procedimiento de ascensos a los grados más altos de la oficialidad sea redefinido; que se considere seriamente la opción de voto para militares y policías; que se introduzca un defensor de los derechos u "Ombudsman"; y, finalmente, introducir el control judicial en el fuero militar.

También en el ámbito de las cuestiones jurídicas, figura el problema de la los aspectos legales del sector defensa y fuerzas armadas, asunto tratado por el Dr. Alfredo Prado quien hace un análisis del Sistema de Defensa Nacional a partir de la Constitución de 1993 que en el Capítulo 12 «De la seguridad y la defensa nacional», (Arts.163 a 175) establece que la seguridad de la nación se garantiza mediante el Sistema de Defensa Nacional.

Al igual que al Dr. Otárola, le preocupa que la normativa contenga una errada concepción de los conceptos de Defensa y Seguridad Nacional y que haga una derivación automática de la seguridad hacia la defensa nacional, con lo cual se militariza el tema al punto de equiparar las fuerzas policiales a las militares.

En relación con el contexto político en el que fueron aprobadas varias de las normas referidas a la Defensa Nacional, recuerda que su promulgación o modificación se dio previamente al golpe de estado del 5 de abril de 1992. (Ley del Sistema de Defensa Nacional, Ley de Situación Militar de los Oficiales del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea del Perú) Anota pertinentemente, que según la fuente

de derecho, ocho de las normas que regulan el Sistema de Defensa Nacional fueron aprobadas por decreto legislativo y en un contexto de ruptura del orden democrático, lo cual las hace pasibles de un proceso de inconstitucionalidad.

La normativa del Sistema de Defensa Nacional, lejos de haber sido registrada en un marco legal integrado y único, está repartida en once dispositivos diferentes, que generan una fragmentación legal y una descoordinación entre los sectores legislados, que parece revelar una intencionalidad de facilitar el manejo político del aparato de seguridad. Consigna que estos marcos normativos son: el Código de Justicia Militar; la Ley de creación del Ministerio de Defensa; las Leyes Orgánicas de la Marina de Guerra, del Ejército Peruano, de la Fuerza Aérea, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; de la Secretaria de Defensa Nacional, la Ley de Situación Militar de los Oficiales del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea; la Ley del Sistema de Defensa Nacional y, la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia.

Advierte que los modelos legislados son formales y alejados de la realidad, aparte de reflejar una complejidad burocrática que dificulta una administración integrada y eficiente. Finalmente propone que, dada la importancia y trascendencia del tema, las normas del sector provengan del proceso legislativo adecuado, es decir que sean leyes ordinarias.

Lo anteriormente expuesto permite verificar la necesidad de una definición de roles puntuales para las fuerzas armadas, asunto abordado por el Dr. Andrés Gómez de la Torre, quien considera que algunas instituciones cercanas a la Secretaría de Defensa de Estados Unidos, estarían patrocinando la idea de que las Fuerzas Armadas latinoamericanas deben intervenir en conflictos sociales internos. Esta sería una respuesta a las crisis provocadas por la agudización de la miseria producida por la globalización y la virtual desaparición de los denominados "conflictos convencionales" entre los Estados, lo que supone un posible "replanteamiento" de las funciones tradicionales desempeñadas por las Fuerzas Armadas.

Considera que América Latina estaría siendo asediada por esa idea central de "militarización de la seguridad interna de sus regímenes democráticos". El concepto propuesto es el de la "policialización" de las Fuerzas Armadas para responder a "la violencia emergente", especialmente en el bloque subregional andino, en donde se cierne la amenaza del potencial desborde del conflicto interno colombiano. En consecuencia, el fenómeno de la militarización sin ruptura democrática es para-

lelo a la agudización de la pobreza ocurrida durante la década del 90 en casi todo el continente. Los cambios y transformaciones del sistema regional y hemisférico, luego de la desintegración de la Unión Soviética y del 11 de setiembre, habrán de repercutir en la construcción de un nuevo tipo de Fuerza Armada.

En el caso del Perú, los temas llamados "de frontera" (Chile, Ecuador, Colombia) mantendrán siempre una alta prioridad, aunque los niveles de conflictividad con esos países se hayan reducido y mantengan la tendencia a la disminución, siendo así que con Chile determinados desequilibrios puedan siempre tener el riesgo de constituirse en amenazas.

Las tareas derivadas de nuevas amenazas deberían tener en cuenta los siguientes problemas: lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (policialización castrense); guerra no convencional, regionalización, desborde y expansión de conflictos de baja intensidad; el medio ambiente como problema de seguridad nacional y cuyas connotaciones son intermésticas (simultáneamente internas y externas); contaminación (ambiental, marina y fluvial); crimen organizado transnacional (contrabando, tráfico de sustancias químicas, armas y otros elementos letales, etc.).

Finalmente, señala que existen todavía en el Perú problemas estructurales que impedirían en el corto plazo la asignación de nuevos roles a las Fuerzas Armadas. Algunos de ellos serían: inexistencia de denominadores comunes dentro de la sociedad civil para encontrar y garantizar a la Fuerza Armada su espacio propio dentro de la nueva agenda de seguridad nacional; indefinición en la formulación de una política de defensa nacional; mantenimiento de la desconfianza y por ende, bajos niveles de interacción entre los sectores civiles y militares; indefinición de la variable presupuestaria y planificadora como eje fundamental para garantizar a la Fuerza Armada la posibilidad de cumplir con sus tareas; carencia de jerarquía de los temas de seguridad y defensa dentro del debate nacional.

Los usos no militares de las Fuerzas Armadas fueron explorados por el Dr. Carlos Basombrío, quien considera que, por múltiples razones, el Perú no ha logrado construir un estado democrático de derecho, problema que incluye la intervención de las fuerzas armadas en política.

Consecuentemente, el cambio urgente requiere establecer mecanismos de control objetivo (institucional y legal no personal y menos caudillesco) y también definir precisamente los roles y responsabilidades de las fuerzas armadas que, históricamente, han ido creciendo.

Los roles centrales de las fuerzas armadas son la defensa y la disuasión militar frente a la agresión externa. Los subsidiarios que, a manera de círculos concéntricos se alejan de esos roles irreductibles, son: a) la actuación principal en casos de emergencias y desastres, en los que deben participar al igual que el resto del Estado y la sociedad, pero sin dirigir el proceso; b) el apoyo al desarrollo y lucha contra la pobreza que, nuevamente, es tarea de todo el Estado y la sociedad, con el de riesgo adicional de que los militares definan su propio modelo o encuentren que lo harían mejor que los civiles; c) la función empresarial que si bien no tiene el peso de antes, continua compitiendo indebidamente con el sector privado especialmente en transporte aéreo y metal-mecánica; d) la lucha contra amenazas internas como la subversión y el narcotráfico, delitos que se pretendieron combatir dejando a las Fuerzas Armadas en una total libertad, con los resultados conocidos, en vez de reforzar la policía y el Estado en general; e) la militarización del orden público y la lucha contra el delito, última novedad del régimen Fujimorista; f) el considerarse garantes «últimos» del destino del país, instituciones tutelares con derecho a presionar a las autoridades civiles e inclusive asumir el control del Estado cuando creen que es necesario «salvar a la patria».

Considera el Dr. Basombrío que las fuerzas armadas son indispensables frente al peligro de agresión externa; y que todas las demás actuaciones deben ser revisadas en el curso de un proceso democrático y legal que promueva la profesionalización militar para su tarea específica, así como la consolidación del estado de derecho y, en general, el reforzamiento de la capacidad del Estado para atender a los problemas que son su obligación y no de las Fuerzas Armadas.

C. Asuntos economicos, sociales y otros

Dos investigadores se ocuparon las cuestiones sociales. El primero, el Dr. Nelson Manrique examinó las consecuencias sociales de la actual estructuración de las Fuerzas Armadas, a partir del problema que la estructura de las Fuerzas Armadas deriva más de la historia republicana y la cultura política que de las necesidades de defensa. En consecuencia, históricamente la actuación de las Fuerzas Armadas ha afectado la posibilidad del orden democrático pues el Perú ha estado gobernado más por militares que civiles, aún cuando el militarismo tuviera distintas expresiones.

Estima que, en general, las fuerzas armadas han sido instrumento del poder oligárquico que en la independencia discriminó a la mayoría del país. Participaron en la represión de los movimientos populares en el siglo XX y a partir de la guerra fría se fueron dotando de doctrinas, entre ellas la de seguridad nacional ampliamente auspiciada por Estados Unidos, que pretendían legitimar su actuación.

Recuerda que el CAEM crea nueva doctrina incorporando concepciones desarrollistas y que las intervenciones militares de 1962 y 1968 fueron institucionales y diferentes de las anteriores en su finalidad política. La modernización que intentó Velasco se encontró bloqueada y dio paso a la emergencia subversiva de Sendero Luminoso y el MRTA que se da en un conjunto de crisis: representación, económica, modernización y del Estado.

La respuesta del Estado, como en los años sesenta, fue esencialmente militar, inadecuada y violenta pues las fuerzas armadas, sin la necesaria orientación ni respaldo político, reprimieron la subversión al precio de graves violaciones de derechos humanos.

En la década de los noventa incrementaron su desmoralización y corrupción al devenir elemento central del régimen autoritario, lo que constituye un punto de inflexión para dichas fuerzas y la sociedad. Su institucionalidad, credibilidad y prestigio quedaron seriamente erosionados, con grave daño para la seguridad nacional.

De su análisis histórico, que incluye consideraciones sobre dictaduras más o menos personalizadas pero que siempre requirieron la participación de las Fuerzas Armadas, se derivan interesantes conclusiones. La primera relativa a la ficción de las Fuerzas Armadas apolíticas y no deliberantes, que no tiene asidero cuando los militares han gobernado o co-gobernado todo el tiempo. Mantener tal ficción no evita su involucramiento en política, que se hará por canales irregulares. Señala que el carácter pretendidamente tutelar de estas instituciones va contra el principio de soberanía popular y frustra el mandato constitucional de subordinación. Los militares deben ejercer la ciudadanía al igual que todas las personas pues están al servicio el Estado y no por encima de él. Concluye en que la reconstrucción de la imagen de las Fuerzas Armadas no es tarea cosmética y dependerá de su reestructuración y de darle nuevo contenido a la profesionalización militar.

El Dr. Agustín Haya de la Torre desarrolló el tema del rol social de las fuerzas armadas, recordando que el aparato coercitivo o fuerzas armadas, han tenido constante

intervención a lo largo de toda la historia del Perú, desde el Virreynato. Es necesaria por ello, una reinterpretación de la historia militar en el Perú, en sus diversas etapas históricas: Incanato, Virreynato y Republica. Sostiene que el primer golpe de estado se realizo el 16 de julio de 1541 y fue perpetrado por Diego de Almagro contra Francisco Pizarro hasta que La Gasca terminó con las pretensiones golpistas de la época. En la historia del Perú, este modelo habrá de repetirse constantemente entre poder civil constituido y fuerzas armadas.

Considera que en relación al conflicto interno, las fuerzas armadas tuvieron un enfoque simple y brutal que condujo solo a la destrucción y gigantesca violación de los derechos humanos, con unas 25,000 víctimas. Recién en 1991 se inició una variación para desarrollar una estrategia integral de pacificación con la participación de la población en las rondas de autodefensa. Allí surgió una lógica de militarización de la sociedad, especialmente en el sector campesino. Dentro de este proceso, el mundo político peruano se convirtió en una trilogía: o se es demócrata, o golpista o terrorista.

Los militares han desarrollado una ideología por la cual se autoconsideran "las fuerzas tutelares del país."Esta opción teórico-doctrinal deriva de la figura romana del emperador como "pater familias" y los gobernantes como tutores "estatutus publici". Esta concepción en el siglo XX, asumida por la derecha conservadora española en los anos 30, será recogida por la constitución peruana de 1933.

La oligarquía peruana encontró allí el sustento para justificar el uso de la fuerza armada a fin de sofocar las irrupciones democratizadoras de la población. Este modelo de relación sociopolítica vendría a ser el imperante hasta 1968, cuando surge la nueva forma del General Velasco. En esta ultima etapa los conceptos de defensa nacional y desarrollo nacional resultan los elementos teóricos guías. Estamos ya a varias décadas del desarrollo del CAEM que ha postulado que desarrollo y defensa se ubican en el marco de la política nacional, mientras que bienestar general y seguridad integral se sitúan en el marco teórico de los fines del estado. Esta concepción habrá de convertirse en el llamado proyecto nacional.

Señala que un factor importante es la vigencia del nacionalismo pues toda doctrina militar se fundamenta en el nacionalismo y el patriotismo. En el Perú, la herencia colonial dividió al país en una "republica de indios y otra de españoles" situación que la inconclusa y derrotada revolución de Túpac Amaru no superó. Esto sentó las bases de un divorcio histórico entre estado y sociedad. La historia

demuestra que la imposición oligárquica militarista del estado nacional no ha servido para la integración o conformación de comunidades capaces de vivir integradamente valores republicanos sino que ha funcionado como mecanismo de fragmentación social. Esta forma de estructuración plantea un problema en la forma de inserción en la actual etapa de "globalización".

En lo que se refiere a la seguridad regional se plantean dos percepciones: la primera, la norteamericana que postula la integración controlada de sus intereses a nivel espacial por la vía de la sujeción de las Fuerzas Armadas locales a sus esquemas nacionales de nivel defensivo. Y, la segunda, que es la creación de un espacio de seguridad latinoamericano o sudamericano dentro de un esquema de intereses propios regionales, que incluye la creación de una zona de paz y un tratado de defensa sudamericano, sustentado en la renuncia al uso o amenaza del uso de la fuerza.

Con relación a las nuevas amenazas a la seguridad en la región: grupos guerrilleros y paramilitares de Colombia, tráfico ilegal de armas, terrorismo y militarización del narcotráfico, extrema pobreza; inseguridad económica; permanente agresión a la democracia; las Fuerzas Armadas no tendrían espacio de acción y se verían grandemente limitadas.

La imagen de las fuerzas armadas en la sociedad peruana fue examinada por el Dr. Javier Protzel de Amat, quien considera que la misma se forma en largos procesos históricos. El desprestigio de las fuerzas armadas revela curvas similares a las del régimen de Fujimori, aunque matizadas por niveles de aprobación importantes debido a preferencia por las actitudes autoritarias o la sensación de seguridad que proveen, teniendo en cuenta que la lucha contra el terrorismo, según algunos sectores de la población, justificaba la falta de democracia o la violación de los derechos humanos.

Estima que la aplicación sistemática de técnicas de guerra psicológica incluyendo operativos «psicosociales», se realizó no buscando debilitar al "enemigo" sino someter a la población y liquidar los sectores opositores. El régimen, al convertir a buena parte de la población en objeto de su clientelismo social y manipular constantemente la idea de que sin su "firmeza" se produciría un vacío político que traería de vuelta la hiperinflación y el terrorismo, llevó a que grandes sectores consideraran que no había alternativa. El énfasis en la función "tutelar" de las fuerzas armadas hacía parte del esquema.

Considera también que el corporativismo castrense ha promovido en el Perú el

estereotipo de la encarnación de la patria y sus valores, enfatizando lo militar como símbolo de lo nacional y valioso de la historia peruana. La simbología y las celebraciones nacionales están muy militarizadas, aunque conmemoren derrotas y compitan con las religiosas. La aproximación militar a la «sociedad nacional» mediante alfabetización, construcción de caminos, etc. apunta también a subrayar lo "tutelar y civilizador" que consideran consustancial a su actuación.

Concluye en que ninguna campaña publicitaria podrá mejorar la imagen de las Fuerzas Armadas, la cual dependerá de una auténtica reforma que las haga "descorporativizadas", estrictamente profesionales y realmente subordinadas al poder constitucional. Los militares deberán votar como todos los ciudadanos y contribuir a que la emblemática y ritualidad militares no sean las únicas maneras de demostrar patriotismo.

Los problemas de la reducción de roles y misiones de las fuerzas armadas fueron examinados también por el Dr. Andrés Gómez de la Torre, quien considera que históricamente los roles de las Fuerzas Armadas del Perú derivan del concepto de soberanía y de integridad territorial, elementos fundantes de la nacionalidad que defienden y garantizan.

En la lógica del conflicto Este-Oeste, en el ámbito latinoamericano se insertó el concepto de "seguridad interna", nuevo rol asignado a la Fuerza Armada que se traduce como la lucha contra el comunismo. Durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, especialmente en su primera fase (1968-1975), se construyó el concepto de "profesionalismo participatorio". El reformismo militar del General Velasco Alvarado asignó roles no tradicionales a las Fuerzas Armadas, incluyendo el de liderazgo en un proyecto político mayor. Al asociarse la seguridad al desarrollo, se implicaba una mayor participación en la responsabilidad económica-social.

Desde los años 60, la estrategia anti-subversiva norteamericana difundió el concepto de "acción cívica" y "apoyo al desarrollo" como parte de una política para frenar la "amenaza comunista" en el hemisferio. En los años 90, al término de la guerra fría, las Fuerzas Armadas de América Latina, son compelidas a una nueva tarea: la policialización castrense, frente a las amenazas del narcotráfico, la disrupción social por las crisis económicas y el daño ecológico producido por la explotación indiscriminada de los bosques. Es la llamada tesis de "los militares policías y guardabosques".

Concluye en que la reformulación de los roles militares en nuestro país, ligada a la reforma de las fuerzas armadas, deberá tener en cuenta la vigencia de los conceptos mencionados en la realidad del Perú actual, lo que pasa por un serio análisis del complejo de relaciones que constituye la seguridad.

El presupuesto de defensa en el Perú, tema explorado por el Dr. Luis Rebolledo Soberón, es uno de los más desconocidos. Señala al inicio, que existe una seria dificultad para un examen razonado del problema del gasto en defensa y de calificarlo de alto, adecuado o bajo por falta de información y acuerdos sociales y políticos sobre las reales necesidades de defensa. Esta es un bien público absoluto que el Estado debe proveer a la sociedad con sus recursos y de manera exclusiva.

Verifica que resulta muy difícil encontrar un sistema adecuado de valorización pues los bienes públicos absolutos no tienen precio formado por la demanda y la oferta, lo que excluye al mercado como criterio formador. Las teorías de presupuesto: el bienestar, las elecciones colectivas y los mercados eficientes contenidos en el voto, tampoco ayudan mucho. Lo mismo ocurre con la teoría de las finanzas públicas. Dentro de ésta, la función de asignación cuantifica los recursos pero cuando éstos son escasos y la elección del destinatario es difícil, cada decisión implica un costo de oportunidad para otros sectores.

A esta problemática general se añaden, en el caso peruano, la falta de metodología para valorar las necesidades de defensa, por lo cual las sumas presupuestales terminan dependiendo de la capacidad de presión de las fuerzas armadas, lo cual es inconveniente e ineficaz. La justificación oficial del gasto sería, hasta ahora, el documento «Política de Defensa Nacional del Estado Peruano» de 1998, que contiene conceptos que justificarían prácticamente cualquier nivel de gasto. El D.S. 187-Julio 2001-EF sobre asignación de recursos por sectores hasta el 2006 consigna una cifra que es la tercera parte de lo solicitado, indicación elocuente de la credibilidad actual de las fuerzas armadas.

Para que el gasto militar sea socialmente aceptable, debe existir un consenso básico sobre los intereses estratégicos del país, las amenazas creíbles y los roles militares. Nada de eso tenemos y se hace difícil justificar gasto por la muy remota posibilidad de conflicto externo. Concluye en que la aproximación cuantitativa, único criterio utilizable por ahora, compara los gastos con los de países vecinos y ello muestra que en la actualidad el Perú está gastando menos que otros.

El Desarrollo de las empresas militares en el Perú es también un tema importante en lo político y económico, que fue tratado por el Dr. Alan Fairlie, quien considera que para plantear el desarrollo de las empresas militares en el Perú, hay que ubicar el problema en el contexto internacional. Estima que todo país debería contar con una industria de la defensa eficaz, competitiva y moderna, porque otorga autonomía en el suministro y porque constituye una significativa aportación al desarrollo tecnológico industrial. En ese sentido, los productos de la industria de la defensa no solo proveen a las fuerzas armadas, sino también pueden ser exportados, mejorando la balanza comercial de los países.

América Latina, de acuerdo a un informe de la CEPAL, resulta la región que más ha gastado en armas, a nivel mundial entre los años 1990 y 1997, ascendiendo el gasto a 29 mil millones por año. Brasil es el país latinoamericano que asigna el mayor monto, ascendiente a 19,440 millones. Le siguen en orden Colombia y Chile con 2,050 millones y 1,050 millones respectivamente. El Perú esta debajo del promedio latinoamericano. En el Perú el presupuesto asignado al sector defensa ha ido aumentando significativamente. En 1993 era de 1330 millones mientras que en el 2001 es de 3,000 millones. Sin embargo, su proporción respecto al total ha ido disminuyendo. En 1990 el presupuesto de defensa representaba el 14.10 % del Presupuesto General mientras que en el 2001 es de 8.45%.

Las fábricas militares estatales son normales y existen en los países desarrollados así como en algunos países en desarrollo de la región, como Chile y Brasil. En el caso del Perú, las empresas militares han sido señaladas como formas de competencia desleal a la actividad privada. Incluso se dice que muchas de estas empresas compiten aprovechando la infraestructura y sin personal adecuado. Pero aun así existen posiciones a favor de la modernización y potenciación de la empresa militar, no solo por razón de asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas, sino para ganar mercados internacionales.

El marco legal que rige la actividad empresarial del Estado Peruano está indicado en el Artículo 60 de la Constitución Política de 1993 que establece tres requisitos:

a. Habilitación por ley expresa; b. la actividad debe tener carácter subsidiario; c. debe ser un objetivo de alto interés público y de manifiesta conveniencia nacional.

El caso de TANS es uno de los dos más importantes. La empresa es una entidad

del Estado Peruano dependiente de la Dirección de Aeronáutica Civil creada en 1960, y bajo esta misma estructura ha habido varias empresas sucesivas de las cuales TANS es la última. La Ley permite a la empresa ejecutar todos los servicios aéreos vinculados con la aviación comercial y aviación general. Sin embargo, según INDECOPI esto no ha sido autorizado por la Ley de Aeronáutica Civil, la cual señala que el Estado puede realizar a través de TANS actividades aerocomerciales en apoyo al desarrollo económico e integración nacional. Pero esta ley no especifica ni la periodicidad ni el ámbito territorial de las actividades de TANS. Para esta empresa, el transporte de pasajeros constituye su actividad principal, representando aproximadamente el 93% de sus ingresos entre enero y mayo del 2001. En 1999 TANS fue la segunda línea con mayor participación en el transporte de pasajeros y esta misma posición fue ocupada en el 2000.

El segundo caso es el de los Servicios Industriales de la Marina (SIMA), empresa dedicada a la construcción y reparación de naves marítimas y a producir bienes de metalmecánica, tareas de consultorías, entre otras. Su origen data de 1950. En 1981 la empresa pasó a ser empresa del Estado pero de derecho privado dependiente de la Marina de Guerra.

La reparación de naves depende de las actividades comerciales entre los países que se dedican a las actividades pesqueras y otras relacionadas con éstas. Esta actividad es importante si se tiene en cuenta que en el mundo el 90% de las transacciones comerciales se hace por vía marítima. En relación con los buques mercantes o petroleros, es decir, embarcaciones mayores, SIMA es la única empresa que tiene la capacidad de construcción de éstas. La mayor demanda entre 1996 y 1999 provino de la Marina de Guerra: (53%), luego de la Compañía Peruana de Vapores (26%). Y finalmente, de Petroperú y Petrolera Transocéanica (11%). Hay empresas privadas que se dedican a una actividad similar pero de bastante menor dimensión que el SIMA, como REMESA, ANDESA, Gutiérrez y Maggiolo.

El SIMA ha colaborado sustancialmente al desarrollo de la industria metal mecánica menor y mayor en el Perú, llegando hasta la construcción de barcos. La empresa tiene una filial en Iquitos para construcciones de tipo fluvial. Es eficiente y capaz de cumplir con las exigencias del mercado nacional e internacional.

Concluye en que es difícil realizar una evaluación y análisis completos y precisos para establecer en qué medida estas dos empresas compiten con el sector privado. Aparentemente en el segundo caso, no existen condiciones empresariales priva-

das, por lo menos hasta el momento, que puedan sustituir o siquiera equivaler, al SIMA.

Pasando a otro sector temático, nuevamente fue el Dr. Marcial Rubio Correa quien trató de las responsabilidades de la universidad, la prensa, el Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil respecto del tema de seguridad y defensa.

Consideró que la universidad crea saber y lo transmite y, en este sentido, debería desarrollar iniciativas en ambos campos. En la lista de posibles tareas a emprender incluye: investigaciones sobre defensa; formación conjunta de civiles y militares en niveles medios y superiores; clases universitarias a militares como carrera externa a fin de que asistan a un centro formativo universitario civil; evaluación de la calidad de la enseñanza castrense; capacitación en pedagogía superior; promover el debate académico sobre seguridad y defensa; y finalmente, incorporación de los temas de seguridad y defensa en la enseñanza formal.

Respecto a los medios de comunicación evaluó que la relación de las instituciones castrenses con la prensa no es fácil porque las primeras tienden a vivir en el mundo de la reserva y del secreto militar. Recientemente las instituciones militares han creado mecanismos de comunicación con los organismos de prensa, pero ello no es suficiente. Estas relaciones deben ser íntegramente reconstruidas sobre la base que la transparencia es un valor con el cual hay que trabajar a todo nivel societal, inclusive fuerza armada. El secreto solo debe ser la excepción.

Estima que del lado de la prensa es necesario desarrollar el criterio de información objetiva y responsable sobre los asuntos de seguridad y defensa, evitando el sensacionalismo. Hay que tener en cuenta que los medios de comunicación son parte de la educación informal paralelos al aula.

El Congreso legisla, representa y controla. Estos tres niveles deben ser aplicados integralmente a la relación Congreso-Fuerzas Armadas. Los principales ámbitos para esta tarea pueden ser: discutir el largo plazo de seguridad, defensa y fuerzas armadas; legislar concordantemente con la visión de largo plazo; control del poder de las fuerzas armadas; control de la legalidad en la actuación en materia de defensa y seguridad; control de ascensos; control de la inteligencia castrense; regular la jefatura suprema.

En materia de partidos políticos, considera que son instituciones que buscan el poder para gobernar el Estado y por ello deben tener proyectos de la conducción política de la seguridad, la defensa y las Fuerzas Armadas. Los aspectos mas im-

portantes que deberían abordar deberían ser los siguientes: formar dirigencia especializada en asuntos de seguridad, defensa y Fuerzas Armadas; esbozar planes de política de seguridad para el país; respetar la autonomía de lo castrense y lo político; desarrollar en la sociedad civil el interés por los asuntos de seguridad y defensa.

SECCION PRIMERA
PONENCIAS Y DISCUSIONES

CAPITULO I: ASUNTOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

ESTADO Y FUERZA ARMADA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Alejandro San Martín Caro

INTRODUCCIÓN

Para entender correctamente la forma o formas de inserción de la Fuerza Armada —aparato coercitivo— en la sociedad resulta necesario acceder a una idea central de lo que es el Estado y su función.

Los enfoques al respecto son variados, y las definiciones, múltiples. Tenemos una percepción genérica en las definiciones legales; otra en los aspectos sociohistóricos; una diferente en los aspectos de administración y economía, y otra esencialmente funcional-organizativa.

Aquí partiremos de un alcance genérico a toda sociedad o comunidad humana que es la necesidad organizativa del grupo y cuya funcionalidad y formalización —normas, reglamentos, etcétera— dependen de las características socioculturales, económicas y políticas de una sociedad dada. Dicho en otras palabras, de su estadío socio-económico-histórico, de su momento cultural y, para hablar de las sociedades que conforman el llamado sistema occidental —ya sea centrales o periféricas—, de su ubicación o de su forma de inserción en él, según sea el caso.

La característica genérica es la de la organización. Y, en efecto, a través de la historia y del estudio de la ciencia política y de la antropología, o de la antropología política, este rasgo característico en toda sociedad adquiere relevancia central y especificidad concreta. A nosotros nos interesa específicamente la forma que adopta en el llamado sistema occidental desde el siglo XVI, cuando suele conceptuarse la génesis del sistema, y que históricamente se concreta en lo que se conoce hasta nuestros días como Estado-Nación.

Una afirmación genéricamente aceptada caracteriza al sistema occidental desde el lapso mencionado, como un acrecentado proceso de racionalización que abarca todos los ámbitos de la vida: el económico, el social, el político y el cultural (ciencia), en el que la razón, en su ejercicio frente a la realidad —experiencia—, no tiene otro límite que ella misma. Las concepciones universales, teocráticas, como explicación de la vida y la existencia, van dejando de tener espacio en la certeza y

la creencia de los hombres occidentales, y este ejercicio ya colectivo de racionalización lleva en lo económico a una constante potenciación de la producción y los beneficios, lo que implica controlar con cada vez mayor eficiencia mayor extensión de espacio, mayor número de individuos, con organicidad y coherencia productiva alrededor de nuevas identidades formadas en las etnias, la historia común, la lengua o los grandes intereses convergentes.

Estamos ante la emergencia de un nuevo tipo de sociedad, un nuevo tipo de individuo y un nuevo tipo de organización sociopolítica. Estamos ante el llamado Estado-Nación occidental, cuyo paradigma en Europa está ya definido hacia el siglo XVIII. Y será este modelo organizativo del sistema occidental el que tendrá vigencia indiscutida durante los tres siglos y el que ha alcanzado como pretendida aspiración, aunque no como realidad integral y orgánica, a las sociedades llamadas periféricas al sistema, tercermundistas, subdesarrolladas, o cualquiera fuere la denominación utilizada.

Este Estado ha sido descrito por diversos grandes teóricos como Marx, Weber, Durkheim, Spencer, Bentham y Hobbes; y en lo que se refiere al surgimiento de su estructuración actual, estaremos cercanos al desarrollo que hacen los profesores Immanuel Wallerstein y Charles Tilly, quienes en el proceso advierten la existencia constante de dos factores esenciales: la concentración de capital y la coerción.

Esta necesidad ya apuntada de ir concentrando grandes espacios y gran número de población con identidades comunes a partir de factores diversos exige un aparato igualmente concentrado de administración que, a su vez, demanda también una concentración que luego será entendida como monopolio estatal de la coerción. Estos serán los estados nacionales europeos del siglo XIX y, entre ellos, uno europeo de origen -los Estados Unidos- que conforman la parte central del sistema y alrededor de los cuales se centra el conflicto por espacio, ventajas económicas o proyección ideopolítica.

La lucha entre los estados así constituidos y el control interno del espacio estará concentrado en la estructura coercitiva conocida como Fuerza Armada, que habrá de compartir con un tipo de organización hecha para el control interno del ciudadano denominada Policía. Cabe recordar al respecto que, en el campo del control y luego en el de la seguridad ciudadana, serán la Francia napoleónica y luego la Inglaterra victoriana las que desarrollen este tipo de organización con más acierto y eficacia.

Esta será la fórmula más o menos general que predomine tanto en las formaciones centrales del sistema cuanto en las que habrán de surgir en la periferia a su imagen y semejanza. Los países latinoamericanos, sociedades en proceso de inserción-formación al sistema, habrán de organizarse dentro de este mismo modelo paradigmático, pero en ellas lo que fue natural necesidad en las sociedades centrales, surgirá artificialmente en situaciones o procesos socioeconómicos que responden a una diferente dinámica estructural.

Tendremos así entonces que el aparato de coerción centralizado con un alto nivel de organización y eficiencia, al interior de sociedades de producción primaria de tipo agrario o minero —materias primas—, en las que aún predominan las identidades culturales no racionalizadas propias de los centros productivos del mundo moderno. industrial capitalista, se convertirá en una corporación de rasgos organizativos diferenciados con entrenamiento, hábitos y costumbres propios, es decir, una mentalidad diferente de la del todo social en la cual la corporación está inserta. Ella habrá de convertirse inevitablemente en un "Estado dentro del Estado", en un proceso en muchos casos de creciente aislamiento.

Su nivel de eficiencia para la administración sociopolítica, control del espacio y defensa del grupo social frente a eventuales adversarios de fuera, la harán imprescindible para cualquier cuadro de gobierno. O, en su percepción integral de interés, asumirá la del todo social ejerciendo en muchos casos el control político directo con prescindencia o participación parcial de los cuadros político-administrativos civiles (llámense partidos).

En las sociedades más cercanas al agrarismo o más lejanas de los procesos socio-económico- culturales occidentales —Asia y África—, las corporaciones militares o los cuadros salidos de ellas, tomarán para sí las funciones políticas por vía directa y en algunos casos asumiendo los proyectos de transformación y cambio de sus sociedades hacia modelos modernos occidentales, y habrán de constituir así, el vehículo central de transformación o pretendida transformación que ha caracterizado a las Fuerzas Armadas en estas áreas. Estaremos entonces ante los nassserismos militares-políticos en el África y Asia; ante los militarismos latinoamericanos. En estos últimos casos para mantener el establecimiento social; tipo Chile, Argentina, Uruguay y Brasil en la década de los setenta, en los militarismos de Perú y Ecuador en el mismo lapso; para cambiar las estructuras socioeconómicas del establecimiento, y en las versiones asiáticas sobre las cuales sería largo extendernos. Habría

que añadir, en el caso de América Latina y otras regiones, a aquellos proyectos militares personalistas o pretorianos, sin otro fin programático que la administración directa de las ventajas que puede dar el uso del poder coercitivo.

En todos estos casos la función de la corporación militar excede la del control interno del área y la defensa externa de ella, para convertirse en un gestor político que administra, cuando no define, los destinos del grupo.

Este rol fundante del aparato coercitivo sistematizado que caracteriza el surgimiento de los estados centrales europeos tiene además otra columna en la necesidad de ser garante de un tipo de proceso productivo o de su variación. Rol ligado en consecuencia a la producción y al objetivo de la producción que, en el sistema occidental, no es solo el de subsistencia sino también el del beneficio en función del capital.

Ahora bien: en el caso del Perú la organización sistematizada de la coerción —su eje moderno— surgirá después del conflicto con Chile cuando, al analizarse las causas de la debacle, se advierte que hubo un enorme grado de diferencia entre los cuadros militares de alta profesionalización, organicidad y tecnificación de Chile, frente a las fuerzas organizadas pero propias de una estructura agraria como eran las del Perú y ligadas a esta forma de administración.

En 1895 el Perú llama a una "comisión técnica francesa" para profesionalizar la Fuerza Armada, y a partir de esa fecha en la sociedad peruana -aún de tipo agrario y de extracción minero-primaria- irá generándose progresivamente una corporación profesional con especificidad gremial y finalmente funcional.

La historia posterior, en la cual la propia sociedad peruana habrá de sufrir cambios, es en parte la historia de la relación entre la corporación y la propia estructura social que la alberga.

Hoy, luego de muchas décadas, el proceso de cambio social y político y las disfuncionalidades, por así decirlo, de la última década, demandan una readaptación de la forma de inserción del aparato coercitivo en la sociedad civil, y, muy probablemente, una adecuada reingeniería en su interior. De otro lado, es necesario crear o desarrollar en el sector social civil sectores conscientes y conocedores de la problemática de la defensa, así como de la administración del aparato coercitivo en el Estado, especialización que dentro de la distribución de funciones políticas tradicionales ha sido siempre dejada al sector militar. Las nuevas formas de relación internacional en la era de la globalización, así como los cambios

internos experimentados por la dinámica interna de la propia sociedad y por las propias condiciones externas provenientes de la propia globalización, exigen esta nueva adecuación.

ALCANCES TEÓRICOS SOBRE EL CONCEPTO DE ARTICULACIÓN DEL APARATO COERCITIVO EN LAS SOCIEDADES MODERNAS TIPO ESTADO-NACIÓN.

Consideramos útil proponer algunos alcances teóricos producto de las investigaciones más recientes en el campo social y político acerca de los cambios estructurales de las formaciones sociales Estado-Nación y el aparato coercitivo en su interior.

El proceso de creación y surgimiento de los estados nacionales alcanza su mayor expresión después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el mundo es ocupado en su totalidad por estados teóricamente independientes pero que se definen como autónomos en espacios concretos con fronteras definidas y población igualmente precisa.

A lo largo de la historia, sin embargo, la experiencia ha mostrado que las organizaciones macropolíticas no han correspondido a las características de los llamados estados nacionales, y, por el contrario, ellos han sido no nacionales, ya fueren imperios, ciudades-estado u otra formación. Las formaciones sociopolíticas basadas en la homogeneidad o identidad de lengua, religión o representación o imaginario colectivo homogéneo, resultan relativamente recientes en la historia.

Sobre la emergencia de la nueva tipología del Estado en el sistema occidental se han elaborado diversas teorías. La primera perspectiva es la llamada estatista, y en ella la guerra moldea el Estado; las relaciones interestatales de conflicto y cooperación generan una estructuración organizativa necesaria para este efecto, que es el Estado y su aparato administrativo-militar. En este esquema los estados operan como sujetos definidos, y el sistema internacional está constituido por la suma de estos actores supuestamente independientes y sus relaciones de conflicto y cooperación. Esta concepción se ha denominado "estructural-realista" u "opción racional", y distribuye los sistemas internacionales en hegemónicos, bipolares y multipolares (están allí los co-

nocidos teóricos Gilpin, Waltz, Holsti y Jervis). Aunque simple y formalista, esta concepción es altamente operativa.

Estudiosos como Samuel P. Huntington llegan a establecer que en el proceso de estructuración de las instituciones en las sociedades centrales europeas se dan mínimamente tres pautas de modernización: una racionalidad de la autoridad, una diferenciación de estructuras bajo el mando soberano unificado de la Corona y una centralización del poder a través de asambleas representativas.

Otro analista dentro de esta línea es Paul Kennedy, para quien es la ubicación y el relacionamiento, y en esto interviene el crecimiento económico desigual, el que genera el ascenso y descenso de los estados, en lo que el instrumento militar juega un papel importante.

Otro estudioso es William Mc Neill, quien destaca las variaciones de forma de las organizaciones estatales según la guerra. El trabajo de Mc Neill constituye una revisión de la conflictiva situación europea desde el año 1000 d.C. y de cómo esta varía según el componente tecnológico. Están allí como grandes condicionantes la pólvora, la artillería de asedio, las fortificaciones y todo el instrumental mayor de la coerción y, en función de ello, la organización de las finanzas del Estado, la organización productiva y sus incidencias en la sociedad tales como la racionalización y disciplina sobre el tiempo, los órdenes regulares del comportamiento del grupo en relación con la producción y con su comportamiento político y, obviamente, las necesarias modificaciones en la racionalización institucional de la organización estatal.

Mc Neill resulta así uno de los grandes en el campo del análisis del Estado y la coerción en su versión estatista. Interviene también en su interpretación el concepto de espacio, que sería un elemento sustancial en la conformación organizativa del Estado. Estamos allí ante una percepción del componente geopolítico.

Estos desarrollos atienden más bien a la descripción pero no logran explicar la causalidad generativa del fenómeno estatal.

Las escuelas geopolíticas vienen a ser una segunda interpretación de la génesis del fenómeno estatal y también de la coerción. Aquí el condicionamiento espacial resulta el eje central en función del cual se explica el surgimiento y la forma organizativa de los estados. Hay que añadir igualmente que la geopolítica considera la dinámica de la relación entre las unidades políticas como parte de su

condicionante genético. En esta línea, por ejemplo, el profesor James Rosenau distingue cuatro pautas de adaptación nacional ante el sistema internacional: la aceptación o aquiescencia, la intransigencia, la promoción y la conservación. Estamos aquí también ante lógicas de comportamiento básicamente descriptivas pero que a nuestro juicio no explican el fenómeno. Una tercera orientación son los análisis de los modos de producción. Esta línea de trabajo se orienta a la explicación de la lógica del feudalismo, el capitalismo, el modo de producción asiático y los cambios que ellas generan en la organización sociopolítica para cumplir sus objetivos. Aquí lo económico y lo político constituyen una sola unidad material, y de ahí salen las lógicas políticas de relacionamiento y de estructuración del fenómeno estatal. El Estado resulta así un instrumento de redistribución de la acumulación traducida en poder, poder coercitivo, y riqueza.

Están allí los teóricos en sus diversas versiones no marxistas como Brenner, Corrigan, Gordon Clark y Michael Dear. Estos análisis suelen incluir el concepto de imperialismo en el desarrollo de sus tesis.

Una cuarta opción resulta la de los análisis del sistema mundial, a partir de los cuales surgirían las formaciones sociopolíticas llamadas Estado dentro del proceso general del surgimiento de la economía mundial de Occidente. Aquí sobresalen los teóricos neomarxistas Immanuel Wallerstein y André Gunder Frank, cuyos análisis de las sociedades contemporáneas exceden la matriz clásica marxista. Es interesante destacar aquí cómo el modo de producción de una región genera un tipo de estructuración social que determina un tipo de formación estatal, y cómo esta estructuración regional puede ser central, semicentral y periférica, lo que afecta el tipo organizativo del Estado. Esta concepción, si bien alcanza a explicar en parte la lógica de los desarrollos de la economía mundial y del surgimiento de sus parcialidades organizativas regionales, no puede explicar sin embargo la singularidad de las diferentes dinámicas conflictivas que se dan al interior así como tampoco la específica estructuración de cada formación social en parte producto de condicionantes sociohistóricos previamente presentes en el proceso económico.

Aparte de estas líneas generales, cabe mencionar, como lo hace el propio profesor Tilly, a tres estudiosos, Barrington Moore, Stein Rokkan y Lewis Munford, que no se clasifican dentro de las orientaciones antes mencionadas. Y nosotros subrayaríamos ciertos aspectos de los conceptos del desarrollo del profesor Tilly como útiles para el trabajo que nos ocupa y cuya reseña viene a continuación.

Dice el profesor Tilly a este respecto que "la interacción entre actividad bélica y empresa comercial"[1], moduló un tipo de Estado que se fue institucionalizando a partir de la necesidad, la contingencia, lo temporal, lo urgente, lo no premeditado. Todo lo anterior explica la enorme variedad de estados en su fisonomía y funcionamiento.

Para el mismo profesor, "las estructuras de los estados nacionales cristalizaron, en gran medida, como productos secundarios y no premeditados de la preparación para la guerra y otras actividades a gran escala relacionadas con ella; los tipos de organizaciones que cristalizaron eran enormemente variados en función de la previa distribución del poder coercitivo y el carácter de la economía prevaleciente".[2]. Es decir, el tipo de relación entre el gobernante y las clases sociales y entre aquel y los agentes económicos delinearon la gama de posibilidades del desarrollo de los estados y los convirtieron en un producto social e histórico.

Las "sendas de formación del Estado fueron múltiples, pero no infinitas"[3], debido a que respondieron a determinadas coyunturas históricas. Sin embargo, en la historia de la formación de los estados es posible distinguir "diversidad en la unidad, [y] unidad en la diversidad de opciones y de consecuencias".[4]

Para esta concepción el Estado viene a ser una organización con poder coercitivo y que en determinadas cuestiones viene a ejercer una clara prioridad sobre cualquier otra organización en territorios de extensión considerable.[5] "... Muchos estudiosos de la política emplean el término en este sentido organizativo, otros lo aplican a toda estructura de poder existente en una población amplia y contigua y otros lo restringen a organizaciones soberanas relativamente poderosas, centralizadas y diferenciadas...".[6] El Estado establece una continuidad territorial y elimina la discontinuidad y el fraccionamiento. Según esta interpretación, el Estado se configura a partir de la relación entre coerción y capital, estados y ciudades, y Estado y clases sociales. Es la importancia relativa de estas variables la que permitió la configuración de un tipo de Estado. Los requerimientos financieros y logísticos para solventar las guerras y el control interno fueron dándole la estructura estatal. Y en este

[1] Tilly, Charles: *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial, 1992. p.16
[2] Tilly, ob. cit. p. 16.
[3] Tilly, ob. cit. p. 63.
[4] Tilly, ob. cit. p. 63.
[5] Tilly, ob. cit. p. 20.
[6] Tilly, ob. cit. p. 20.

proceso la configuración centralizada de la coerción adquiere una funcionalidad fundante.

En la relación entre los sectores agrarios y las ciudades donde se concentra el moderno sector productivo con la emergencia de un nuevo tipo de mentalidad, surgirá esta nueva forma de organización concentrada que habrá de ir transfiriendo el aparato y el ejercicio coercitivo a la ciudad y desde allí al campo, o a otras ciudades menores, generándose así una especie de epicentro concentrado de producción-coerción.

LA RELACIÓN ENTRE CAPITAL Y CIUDAD.

Según Tilly, "... cuando el capital se acumula y concentra dentro de un territorio, tiende a producirse crecimiento urbano en el mismo territorio, más intensamente en el mayor punto de concentración, y de modo secundario en el resto. La forma adoptada por el crecimiento urbano depende, no obstante, del equilibrio entre concentración y acumulación. Donde la acumulación de capital se da de modo muy general, pero la concentración sigue siendo relativamente baja, se desarrollan muchos centros menores. Donde surge una sola concentración de capital, la población urbana se concentra en torno de dicho centro".[7].

Ahora bien: la acumulación y concentración de los medios coercitivos producto de la racionalización moderna serían, en consecuencia, como ya ha sido mencionado, el eje de la construcción del Estado y de la Fuerza Armada en los comienzos de este.

En la relación entre coerción y Estado pueden darse varias etapas que es posible distinguir en los diferentes procesos históricos que han sido estudiados. Ellas pueden ser:

1. Patrimonialismo (c. 990 d.C. al siglo XV):

- Fuerzas militares irregulares y no especializadas.
- Ejércitos de servidores, vasallos y milicias.
- Recaudación fiscal a través de tributos o rentas.

[7] Tilly, ob. cit. p. 42.

2. Mediación (c. 1400-1700):
   - Ejércitos y armadas de mercenarios.
   - Militarización del Estado y la naciente burocracia.
   - Militarización del gasto fiscal.

3. Nacionalización (c. 1700-...):
   - Constitución de ejércitos y armadas nacionales.
   - Institucionalización del Ejército y la Armada dentro del Estado.
   - Constitución de un aparato fiscal estatal.

4. Especialización (c. 1850-...):
   - Fuerza Armada como parte del sector estatal.
   - Ejércitos de ciudadanos.
   - Conformación de burocracias civiles.
   - Separación entre actividad militar y fiscal.
   - Estatización y organización civil de la estructura fiscal.
   - División de funciones entre el Ejército y la Policía.
   - Ampliación de las funciones del Estado.
   - Desmilitarización del Estado.
   - Desmilitarización del gasto fiscal.
   - Civilización y burocratización del Estado.

Es "la centralidad en la red europea de comercio, producción y acumulación de capital" lo que condiciona su predominio. Y permite la emergencia de una serie de ciudades mayores que incidirán en la demografía regional. Sin embargo, aunque se incrementó el número de ciudades, no se incrementó notablemente la proporción de población urbana.

"La importancia relativa de ciudades, centros financieros y capitales en una zona de formación del Estado influyó significativamente en los tipos de Estado que allí se configuraron"[8].

[8] Tilly, ob. cit. p. 108.

RELACIONES ENTRE CAPITAL Y ESTADO

1. Patrimonialismo:
   - Obtención de ingresos a través de tributos o rentas.

2. Mediación:
   - Préstamos de capitalistas privados a cambio de conceder la administración y la recaudación de impuestos.

3. Nacionalización:
   - Incorporación del aparato fiscal al Estado.

4. Especialización:
   - Separación entre entidades fiscales y entidades militares.

Las relaciones entre capital y coerción, o entre gobernantes y gobernados, produjeron "formas nuevas y diversas de gobierno"[9], que respondieron al entorno o marco condicionante existente:

1. La modalidad "intensiva en coerción" era extractiva de los recursos locales (*vg.*, Rusia).
2. La modalidad "intensiva en capital" refleja un pacto entre el gobernante y los capitalistas a través de préstamos que hicieran innecesario estructuras permanentes del Estado (*vg.*, ciudades-estado, Holanda, Génova, etcétera).
3. La modalidad "coerción capitalizada" significó la incorporación atenuada de las dos modalidades anteriores, pero se procuró la incorporación de los capitalistas a la estructura del Estado (*vg.*, Inglaterra y Francia).

Para Tilly, las dinámicas económicas, el papel de las ciudades y la dinámica de las clases sociales incidirán en la trayectoria a seguir por los estados.

La estructuración básica inicial del Estado a partir del siglo XV al XVI.
- Soberanía fragmentada.

[9] Tilly, ob. cit. p. 59.

- Reyes conquistadores.
- Intereses personales.
- Ausencia de jefes de Estado.
- Ausencia de un Estado nacional.
- Ausencia de centralización política.
- Ausencia de diferenciación interna y autonomía de las entidades estatales.
- Ejércitos privados y mercenarios.
- Control territorial discontinuo.
- Elevado número de estados.
- Autoridad disputada.
- Principal actividad de los estados: guerrear.
- Privatización de la autoridad judicial y fiscal.

"Las etapas de urbanización reflejan la historia del capital europeo"[10], debido a que expresan sus dinámicas tanto demográfica cuanto económica a la vez. Y es esta dinámica demográfica y económica la que modela los destinos de los estados.

ESTADO-CAPITAL.

Los estados europeos han seguido trayectorias muy diversas, aunque con la misma dirección, en el objetivo de lograr una mayor concentración de capital y coerción. Pueden mencionarse dos razones aparentes: (i) "la competencia continua y agresiva en pos de comercio y territorios [a través de las] guerras; y, 2. La 'fisiología del Estado': aquellos procesos mediante los cuales adquiere y asigna los medios para llevar a cabo sus principales actividades"[11].

CONCLUSIÓN.

Podemos concluir en consecuencia, que el Estado-Nación como modelo de administración espacial poblacional dentro del esquema moderno, surge en las sociedades centrales como parte de un proceso integral de cambio económico, social,

[10] Tilly, ob. cit. p. 86.
[11] Tilly, ob. cit. p. 91.

político y, finalmente cultural que converge en dos vertientes: en lo colectivo en la administración racionalizada del Estado-Nación y en lo individual en el surgimiento del "ciudadano", nueva forma de conciencia de sí y de relación con la realidad que se caracteriza por una identidad de base autónoma, igualitaria y autosuficiente, capaz de definirse a sí misma y de gobernar su propio destino. Es la sociedad de tendencia igualitaria que se define en forma soberana. Los pensadores de la época lo definirán como el contrato social y la igualdad de derechos, todo ello base fundante de la democracia.

El aparato coercitivo sistematizado, Fuerza Armada, no escapará a este proceso y más bien es parte de él. Y así, la base de su inserción será el servicio en la preservación de esta sociedad igualitaria cuyos componentes –ciudadanos- forman parte de la fuerza armada misma. Para los siglos XIX y XX esta forma de inserción igualitaria en la sociedad habrá sido resuelta y el poder de las armas estará integrado y bajo control del poder civil del estado.

Por el contrario en las sociedades periféricas que adoptan esta forma organizativa en el siglo xix, tal las latinoamericanas este proceso societal no se da y la construcción de una corporación militar bajo el modelo de las sociedades centrales –racional, profesional y eficiente-, dará lugar a la generación de un estado dentro de un estado en una relación asimétrica con la misma sociedad basada en desigualdades económicas, educacionales, sociales, y culturales, como son las sociedades latinoamericanas y específicamente la peruana. En el caso del Perú una sociedad agraria exportadora de productos básicos, con sectores ciudadanos y burgueses que no van más allá del 10% de la población (Según datos del censo de 1876 la población urbana no es mayor del 15% en opinión de Clifford Smith), este contraste es muy grande y, obviamente esta realidad desigualitaria habrá de sobredimensionar el poder de la corporación militar que se convierte así en una constante de administración y presión a la vez, utilizada por los altos sectores agrarios que controlan el país. La corporación generará una propia mentalidad institucional que asumirá por vía directa la administración política en lo que, en el caso del Perú, se convierte en una constante histórica. Hay que decir que probablemente con excepción del gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975) estas asunciones de poder no constitucionales (golpes de estado) serán realizadas con la anuencia, acuerdo o aún propiciadas por los grupos de poder económico.

BIBLIOGRAFÍA

Brenner, Robert: "The Origins of Capitalist Development: a Critique of Neosmithian Marxism". *New Left Review*, 104, pp. 25-92, 1977.

Frank, André G.: *World Accumulation, 1492-1789*. Nueva York, 1978.

Huntington, Samuel: *El soldado y el Estado. La teoría y la política de las relaciones militares*. Buenos Aires, Paidós

Huntington, Samuel: *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós, 1972.

Kennedy, Paul: *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés. 1994.

López, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS, 1998.

Masterson, Daniel: *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: Un estudio de las relaciones civiles-militares, 1930-2000*. Lima: IEP, 2001.

Mc Neill, William. *La búsqueda del poder. Tecnología, fuerzas armadas y sociedad desde el 100 d.C.* Madrid: Siglo XXI Editores. 1988.

Moore, Barrington: *Orígenes sociales de la dictadura y la democracia.* Barcelona: Península, 1983.

Mumford, Lewis: *La ciudad en la historia*. Buenos Aires.

Rokkan, Stein: "Dimensions of State Formation and Nation-building: a Possible Paradigm for Research on Variations within Europe", en Charles Tilly, editor: *The Formations of National States in Western Europe*. Princeton, New Jersey, 1975.

Tilly, Charles: *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

Wallerstein, Immanuel: *El moderno sistema mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1999 (3 volúmenes).

CONFLICTO EXTERNO

Daniel Mora Zevallos

EL CONFLICTO

Por su origen, la palabra *conflicto* puede venir de *com*, que significa junto, y *fligere*, que significa choque o enfrentamiento. El latín *conflictus* significa "punto incierto del resultado de una pelea". En general, por conflicto entendemos idea de incompatibilidad, antagonismo, pugna, oposición. Percibimos que existe conflicto cuando se produce una relación de oposición entre dos o más partes cuyos protagonistas tienen o creen tener objetivos o intereses incompatibles.

Desgraciadamente, las relaciones que se dan entre grupos sociales y el Estado, así como las relaciones internacionales que mantiene un Estado con sus similares, no son en todo momento de cooperación y amistad sino que aparecen periodos prolongados de oposición. Los conflictos son inherentes a toda relación humana y a toda relación entre los estados, por consiguiente tienen características de permanencia. Evidentemente, hay periodos de distensión, de aparente amistad o de colaboración, pero en tanto no hayan sido dirimidas sus causas, el conflicto puede adquirir intensidades y manifestaciones diversas en su proceso y se requiere solo del surgimiento de determinadas condiciones parea hacerlo evidente.

Los estados pueden ir desde la manifestación del conflicto y de la crisis hasta el rompimiento de las relaciones diplomáticas, y desembocar en la guerra como la expresión más dramática del conflicto.

LAS HIPÓTESIS DE CONFLICTO

Son instrumentos de decisión política del más alto nivel del Estado y contienen previsiones sobre posibles conflictos de marcada significación, tanto en el campo externo como en el interno, así como en la forma de afrontarlos de manera integral. El CAEN considera tres tipos de hipótesis: hipótesis de guerra, de subversión y de lucha.

Las hipótesis tienen dos elementos fundamentales: (i) la previsión de un conflicto probable y de significación para la vida del país, cuya ocurrencia en las Fuerzas Armadas normalmente se estima en el mediano plazo, y (ii) la decisión global de

cómo afrontar el conflicto con las mayores posibilidades de éxito. Puede apreciarse que la determinación de tal o cual hipótesis tiene una connotación fundamental en los medios que se utilizarán para hacer frente a tal o cual escenario, y no menos importante es la significación que produce en la vida nacional.

De ahí que la hipótesis refleja sentidos estratégicos diferentes. Las hipótesis de guerra tienen un sentido estratégico claramente ofensivo; en este caso, la concepción estratégica establece la inevitabilidad –e incluso la necesidad– del conflicto, adoptando en consecuencia las decisiones para influir intencionalmente en su desenvolvimiento sobre la base de un poder nacional superior frente al del adversario como garantía de éxito. La hipótesis de guerra comporta una solución que podría demandar o va a demandar el uso de la vía violenta.

Una hipótesis eminentemente defensiva, también llamada hipótesis de lucha, refleja en su concepción estratégica una orientación a procurar evitar el conflicto previsto; es decir, opta políticamente por el empleo de la vía pacífica, pero además pretende que de producirse el conflicto sus efectos sean los menos desfavorables a los intereses nacionales. Generalmente esta situación ocurre cuando el poder del adversario es claramente superior al otro. Entre los métodos y procedimientos que emplea se encuentran la competencia, la disuasión, el diálogo y la transacción.

Si bien todos estos métodos son importantes, merece destacarse la disuasión. Se realiza cuando se quiere impedir que el adversario realice alguna acción o hacerlo desistir de sus propósitos. En este sentido, se pretende alcanzar un resultado psicológico como consecuencia de la comparación de riesgos: el riesgo que se corre por los objetivos políticos en juego y el temor producido por los riesgos de las incógnitas del conflicto.

En esencia, se busca influir directamente sobre la voluntad del adversario sin tener que recurrir al empleo efectivo de los medios militares. Tiene éxito cuando es totalmente conjetural, sin entrar a la verificación de sus argumentos. El papel de la estrategia militar en la consecución de este objetivo es esgrimir la fuerza que permita precisar los efectos y consecuencias que ocurrirían en caso de llevarse a cabo la amenaza prevista. La capacidad de esta fuerza está en razón directa con la tecnología del sistema de armas de que disponga y el valor cualitativo de su gente.

Generalmente las hipótesis asumen un sentido dual ofensivo-defensivo, según se trate de actuar unas veces con impulso ofensivo y otras con retracción. Esto hace más compleja la concepción estratégica, pero le da una gran flexibilidad.

Entre las luchas y las guerras hay algunas similitudes ya que ambas buscan vencer posiciones inherentes a los conflictos, pero también tienen diferencias sustanciales: durante la ejecución de las luchas es evidente que las acciones de los ámbitos políticos y económicos tienen mayor relevancia y las acciones psicosociales y militares son su sustento o apoyo, en tanto que en los periodos de guerra es el ámbito militar el que ejerce y cobra mayor preponderancia y los otros ámbitos contribuyen al mejor logro de los objetivos de aquel.

Puede apreciarse que del tipo de hipótesis que formule o apruebe un gobierno dependerá la forma de guiar su acción política en el espacio, tiempo, medio y actitud. Pueden darse dos puntos de vista extremos: uno consistente en magnificar la gravedad del conflicto y su inminencia, para lo cual la asignación de medios de todo orden es notable en cantidad y calidad; y otro consistente en restar importancia y relativizar la probabilidad del conflicto y su significación. ¿Cuál es el punto de equilibrio?

En el primer caso, se ocasionarían graves daños al desarrollo del país y al bienestar general, si la previsión del conflicto no se da en los hechos o en caso de producirse no alcanza la magnitud y la intensidad o las características sobredimensionadas en la hipótesis respectiva.

En el segundo caso, relativizar la probabilidad del conflicto y no prever su aparición podría ocasionar graves daños al país, pues se erraría en sus alcances, dimensión y gravedad. En consecuencia, la formulación de las hipótesis requiere de una gran dosis de objetividad y profundidad en el análisis, y sobre todo, de la existencia de información de inteligencia de alta confiabilidad para determinar intenciones y capacidades, ya que el sobredimensionamiento del conflicto o su minimización pondrían en juego el destino de la Nación. De ahí la prioridad que debe asignarle un gobierno en su tratamiento.

¿Cuáles son los elementos básicos que una hipótesis debe considerar?

En primer lugar, los argumentos esenciales o elementos de juicio en los cuales se fundamenta la hipótesis para la determinación de los probables conflictos. Luego, la descripción del conflicto previsto, para lo cual es importante tener en cuenta:

- El probable adversario; si son varios, precisar cuál es el principal.
- Las probables causas del conflicto; es decir, las razones reales por las que este se va a desencadenar.

- La posible actitud de los países de interés, de los países que materializarían diversas formas de apoyo a nuestro país, de los países que podrían ser contrarios a la causa nacional y de los que permanecerán neutrales.
- Las circunstancias que condicionan el desarrollo del conflicto; en otras palabras, la probable coyuntura nacional o internacional en la que se manifestarán las interferencias de los adversarios y el momento previsto para su aparición.
- Los plazos en los cuales se estima predictivamente su manifestación, así como las condiciones que rodearán su aparición y agudización.
- El propósito estratégico nacional, que debe buscarse desde el punto de vista del interés nacional.
- Las misiones principales que debe cumplirse en cada dominio, sea político, económico, psicosocial o militar, en armonía con la finalidad general.
- Instrucciones complementarias o precisiones de directo contenido para dar que la hipótesis se integral y el conflicto pueda ser afrontado en las mejores condiciones.

En nuestro caso, es probable que un análisis objetivo solo a la luz de estos elementos enunciados nos diera resultados inesperados.

En la situación actual, ¿cuáles son los argumentos para la determinación de los probables conflictos, y en consecuencia, la formulación de las hipótesis más apropiadas para hacer frente a tales oposiciones con éxito, en las mejores condiciones y con los medios posibles?

Karl Von Clausewitz mencionaba –y es prácticamente un principio– que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Según este criterio, privilegiar la guerra para obtener los fines políticos sin importar el costo ni los beneficios reales que reporta, no es la manera más eficiente para evaluar rigurosamente tal afirmación.

En todo caso, queda pendiente la tarea de evaluar costos y beneficios empleando medios alternativos. Por ejemplo, para nadie es un secreto que la política comercial de Estados Unidos está estructurada para defender los intereses de ese país. ¿Es la política comercial, política económica, etcétera, elemento de la seguridad y defensa nacionales?

POSIBILIDADES DEL CONFLICTO EXTERNO

Características probables

En los últimos años el mundo ha sufrido profundas transformaciones en lo político, en lo económico y en lo social. Terminada la Guerra Fría se sucedieron una serie de eventos en el escenario político y militar; grandes fuerzas se desmovilizaron, los ejércitos regresaron mayoritariamente a sus países, las declaraciones de paz se multiplicaron, los *stocks* de armamentos y municiones abarrotaron los almacenes, 36 000 tanques del Pacto de Varsovia se desactivaron, los planteamientos de acuerdos multilaterales de desarme se multiplicaron y la idea de un mundo sin conflictos abundó en diversas corrientes de opinión en este nuevo orden mundial.

La reunificación de Alemania, la desintegración de la Unión Soviética y el resurgimiento de Europa Central, entre otros sucesos, permitieron afirmar que se estaban sentando las bases de este llamado nuevo orden internacional, en el cual la democracia, con su tendencia a estimular las responsabilidades individuales, se ha fortalecido como sistema de gobierno con mayores libertades, lo que ha traído consigo el término de las confrontaciones ideológicas.

Los nacionalismos han surgido con renovada intensidad, así como nuevos centros de influencia; la sociedad civil organizada irrumpe con fuerza al tradicional juego de la diplomacia y la estrategia se agrega la competencia intensa por los mercados, la tecnología, las inversiones y las finanzas que generan relaciones más universales.

Muchos piensan que en esta situación se está consolidando un periodo de paz universal, sin considerar los peligros que podría generar la hegemonía de una superpotencia, y existen otros que sostienen que, a pesar de la desaparición de la Unión Soviética, el orden internacional no ha variado sustancialmente.

Merece plantearse la siguiente interrogante: ¿Los efectos del fin de la Guerra Fría son los mismos para Latinoamérica que para Estados Unidos de América? ¡No! La pobreza sigue siendo una constante en nuestros países; subsisten las tremendas desigualdades económicas en el seno de nuestra sociedad; falta una institucionalidad democrática, o, en el mejor de los casos, se encuentra en proceso de consolidación; los conflictos históricos fronterizos siguen siendo una realidad, aunque muchos de ellos estén en vías de solución; la subversión y el terrorismo todavía actúan en

diversos países del área. A ello debemos sumar el narcotráfico, que en sí es una amenaza contra la estabilidad de algunos estados.

En este nuevo orden mundial, se presentan cambios sustanciales en la clase de conflictos bélicos que pueden desencadenarse.

A las amenazas llamadas tradicionales se agregan nuevas amenazas no militares, como las violaciones de los derechos humanos, agresiones al ecosistema, el narcotráfico, el terrorismo de Estado, razones étnicas, religiosas, y en general razones culturales que se transforman en problemas o conflictos internacionales.

En este esquema, no podemos dejar de mencionar la rivalidad comercial que se está generando entre los grandes bloques y que originará en las próximas décadas un nuevo orden internacional que gravitará, ante la ausencia de intereses estratégicos comunes, probablemente sobre cuatro bloques: Estados Unidos, China, la Unión Europea y Rusia, en ese orden, con un nuevo modelo de relaciones que no estará exento de conflictos.

En consecuencia, el poder hegemónico actual de los Estados Unidos, sustentado en su poder político, económico y militar, no parece capaz de contribuir decisivamente a construir una sociedad distinta, donde reine la paz.

En lo esencial, puede verse que los conceptos de seguridad no han variado, y desgraciadamente pensar en un enfoque global de la seguridad para la humanidad en el momento actual no parece ser lo más acertado.

Muchos intelectuales han afirmado que, en un mundo globalizado, las cuestiones comerciales y económicas prevalecerán sobre las cuestiones de seguridad; sin embargo, los hechos, los conflictos y la violencia se han incrementado, los periodos de paz han sido cortísimos: a la Primera Guerra Mundial siguieron voces optimistas de una paz duradera con la Sociedad de Naciones, luego de la Segunda Guerra Mundial se creó la ONU y se pensó en una paz definitiva, vino la Guerra Fría, el derrumbe de la Unión Soviética y nuevamente se pensó en una paz definitiva, sin embargo en el mundo han estallado innumerables conflictos locales y no debe escapar a cualquier pensamiento estratégico que muchos de ellos arrastren a conflictos de mayor magnitud.

Sin embargo, América Latina –y en particular América del Sur– es una zona de relativa calma, de relativa paz.

Una rápida apreciación en América del Sur nos permite asegurar que las probabilidades de confrontaciones militares de grandes proporciones son prácticamente nulas.

Desde la Guerra del Chaco no ha habido en la subregión una confrontación bélica de importancia, y si han existido "demostraciones del material bélico" del que disponen los países ha sido una especie de "observa de lo que soy capaz". Aunque hay puntos de tensión que podrían derivar en conflictos o en crisis, la posibilidad de enfrentamiento es mínima.

Las tensiones entre Chile y Bolivia por la aspiración permanente de este último a obtener una salida al mar es un conflicto estructural fundamentalmente territorial en el cual Bolivia busca salir de su mediterraneidad. Chile no está dispuesto a entregar territorio con ese fin, sin embargo ha intensificado sus relaciones políticas y comerciales ofreciendo a Bolivia salidas portuarias y ventajosas para la construcción de oleoductos para exportar gas a México y América del Norte, y obviamente a Chile, que requiere energía y agua para su Zona Norte e interconectarse con Brasil. En el plano militar, Chile posee un poder militar superior a Bolivia. Últimamente Chile ha declarado estar dispuesto a restablecer las relaciones entre los dos países y abordar el desarrollo e integración en forma conjunta. Este es un ejemplo claro de que los *intereses comunes* proporcionan las bases para la cooperación y la seguridad, *los intereses compartidos* diluyen los conflictos.

Las relaciones de Chile con Argentina están en un franco proceso de cooperación, distensión y acercamiento, aunque históricamente nunca llegaron a la guerra. La declaración conjunta de 1990 marcó un hito importante que demostraba la voluntad política de ambas partes de superar todos los problemas existentes –especialmente el relacionado con los límites– para entrar a un franco proceso de cooperación económica y de integración física. En el aspecto militar, Chile ha reparado en sus astilleros un destructor argentino y desde hace algún tiempo están realizando operaciones militares conjuntas. Ambos países participan activamente en misiones de paz en diversos países del mundo y han firmado un acuerdo de homologación de gastos de defensa.

Chile se encuentra en un proceso externo de franca consolidación democrática; ha afianzado sus lazos con grandes bloques geoeconómicos como el NAFTA, el MERCOSUR, y últimamente busca el apoyo europeo para la firma de un tratado de libre comercio con la UE el 2002, fundamental para alcanzar sus objetivos políticos orientados básicamente a su crecimiento sostenido y al desarrollo. En el terreno militar, desde hace diez años Chile está en pleno proceso de modernización de las Fuerzas Armadas a través de los planes Fortaleza, Bicentenario y Tridente,

complementando estas acciones con medidas diplomáticas y reuniones bilaterales con países del área para la homologación de gastos de defensa, ya concretadas con Argentina y en proceso con el Perú.

En el caso de Perú y Chile, las tensiones se originaron por el incumplimiento de Chile del Tratado de 1929 y su protocolo complementario, tema que ha sido superado y ha abierto una nueva etapa en nuestras relaciones, aun cuando queda pendiente el tema de la frontera marítima. Gradualmente se han ido fortaleciendo las relaciones políticas, económicas y comerciales. Las inversiones chilenas en el Perú son importantes y en el mediano y largo plazo se prevé una mayor cooperación comercial e integración económica. En el plano militar, en el Perú se ha iniciado un proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas. Chile lo ha iniciado hace algunos años con planes concretos de modernización. En la actualidad, Chile dispone de unas Fuerzas Armadas con una capacidad operativa superior a la del Perú y con un presupuesto dos y media veces mayor.

Se han iniciado las conversaciones para la homologación de gastos de defensa, igual que se hizo con Argentina, sin embargo no se espera que Chile desista de las adquisiciones consideradas en sus respectivos planes.

Nuestro país está en proceso de consolidación democrática y tiene una seria crisis económica, recesión y desempleo. Este es el principal factor de conflicto político y social y de atención prioritaria por el gobierno. En Chile, el aumento del desempleo y la crisis argentina o brasileña son problemas por resolver en el corto y mediano plazo, lo que resulta fundamental para mantener su crecimiento sostenido y lograr el desarrollo en el largo plazo.

El caso de Perú y Ecuador prácticamente está resuelto. En 1998 se suscribieron diversos acuerdos que pusieron fin a las diferencias existentes respecto de la aplicación del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, así como para la cooperación, integración y desarrollo de las zonas de frontera, y se ha incrementado el intercambio comercial de manera importante. En el plano militar, se han reiniciado las reuniones bilaterales entre la Fuerzas Armadas para el fomento de medidas de confianza. Asimismo, por primera vez se ha realizado un ejercicio de puesto de mando de operaciones conjunto de mantenimiento de la paz: "Equinoccio 2001", organizado por las Fuerzas Armadas del Ecuador y auspiciado por los Estados Unidos.

En el plano interno, Ecuador enfrenta una severa crisis económica y social e inestabilidad política debido a la falta de puntos mínimos de entendimiento entre los

diversos grupos políticos y el desprestigio de sus principales instituciones, con una clara falta de liderazgo nacional que afecta la gobernabilidad.

Con relación a Colombia, el Plan Colombia augura la paz, pero existe el riesgo de enfrentar a amplios sectores de la población campesina, urbana y paramilitares. Su situación preocupa a la región en el sentido de que se produzca un desbordamiento de los procesos de violencia hacia otros países del área, como ya se ha visto en Ecuador y, en menor medida, en Brasil.

En este sentido, las Fuerzas Armadas del Ecuador han organizado una fuerza llamada de tarea conjunta para enfrentar las acciones subversivas que se produzcan en la frontera de ese país, así como el acceso de grupos de narcotraficantes.

Brasil ha movilizado 22 000 hombres hacia la frontera; Venezuela y Perú han reforzado sus dispositivos militares, y Panamá, que es el país más vulnerable de la región, ha manifestado públicamente su incapacidad para hacer frente a incursiones de la guerrilla.

En el caso de Perú y Bolivia aún persisten problemas con las islas Caana y Patahuata: los poblados bolivianos reclaman su propiedad y frecuentemente se producen fricciones. Además, hay un problema de xenofobia con relación a los ciudadanos peruanos. En el plano económico y comercial, se ha incrementado sustancialmente el intercambio comercial entre ambos países. Bolivia sufre una fuerte recesión que cada día se agrava, el malestar laboral se ha incrementado y, como consecuencia, hay desórdenes sociales que están afectando la estabilidad política, económica y social.

La vieja rivalidad entre Brasil y Argentina ha perdido terreno para dar paso a un nuevo tipo de relación en el contexto del MERCOSUR y a la ratificación del uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, con acuerdos para inspecciones y fiscalizaciones mutuas. La crisis energética está afectando a diversos sectores económicos y no se avizoran soluciones en el corto plazo. Se prevé que el clima de tensión social se agudizará en los próximos años.

Las tensiones entre Venezuela y Colombia se originan en la disputa por las áreas marinas y submarinas del Golfo de Venezuela, por el dominio de esa gran cuenca petrolera que da entrada al Lago de Maracaibo. Desde 1987, la situación tiene características de *statu quo* y puede desembocar en una negociación directa o en un arbitraje.

Los cambios en la situación internacional han producido un fuerte incremento del

intercambio comercial decisivo del proceso de integración andina, así como el surgimiento del nuevo alineamiento económico entre México, Colombia y Venezuela, lo que indudablemente permitirá resolver el conflicto mediante la negociación directa o el arbitraje. No obstante, en Venezuela se están produciendo manifestaciones de xenofobia contra los colombianos radicados en ese país. En el frente interno, Venezuela atraviesa una gran recesión económica, con una retracción importante de las inversiones.

Las tensiones en Venezuela y Guyana tienen como causa territorial su disputa por el área de la extensa y rica zona de Esequibo, que desde 1966 heredó Guyana en su independencia de Gran Bretaña. Desde 1985 se aprecia un periodo de distensión, aunque no se vislumbra solución inmediata a pesar de haberse trasladado el mecanismo de solución al Secretario General de Naciones Unidas.

Esta apretada descripción nos revela características comunes a los países de la subregión y que pueden servir de base para intentar la elaboración de la hipótesis más adecuada a la situación, tales como:

- Ninguno de los países mencionados ha tenido una guerra importante en las últimas décadas.
- Los problemas históricos fronterizos, con excepción de Venezuela, no revisten mayor gravedad.
- Hay gobiernos democráticos o en proceso de consolidación en toda la región.
- En general, no hay estabilidad política, económica ni social y faltan instituciones sólidas.
- Hay crisis económica, problemas de desempleo y extrema pobreza.
- En los países de mayor crecimiento económico se están produciendo más rápidamente procesos de integración, cooperación y establecimiento de medidas de fomento de la confianza.
- Se perciben síntomas de xenofobia en los países de mayor desarrollo relativo, con excepción de Bolivia y Venezuela.
- La generación de intereses comunes da el sustento para la cooperación y la seguridad.

Los aspectos mencionados revelan que, con excepción de Chile, todos los países de la subregión, en medio de severas crisis económicas, falta de institucionalidad e inestabilidad general, no podrían plantear hipótesis de guerra. Los factores econó-

micos limitan las fuerzas de combate que puedan ser creadas y los factores logísticos limitan las fuerzas que puedan ser empleadas. Sería necesario disponer de una amplia gama de recursos materiales y morales, y queda bien entendido que no podemos tener una moral elevada con fuerzas combatientes hambrientas, mal vestidas o descalzas.

Una actitud ofensiva requiere fundamentalmente de superioridad de medios con relación al oponente, cuando menos en el lugar de la decisión.

Tradicionalmente, en nuestro país se han planteado hipótesis de guerra, pero para su adopción se requiere de abundantes medios, que pueden llegar a relaciones de 3 a 1 o de 5 a 1 para aplicarlos en el lugar de la decisión. Evidentemente, esto hace que la factura para el planeamiento estratégico y operativo sea de gran magnitud y que la economía del país no esté en capacidad de soportarla. En el mejor de los casos, podría llegar a cubrirse el gasto mediante el endeudamiento, lo que nos permitiría adquirir pero no mantener, operar, instruir o entrenar en el corto, mediano o largo plazo, cuando el equipamiento haya entrado en obsolescencia tecnológica o económica.

Desde una perspectiva realista, al establecer necesidades de seguridad los estados deben basarse en las capacidades con que cuentan los estados vecinos, antes que en las intenciones expresadas por sus gobernantes y en sus propias capacidades.

¿Cuánta seguridad es suficiente?

Es preciso establecer el nivel mínimo de seguridad que requiere el Estado, en comparación con los objetivos de crecimiento y desarrollo del país. Establecido el nivel mínimo de seguridad, cualquier gasto adicional deberá evaluarse en función de su costo de oportunidad o de un criterio de utilidad marginal. En otras palabras, cuánta seguridad adicional se obtiene por un incremento en el gasto de defensa, en comparación con la utilidad que se obtendría por un incremento similar del gasto en otros rubros. El crecimiento y el desarrollo son factores fundamentales de la disuasión.

Otra conclusión que se desprende, no menos importante, es que la generación o el descubrimiento de intereses comunes generan una mayor aproximación y dan las bases para la cooperación, integración y seguridad. En nuestro caso, estos intereses comunes se vinculan en mayor medida en aspectos relacionados con el crecimiento económico y el desarrollo.

Asimismo, si bien es cierto disfrutamos de gobiernos democráticos, la falta de una sólida institucionalidad, la violencia política, el terrorismo, la subversión, el narcotráfico y las crisis económicas y sociales representan amenazas para la seguridad interna. No hay seguridad sin estabilidad política, económica y social, y por lo tanto, en la situación actual las probabilidades de conflictos externos de significación son casi nulas. No es posible afrontar con éxito un conflicto externo con un frente interno convulsionado.

La teoría de la paz asume que entre estados democráticos los conflictos de interés no se resuelven por la vía de las armas. En consecuencia, es fundamental consolidar la democracia, y evidentemente se diluirán las hipótesis de guerra.

Si a esto agregamos el hecho de que no ha habido guerras en las últimas décadas, cuando existía un contexto propicio para ellas, la situación actual de profundas transformaciones vuelve inoperante la amenaza militar como hipótesis de conflicto, más aún cuando en el pasado el espacio geográfico como fuente de recursos primarios era fundamental. Ahora la probabilidad de ocurrencia se ha reducido sustancialmente; en otras palabras, los problemas en Latinoamérica no son ideológicos, religiosos ni políticos, sino fundamentalmente geográficos, territoriales, y en el futuro irán perdiendo su importancia como fuente de poder nacional.

En todo este contexto, ¿cómo plantear una hipótesis de conflicto que responda a nuestra realidad y posibilidades?

Es usual asumir que los intereses de seguridad de estados que se consideren mutuamente hostiles sean antagónicos; sin embargo, entre rivales militares hay intereses comunes en materia de seguridad, lo que da lugar a los que algunos autores denominan "seguridad común". Un ejemplo puede aclarar este aspecto: India y Pakistán han tenido tres guerras después de la IIGM; sin embargo, por primera vez han iniciado conversaciones sobre sus problemas bilaterales. ¿Por qué el cambio? Ambas tienen armas nucleares, son potencias nucleares declaradas. Ello podría haber suscitado un interés común en alcanzar un balance de poder a niveles comparativamente menores de gasto militar por dos razones: con un balance de poder es menos probable que se produzca un conflicto armado, y también es cierto que, si eventualmente se produjera, tendría un mayor poder destructivo –con un nivel mayor de gasto militar–, y segundo, porque no hay límite natural para una carrera armamentista, y de continuar esta con ingresos per cápita que oscilan entre US$ 300 y US$ 400, su efecto sobre ambas economías sería devastador.

También revela la problemática que originaría buscar una reducción significativa del gasto militar en forma unilateral.

En este contexto, la estrategia de defensa es otra vía para regular las adquisiciones militares. Hemos visto que una estrategia de defensa puede ser de carácter defensivo, disuasivo u ofensivo, dependiendo de si su propósito es negar a un potencial rival el logro de sus objetivos, amenazar en infligirle un costo inaceptable o desarmar sus fuerzas militares.

Una estrategia defensiva pretende disuadir al potencial rival de perseguir sus objetivos políticos por medios militares.

El punto es que una estrategia de disuasión tiene éxito cuando es totalmente conjetural, sin verificación material de los argumentos que emplea, puede implicar adquisiciones de armamentos y emplazamientos militares indistinguibles, todo lo contrario a los requerimientos de una estrategia ofensiva, dando así a los potenciales adversarios una sensación de inseguridad.

En resumen, una estrategia defensiva requiere de niveles comparativamente menores de gasto militar, no solo por la propia naturaleza, sino además porque al limitar el grado de amenaza que el propio potencial militar representa para estados vecinos, dota a estos últimos de un incentivo para reducir su propio gasto en defensa.

En Sudamérica, tanto la geografía como el equipamiento militar disponible favorecen la defensa sobre una actitud ofensiva. Grandes distancias separan los centros económicos y políticos de nuestros países, zonas de amortiguaciones geopolíticas como la Cordillera de los Andes, extensas zonas selváticas, etcétera; de ahí que no haya habido en la región conflagraciones bélicas de grandes proporciones en las últimas décadas. Si a todo esto agregamos democracias en proceso de consolidación, inestabilidad política, económica y social, desempleo, pobreza extrema, acelerados procesos de integración y cooperación, problemas históricos y fronterizos sin mayor significación o en vías de solución por negociación directa o arbitrajes, puede asumirse que no se avizoran en el mediano y largo plazo confrontaciones bélicas de significación. Por el contrario, será preocupación permanente en Latinoamérica buscar la estabilidad política, económica y social, el fortalecimiento de la democracia y, fundamentalmente, el crecimiento económico y el desarrollo, que son elementos básicos de cualquier estrategia de disuasión.

No menos importantes son las nuevas formas de organización de la seguridad internacional, como la diplomacia preventiva, de establecimiento y mantenimiento

de la paz y la diplomacia flexible regional que disuadirían cualquier acto de guerra de agresión.

En consecuencia, en nuestro caso en particular, seguir con la tradición de formulación de hipótesis de guerra es estar fuera de la realidad, con un escenario internacional diferente y con un frente interno con grandes carencias que el país no esta en condiciones de soportar.

¿Cómo prever que situaciones de conflicto nos lleven al punto de no retorno?

En la actualidad, en nuestro país las Fuerzas Armadas han identificado diversos puntos de fricción o de probable ocurrencia de conflictos, 99% de los cuales están relacionados con problemas fronterizos o de la integridad territorial. No obstante, pueden emerger otros factores de divergencias, pero que históricamente no han sido determinantes en el desarrollo de los conflictos.

En las últimas décadas, para superar o evitar situaciones de conflicto se han establecido con todos los países limítrofes medidas de confianza, sin embargo y a título de ejemplo, con el Ecuador no tuvo los efectos deseados. Luego del conflicto de Falso Paquisha en 1981, se instrumentaron una serie de medidas de la confianza tanto en el campo militar como en los procesos políticos, económicos y sociales de integración, a pesar de todo desembocamos en el conflicto del Cenepa de 1995.

Es que la confianza se genera fundamentalmente en un ambiente de ausencia de amenazas, no puede generarse confianza cuando una de las partes tiene la percepción que sus objetivos, derechos o intereses están amenazados o pueden ser violados. Hay que enfocar las causas generadoras de posibles conflictos, para reducir tensiones y eliminar suspicacias, resolviendo mitos y temores a veces inexistentes para tratar de superar situaciones de crisis. Muchas veces, el sentimiento de los pueblos, los recuerdos de agresiones, etcétera, exacerban los conflictos. Aquí cumple un papel fundamental la voluntad política de los gobiernos y la prensa para construir un ambiente distinto, erradicando las diferencias que disminuya las posibilidades de la ocurrencia del conflicto y genere o fomente la cooperación e integración.

En nuestro caso las medidas de fomento de la confianza solo mantuvieron la latencia del conflicto, solo difirieron su solución en el tiempo. En consecuencia éstas solo tienen resultados concretos cuando han desaparecido las causas fundamentales que originan el conflicto.

Hoy, en el caso específico del Ecuador la implementación de estas medidas realmente fomente la confianza. En 1999, durante el trabajo de desminado se determinó que las instalaciones del puesto de vigilancia de fronteras del Ecuador "Coangos" se encontraban en territorio peruano, se hicieron las notificaciones correspondientes. En abril del 2001, en la XIV Reunión Bilateral de Inteligencia se informó que aún no habían sido replegadas dichas instalaciones. En junio del 2001 se retiraron. Otro caso: en diciembre del 2000 se constató la existencia de construcciones de la ONG del Ecuador Ecociencia en una isla del río Lagartococha en territorio peruano, se notificó, se realizaron las constataciones necesarias y el 28 abril del 2001 se culminó con el retiro de esas instalaciones.

Las medidas de fomento de la confianza sirven para disminuir las tensiones marginales que el conflicto produce e incrementan el grado de confianza previamente existente. En otras palabras su implementación requiere un nivel previo de confianza y esta se alcanza cuando se eliminan las causas que originan el conflicto. En el caso ecuatoriano estas medidas deben incrementarse y estimularse para mantener esta sensación de ausencia de amenazas eliminando la desconfianza entre las partes.

Cuando las causas que originan los conflictos permanecen, normalmente los acontecimientos superan muy rápidamente los mecanismos establecidos en las medidas de confianza.

Hemos mencionado que en las actuales circunstancias no se vislumbra en la región el recurrir al uso de la fuerza para la solución de diferendos, y esto abre la inmejorable posibilidad de lograr soluciones a los problemas que durante décadas arrastramos y que constituyen un freno para la integración y el desarrollo conjunto. Básicamente las medidas preventivas se ubicaran preferentemente en el campo político e intensos esfuerzos diplomáticos, paralelamente las medidas de confianza mutua que se implementen contribuirán ha incrementar los niveles de confianza que se vayan alcanzando. Evidentemente todo esto requiere de un deseo genuino de paz de todos los involucrados.

No existen pues amenazas externas que afecten realmente la seguridad del Estado, los conflictos que se puedan manifestar en el futuro es de prever, serán solucionados por la conciliación y la cooperación, el pilar básico de la seguridad es una sólida economía, el problema parece ser más de planificación inteligente que de medios para realmente con tecnologías avanzadas, con el uso de nuestros mejores

recursos humanos y materiales diseñar una adecuada hipótesis defensiva–disuasiva. A diferencia de lo que ha ocurrido en el mundo, desde el fin de la Guerra Fría generó muchos espacios de inestabilidad en América Latina la tendencia ha sido a un progresivo proceso de pacificación. No perdamos la oportunidad.

CONFLICTO EXTERNO

Jorge Brousset Barrios[*]

INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva externa, la seguridad democrática de un país debe observarse a través del análisis de factores generalmente exógenos. Estos casi siempre pueden identificarse desde el punto de vista de la historia, como quien verifica una estadística de hechos principalmente relacionados con la interacción con los países vecinos y los conflictos externos que se presentaron a lo largo del tiempo y que dejaron servidumbres de contradictoria aplicación, que identificaremos como amenazas tradicionales. Puede haber otros factores que también generen conflictos y tendrán diferentes aspectos y magnitudes, tales como los ideológicos –que devienen en actitudes violentas, como el terrorismo– o de carácter social, como el narcotráfico y la drogadicción, que se traducen en complicaciones en la marcha del orden social, económico, etcétera. Actualmente vivimos la psicosis del terrorismo internacional, que ha generado una guerra en Afganistán y podría involucrar al mundo entero por la connotación de enfrentamiento religioso que desean darle los fundamentalistas del Islam.

Desde el punto de vista del conflicto externo, la seguridad democrática del Perú también tiene que ver con la política de seguridad del gobierno, basada en el análisis de una realidad dinámica que cambia permanentemente y en la que se pueden identificar ciertos factores, variables o indicadores. Algunos pueden ser latentes y más continuos que otros, pero en principio debe tenerse siempre presente una tarea fundamental: la capacidad del Estado de identificar, oportuna y permanentemente, las amenazas para tomar las medidas preventivas correspondientes, con el fin de eliminar, neutralizar o minimizar sus efectos, dependiendo de la naturaleza y magnitud de tales amenazas. A eso se le denomina "disuasión" o "poder de disuasión", y siempre debe ser un asunto autónomo y soberano de cada Estado. El éxito que se logre al respecto determinará la seguridad democrática desde el punto de vista externo.

Hay conflictos externos potenciales que se irán concretando según los objetivos externos de quienes los promuevan. En muchos aspectos, la paz es un "equilibrio

[*] El presente artículo ha contado con el valioso apoyo del Coronel FAP Víctor Jaime Manrique Alcázar.

de amenazas". Este equilibrio puede generar una condición de seguridad en una democracia que entiende bien el aspecto de la seguridad en la magnitud que corresponde; digamos, en el aspecto convencional de amenazas potenciales identificadas. Los acuerdos y convenios establecidos en tratados internacionales son una excelente condición, en tanto exista una supraentidad que, de forma imperativa, los haga cumplir. Eso sería lo ideal. Mientras tanto, los países deben existir de su propia y autónoma capacidad para mantener un equilibrio de fuerzas mínimo, teniendo en cuenta las amenazas convencionales que generalmente tienen que ver con la integridad territorial y la independencia del Estado.

Los gobiernos democráticos llevan a cabo su propio esquema de desarrollo nacional, pero al mismo tiempo deberían estructurar un esquema de seguridad y defensa para resguardar la integridad y soberanía nacional en el campo externo, en cuyo rol se debe incluir el accionar de las Fuerzas Armadas. En el Perú, estas vienen cumpliendo, además, otras tareas complementarias de variada complejidad en el campo interno, social y cultural que deben ser adecuadamente reguladas.

CONFLICTO EXTERNO

En términos de enfrentamiento armado, el conflicto externo es una situación remota en la coyuntura actual, pues hay varios mecanismos internacionales que condicionan el uso de la fuerza a la legítima defensa. Sin embargo, no debemos dejar de lado los diferentes conflictos de intereses que se mantienen latentes y que pueden generar una situación desgraciada y de difícil salida, principalmente cuando se trata de problemas que afectan la integridad territorial del Estado.

Desde un punto de vista académico, debemos rescatar los planteamientos del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) con respecto al conflicto externo. Tales planteamientos son el resultado de una consideración de largo plazo (25 años) en el marco del Proyecto Nacional del Estado que debe tener en cuenta las amenazas. Esta situación da lugar al desarrollo de un proyecto de gobierno que se lleva a cabo en un periodo constitucional de cinco años y que debe definir las probabilidades de los conflictos en el marco de las amenazas, situaciones no previstas y legítima defensa.

Una lectura de los trece artículos que integran el Capítulo XII de la Constitución de 1993 vigente, denominado "De la Seguridad y la Defensa Nacional", revela dos grandes preocupaciones:

- En primer lugar, garantizar la seguridad de la nación a través de un Sistema de Defensa Nacional.

- En segundo término, corresponde a las Fuerzas Armadas la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial.

Es más, en este Capítulo XII de la Constitución en vigor, la responsabilidad de garantizar la independencia y la soberanía es asignada exclusivamente a las Fuerzas Armadas, aunque la independencia y la soberanía tienen un contenido ampliamente político. La seguridad y la defensa nacional tienen diversos componentes: social, económico, político, geopolítico y militar. La defensa nacional no es solo militar: lo militar ocupa una fracción de esta responsabilidad y es deber del Estado y de todo ciudadano.

Las amenazas más tradicionales a la paz están constituidas por los conflictos que surgen como consecuencia de las diversas percepciones que cada país tiene sobre la determinación de sus fronteras, aun cuando están refrendadas por instrumentos legales internacionales. Estas amenazas están vinculadas a la política exterior de cada país o a sus propias proyecciones geopolíticas. Las amenazas son de diversas clases:

- Las que son generadas básicamente por las ambiciones geopolíticas expansionistas de países vecinos.

- Las que tienen su origen en los intereses económicos y de poder de algunos países.

- Las que son producidas por la imposición hegemónica de potencias internacionales.

- Las que están asociadas al tráfico ilícito de drogas internacional.

Debemos recordar, además, que en materia de seguridad y defensa, y desde una perspectiva geopolítica, somos un país que posee 7 000 kilómetros de frontera terrestre que no están plenamente ocupados y que tiene un dominio marítimo aún no delimitado, pero con normas internas y multilaterales que se refieren a este espacio fijando un statu quo altamente adverso para nuestros legítimos intereses. Un país en el que la selva tampoco está plenamente integrada ni desarrollada, un país que no usa los ríos navegables de la Amazonia, un país que a través del río Amazonas llega al Atlántico y que tiene la posibilidad de comunicarse con Europa, América del Norte y África. Y por último, un país que está presente en la Antártida, y que

dentro de pocos años deberá opinar sobre el destino y sus intereses en dicho continente.

HIPÓTESIS DE CONFLICTO

Vamos a desarrollar las hipótesis de conflicto a partir de las amenazas que se observan en función de los diversos problemas regionales y continentales:

- Conflicto de intereses de carácter económico
- Problemas fronterizos pendientes
- Guerra interna colombiana
- Contexto internacional de seguridad

Conflicto de intereses de carácter económico

El proceso de integración de América del Sur tiene dos corrientes: la andina y el Mercosur, cuyos resultados nos podrían conducir a una unión aduanera regional, y probablemente –siguiendo el ejemplo europeo– a la moneda única, con los correspondientes mecanismos de control macroeconómico. Esto, a su vez, implicaría una integración política que generaría su propio sistema de solución de controversias. Ya se han dado los primeros pasos dentro del Grupo de Río. Las tendencias políticas y económicas mundiales se orientan hacia la constitución de grandes mercados, con una población heterogénea compuesta por varios Estados nación que se sustentan sobre la base de un sistema de defensa colectivo.

En este proceso de integración sudamericano, las fuerzas en juego nos llevan a una redistribución de poder regional, para lo cual Brasil y Chile vienen estableciendo un eje a partir del cual se debería desarrollar este gran espacio mediante el desarrollo de políticas y estrategias en función de las grandes tendencias mundiales de largo plazo. Además, debe tenerse en cuenta que el centro geoestratégico del mundo de hoy es el Pacífico, no el Atlántico, y que Brasil tiene su esfera natural de influencia no en África sino en Sudamérica. Esta orientación geopolítica ha sido desarrollada por Teresinha de Castro.

Por otro lado, Chile viene llevando a cabo –con algún éxito– políticas de desarrollo nacional orientadas a cumplir su gran aspiración geopolítica desarrollada por portales de "hegemonía en el Pacífico Sur Oriental". Con ese fin se ha proyectado la

construcción de un megapuerto en las costas del Pacífico Sur que permita establecer el eje del centro hegemónico de Sudamérica, comercial y financiero, mediante la alianza cultural y racial de Argentina y Uruguay, países que inicialmente formaron el Mercosur.

El vicealmirante Luis Vargas Cooban afirma que "estamos ante uno de los retos más decisivos que se hayan planteado a nuestra Nación, puesto que de realizarse el proyecto chileno quedaríamos convertidos en un país meramente dependiente de este centro brasileño-chileno. Tenemos, pues, que trazar en el más breve plazo una gran estrategia nacional que nos permita posicionarnos ventajosamente en el nuevo espacio regional en surgimiento. La inactividad –o, peor aun, el intento de aferrarnos al pasado manteniéndonos al margen del proceso de integración– sólo puede conducirnos a una situación de periferia que desdeciría totalmente de nuestro legado histórico".

Desde el punto de vista de la seguridad, este proceso de desarrollo político, económico y social de Sudamérica nos lleva a considerar amenazas de largo plazo de nivel subregional y continental que deberían ser contempladas desde los ámbitos político-diplomático y político-militar. Según las circunstancias y la decisión política de los gobiernos afectados, estas podrían generar conflictos externos de expansión y competencia con los países vecinos, principalmente Chile, que viene desarrollando una política de defensa orientada a la reestructuración y modernización de sus Fuerzas Armadas, a las cuales se debería tener en cuenta para mantener la independencia de acción del Estado peruano en el accionar internacional.

Problemas fronterizos pendientes

Consideramos que las diferencias sobre la delimitación y demarcación de los espacios de soberanía y jurisdicción de los estados en nuestra región todavía representan amenazas a partir de las cuales se pueden generar conflictos externos. El problema de mayor relevancia en la actualidad es el que se refiere a los espacios marítimos como la "zona económica exclusiva y la plataforma continental", debido a que recientemente han sido reconocidos en la esfera internacional como espacios que se integran a la influencia directa de los estados-nación. Si bien es cierto que desde 1947 el Perú, Ecuador y Chile ampliaron sus espacios marítimos hasta las 200 millas, esta situación sólo ha sido reconocida luego de largas negociaciones de

carácter universal y en una dimensión diferente a la que inicialmente se planteó. Es decir, a partir de la entrada en vigor del nuevo Derecho del Mar, en noviembre de 1994, todos los estados ribereños pueden establecer determinadas competencias sobre diferentes espacios marítimos que van hasta las 200 millas frente a sus costas y, en algunos casos, hasta las 350 millas, cuando se trata de la plataforma continental.

Los antecedentes técnicos y jurídicos desarrollados y aceptados durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) desde 1972 hasta 1994, no son los mismos que inicialmente plantearon los países del Pacífico Sur Oriental –en 1947– para extender su soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas. Así, aunque esta extensión está considerada en el Perú como mar territorial y Ecuador la ha establecido legalmente, el Derecho internacional vigente sólo reconoce una extensión de 12 millas.

Paralelamente, se han desarrollado principios y establecido doctrina y jurisprudencia internacional para la delimitación de los espacios marítimos entre países con costas adyacentes o enfrentadas. Estas comprenden normas diferentes a las que ha establecido el statu quo de la delimitación aplicado en nuestra región, pues toman como referencia de delimitación el "paralelo geográfico" del punto en el cual la frontera terrestre llega al mar de los países con costas vecinas. Esta situación sólo resulta válida cuando las costas de ambos países tienen una orientación Norte-Sur. El Perú no ha firmado ningún tratado de límites marítimos con los países vecinos; sin embargo, hay una serie de normas legales internas e internacionales que hacen referencia a un límite marítimo sobre la base del paralelo geográfico del punto donde la frontera terrestre llega al mar. Este tecnicismo, al margen del Derecho internacional, genera una situación desventajosa e injusta para el Perú, principalmente en la zona sur limítrofe con Chile, pues 35 000 km^2 quedarían bajo jurisdicción chilena. Más grave aún, se dejaría en alta mar un área de 26 000 km^2 que corresponden legítimamente al Perú. Es decir, la pérdida comprende un área similar a la de los departamentos de Piura y Lima juntos, y en ella se ha comprobado la existencia de unos 12 millones de toneladas de biomasa pesquera y otras riquezas minerales en el suelo y subsuelo marino. Otro punto de vista que muestra con objetividad lo injusto de la situación actual en el sur es que, frente a Arica, la proyección del espacio marítimo chileno es de 200 millas, teniendo en cuenta la delimitación sobre la base del paralelo geográfico, cuya dirección se orienta hacia

los 270°. Sin embargo, frente a las costas de Tacna, en el punto de frontera denominado "La Concordia", el Perú prácticamente no tiene mar, y hacia el norte sólo logra alcanzar: frente a Sama 20 millas, frente a Ilo 40 millas, frente a Mollendo 80 millas, frente a Camaná 100 millas y sólo frente a San Juan las 200 millas, a casi 700 kilómetros de la frontera peruano-chilena. Aunque Chile no reconoce la existencia de un diferendo, esta situación genera una amenaza que podría crear conflictos externos para los cuales el Perú debe estar preparado, a fin de enfrentar sus consecuencias en los campos diplomático y militar.

Otra situación importante es la relacionada con las servidumbres que se derivan de los tratados de límites de 1929 y 1942, con Chile y Ecuador respectivamente. En el primero, entre otras servidumbres a favor del Perú, se establece que Chile no deberá ceder los territorios que pertenecieron al Perú a terceros países sin consulta previa. Esto se relaciona con la situación mediterránea en la que quedó Bolivia después de la guerra del Pacífico. En los años 70 hubo una propuesta sobre la posible salida al mar de Bolivia a través de un corredor hacia Arica, pero la Cancillería peruana se opuso y presentó una alternativa que no fue aceptada por Chile. Bolivia y Chile no tienen relaciones diplomáticas y el problema de la mediterraneidad es una amenaza que genera una tensión latente.

En el caso de las servidumbres otorgadas en favor del Ecuador, se encuentran las facilidades de libre navegación por el Amazonas y sus afluentes septentrionales, situación que ha sido regulada hace poco y sobre la cual aún existen cuestionamientos en el pueblo loretano. Además, la solución final al tratado de 1942 es de reciente conclusión. No debemos dejar en el olvido el comportamiento ecuatoriano en el pasado, más aún cuando ante la propuesta del gobierno peruano para la limitación en gastos de armamentos las autoridades militares ecuatorianas no han sido totalmente receptivas.

Guerra interna colombiana

La guerra interna en Colombia tiene influencia en territorio peruano debido a que las áreas liberadas por los insurgentes colombianos son colindantes con las fronteras políticas de ambos países. Además, las motivaciones del conflicto interno colombiano no solo están en el campo de la lucha por el poder político sino que implican acciones delictivas de carácter internacional, como el terrorismo y el

narcotráfico. Esta situación representa una seria amenaza al desarrollo socioeconómico de nuestra frontera nororiental en la Amazonia peruana, con la agravante de que el área se encuentra aislada, despoblada y con poca presencia del Estado.

A esto hay que agregar que la demarcación fronteriza entre Colombia y Perú tiene una serie de imprecisiones debido a que se encuentra sobre cursos de ríos caudalosos con una gran dinámica hidráulica. Ello trae como consecuencia el desplazamiento y la generación de islas en el cauce de los ríos, así como la constante variación del thalweg, referencia que se tomó en los años 20 para la demarcación de nuestras fronteras en los ríos Putumayo y el sector que corresponde sobre el río Amazonas.

Contexto internacional de seguridad

El sociólogo Jaime Castro Contreras afirma que la soberanía absoluta y territorial ha perdido vigencia; es decir, en el campo de la seguridad internacional, tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la fragmentación de la unión de repúblicas socialistas soviéticas en 1991, el mundo dejó de estar organizado por el conflicto Este-Oeste y pasó a organizarse en círculos concéntricos en cuyo núcleo, integrado por los países desarrollados, se disfruta de una mayor estabilidad y seguridad. En los países periféricos, por su parte, la estabilidad y la seguridad disminuyen y son más precarias cuanto más lejos están del núcleo. En consecuencia, en el mundo globalizado de hoy los estados ordenadores o países desarrollados tienen intereses de seguridad y desarrollo con una alta connotación geopolítica, por tanto sus intereses van más allá de la defensa de sus territorios y más bien procuran ampliar y controlar sus áreas de influencia.

En este sentido, hoy el mundo desarrollado no conoce fronteras en el tiempo para sus actividades financieras y comerciales, no conoce fronteras en el campo moral y político referidas a los derechos humanos, no conoce fronteras con respecto a sus intereses de seguridad y defensa nacional. Esto quiere decir que la soberanía en el mundo globalizado ya no es más territorial: se ha flexibilizado al extremo de que, con la presencia de nuevos actores en la escena internacional –como los organismos internacionales de todo tipo y, de modo específico, las organizaciones no gubernamentales (ONG)–, las soberanías están cuestionadas. Incluso las grandes potencias hacen prevalecer el llamado derecho de injerencia por razones humanita-

rias, como ocurrió en los casos de Yugoslavia y Kosovo y actualmente sucede con el terrorismo internacional en la guerra de Afganistán.

En el caso del Perú, donde existen áreas propicias para el desarrollo de los insumos básicos para el tráfico ilícito de drogas que afecta a gran parte de la humanidad, se puede convertir nuestro territorio en campo de operaciones internacionales para combatir la siembra y la elaboración de drogas.

Otro tema a tener en cuenta se relaciona con las reservas estratégicas de elementos imprescindibles para la vida: el agua de los ríos y las grandes extensiones de bosques naturales que regeneran el oxígeno del aire contaminado a una escala mundial, como en el caso de nuestros territorios amazónicos.

POSIBILIDADES Y CARACTERÍSTICAS

Estas hipótesis de conflicto, planteadas en función de las amenazas identificadas anteriormente, deben ser desarrolladas con más profundidad para determinar las posibilidades de que cada una de ellas genere controversias o conflictos serios, delicados o graves en el Perú. Se trata de un análisis continuo que no debe interrumpirse con el inicio de un nuevo periodo presidencial, para proyectar la gestión de la Seguridad y Defensa Nacional.

Las acciones en el campo militar solo ocurren cuando se han rebasado todas las instancias diplomáticas sin encontrar una solución debido a la radicalización en las demandas de una de las partes. Estas acciones se precipitan aun más rápido cuando alguno de los oponentes considera que tiene mayor poder combatiente relativo porque de otra manera, no optaría por tomar acciones violentas unilaterales. En este punto es necesario destacar el concepto emitido anteriormente: que la paz es un equilibrio de amenazas, y la paz permanente es un permanente equilibrio de amenazas.

Ese es el juego de la disuasión en el que el mundo entero se maneja, con excepción de Costa Rica, que tiene la protección de EE.UU. Por otro lado, el intento por mantener un equilibrio de fuerzas puede conducir a una carrera armamentista estimulada por los países proveedores de armas, lo que contribuye a generar más desconfianza y acentúa el círculo vicioso. Ante estas acciones, se tienen las medidas de fomento a la confianza en el campo militar que vienen dando excelentes resultados de transparencia.

En el caso del Perú, en razón de las hipótesis planteadas que identifican diversas amenazas, vamos a desarrollar las diferentes posibilidades y características de hipotéticos conflictos con los países vecinos. Los distintos tipos de amenazas que hemos expuesto nos presentan un escenario en el que es prioritario prestar atención al sur de nuestro territorio, zona donde confluye una serie de intereses contradictorios en el ámbito del desarrollo económico y político.

- La gran desventaja en la que se encuentran nuestros legítimos derechos e intereses en la zona marítima que afecta los departamentos de Tacna, Arequipa e Ica se traduce en un rechazo por parte del Perú. Este hecho se ha materializado a partir de 1986 mediante acercamientos amistosos, a raíz de una clara definición y aceptación universal de diferentes espacios que establece la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982. Bajo el marco de un acuerdo multilateral, los países del Pacífico Sur Oriental hicieron causa común en su política exterior sobre la extensión de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas, zona marítima considerada como un único espacio, cuando solo existía el concepto de 12 millas de mar territorial. Desde 1994, cuando entró en vigor la CONVEMAR, se acepta universalmente que los estados ribereños establezcan un mar territorial de 12 millas, una zona económica exclusiva y plataforma continental hasta las 200 millas. Por estas razones, en el 2001 nuestra Cancillería presentó un pronunciamiento oficial ante la Secretaría General de Naciones Unidas con el fin de establecer que el Perú no ha concluido ningún tratado de límites sobre fronteras marítimas, buscando una solución amistosa y pacífica a la inequitativa situación del statu quo actual.
- La situación de Bolivia, que mantiene un persistente reclamo por su mediterraneidad, es una amenaza potencial identificada que no se ha diluido desde la guerra del Pacífico en el siglo XIX. Esta es una condición exógena de conflicto externo en la medida que Chile ofrezca una salida al mar por los territorios de Arica y, por otro lado, los bolivianos pretendan desconocer el condominio del lago Titicaca y ofrezcan un desvío de sus aguas para satisfacer la demanda de los territorios áridos del norte de Chile.
- La geopolítica de Portales y Pinochet muestra el deseo chileno de alcanzar la hegemonía en el Pacífico Sur Oriental, para lo cual vienen desarrollando con relativo éxito una serie de gestiones políticas, económicas y comerciales con el fin de apoyar las diversas actividades privadas de capitales chilenos en el mundo globalizado y de mercados regionales abiertos. Sin embargo, habría que preguntarse cuál será el comportamiento de Chile ante un eventual surgimiento de capitales

peruanos que compitan en los mismos mercados considerados estratégicos para el desarrollo chileno en el camino hacia la hegemonía en el Pacífico Sur. Como ejemplo debemos recordar el reciente y triste caso de la línea Aerocontinente, de capitales peruanos. Aunque el conflicto se solucionó, la compañía se vio afectada tanto económicamente como en sus proyectos de expansión. Además, Chile viene desarrollando esfuerzos para construir un megapuerto sin tener en cuenta las ventajas comparativas de las costas del Perú, que debido a la posición geográfica y morfología submarina, a su ubicación central en el continente sudamericano y a las grandes profundidades de sus aguas son más propicias para el desarrollo de una infraestructura portuaria que ofrezca las facilidades adecuadas al transporte naviero que atienda los requerimientos de flujos de carga en grandes dimensiones hacia los países del Pacífico Occidental.

Estas amenazas permiten vislumbrar una característica peculiar de conflicto centrado en un teatro de operaciones singular entre la zona sur del Perú y el norte de Chile. Es importante anotar el pronunciamiento del Comandante en Jefe de la Armada Chilena en 1999, que destacó la persistencia de los conflictos internacionales y el frecuente uso de la fuerza en la solución de las controversias en los escenarios del futuro. Recuerda que la realidad cotidiana de las relaciones internacionales nos demuestra que el poder importa, que es un recurso de negociación y de gestión política, y que es un instrumento para la seguridad de los estados.

En el mundo global, la función primaria de preservación se materializa mediante la capacidad de defensa –que es la base para la construcción de las demás capacidades estratégicas– y concluye que lo grave es que cuando se necesita y no se tiene es cuando los pueblos llegan a apreciarla en todo su valor y significado, pero ya es tarde y las consecuencias son desastrosas. Chile está llevando a cabo un proceso de reestructuración y modernización de sus Fuerzas Armadas, mediante una política transparente de defensa nacional difundida a través de su Libro Blanco.

Con Ecuador hemos llegado a una paz que nos da un marco de tranquilidad y de integración, y nuestra esperanza es que no se establezcan políticas unilaterales de desconocer lo acordado a futuro, lo que sería lamentable.

La guerra interna colombiana nos afecta desde el punto de vista de la posible incursión de los integrantes de una facción colombiana que está en lucha contra su país y que, por táctica o por necesidad de espacio, ingresa a nuestro territorio por la frontera, lo que debe impedirse. El Perú no tiene problemas con el Estado colombiano, pero tiene una amenaza en esa frontera por razones exógenas: un grupo

armado que obliga a reforzar militarmente la frontera para preservar nuestro territorio de actividades de extraños que puedan intentar ingresar. Además, las acciones que realizan estos grupos armados tienen relación con aspectos ilícitos y vedados, como el tráfico de drogas y de armas. Si no enfrentamos el problema, la situación se podría complicar, porque los grupos armados pensarían que no tenemos la capacidad de expulsarlos o de neutralizar la amenaza.

Las Fuerzas Armadas son el medio que usan los gobiernos para respaldar su posición, y estas solo analizan la progresión de los hechos que orientan las posibles direcciones del accionar militar de los otros países. Como consecuencia de eso, se preparan, no opinan, no especulan, solo ven fríamente los acontecimientos. A veces lo que se dice en la arena diplomática es totalmente diferente de lo que se evalúa en la proyección del poder militar adversario, lo que es una señal adecuada para la preparación de nuestras fuerzas.

USO DE LAS FUERZAS

En el análisis para uso de las fuerzas, estamos en un escenario en el que, aunque no hay conflictos a la vista con los vecinos, hay amenazas potenciales que podrían agravarse si no tenemos capacidad efectiva de disuasión. Recibir el golpe y pagar las consecuencias por un análisis de confianza en terceras instancias es una falta de previsión que podría ser fatal. La capacidad de defensa es fundamental para consolidar la seguridad democrática y eliminar cualquier posibilidad de conflicto externo. Si somos equilibradamente disuasivos, tendremos seguridad y tranquilidad con los vecinos y los conflictos de intereses en los ámbitos, socioeconómicos, políticos y de cualquier otro alcance se podrán negociar en un marco de armonía y paz. Debemos entender esta situación como una condición para mantener nuestra capacidad de defensa y no depender de las decisiones de terceros. Esto es lo que establece la Constitución del Perú cuando dispone garantizar la soberanía e independencia del Estado y su territorio.

En el caso extremo involuntario de que fuera necesario el uso de las armas, solo emplearemos lo que estuviera listo para ser usado (según nuestras previsiones) en defensa de nuestro territorio y sus intereses en todos los ámbitos. Así, y en el marco del comportamiento histórico que refleja la filosofía de la política de defensa de nuestra nación, no tendremos una actitud ofensiva. Sin embargo, si es necesario usar nuestra capacidad de defensa –así como lo hacen todos los países del mundo–

esta deberá ser siempre contundente y decisiva en cualquier escenario en el que le toque actuar. Para eso deben emplearse las más modernas estrategias y tenerse presente que la disuasión real se alcanza a través de un equilibrado poder combatiente relativo en la región.

CONCLUSIONES

La seguridad democrática de un país desde la perspectiva externa debe observarse desde el devenir histórico de hechos principalmente relacionados a la interacción con los países vecinos y los conflictos externos que se presentaron a lo largo del tiempo y que dejaron servidumbres de contradictoria aplicación. Otros factores que generan conflictos devienen de actitudes violentas, como el terrorismo, o de carácter social, como el narcotráfico y la drogadicción.

Desde el punto de vista del conflicto externo, la seguridad democrática del Perú también tiene que ver con la política de seguridad del gobierno basada en el análisis de una realidad dinámica sobre la cual se debe tener siempre presente una tarea fundamental: la capacidad del Estado de identificar oportuna y adecuadamente las amenazas para tomar las medidas preventivas correspondientes, con el fin de eliminar o neutralizar.

En muchos aspectos, la paz es un equilibrio de amenazas, por lo tanto los países deben existir de su propia y autónoma capacidad para mantener un mínimo equilibrio de fuerzas.

El conflicto externo como enfrentamiento armado es una situación remota en la coyuntura actual, pues hay diversos mecanismos internacionales que condicionan el uso de la fuerza a la legítima defensa. La seguridad y la defensa nacional tienen un componente social, económico, político, geopolítico y militar. La defensa nacional no es solo militar: lo militar ocupa una fracción de esta responsabilidad y es deber del Estado y de todo ciudadano.

Las amenazas están vinculadas a la política exterior de cada país o a sus propias proyecciones geopolíticas y son:

- Las generadas básicamente por las ambiciones geopolíticas expansionistas de países vecinos.
- Las que tienen su origen en los intereses económicos y de poder de algunos países.

- Las producidas por la imposición hegemónica de potencias internacionales.
- Las asociadas al terrorismo y al tráfico ilícito de drogas internacional.

En materia de seguridad, defensa, y desde una visión geopolítica, somos un país que tiene 7 000 kilómetros de frontera terrestre que no están plenamente ocupadas, así como un dominio marítimo aún no delimitado con un statu quo altamente adverso para nuestros legítimos intereses.

Las hipótesis de conflicto se observan en función de los diversos problemas regionales y continentales. El proceso de integración de América del Sur nos lleva a una redistribución de poder regional, para lo cual Brasil y Chile vienen estableciendo un eje sobre cuya base se debería desarrollar este gran espacio. La inactividad –o, peor aún, el intento de aferrarnos al pasado manteniéndonos al margen del proceso de integración– solo puede conducirnos a una situación de periferia.

Las diferencias sobre la delimitación y demarcación de los espacios de soberanía y jurisdicción de los estados en nuestra región todavía constituyen una amenaza a partir de la cual se pueden generar conflictos externos. El problema de mayor relevancia en la actualidad se refiere a los espacios marítimos, como la zona económica exclusiva y la plataforma continental. El Perú no ha firmado ningún tratado de límites marítimos con los países vecinos; sin embargo, la práctica actual de los paralelos geográficos de los puntos donde las fronteras terrestres llegan al mar genera una situación sumamente desventajosa e injusta para el Perú. El punto de vista que muestra con objetividad lo injusto de la situación actual en el sur es que, frente a Arica, Chile tiene una proyección de su espacio marítimo de 200 millas, y frente a las costas de Tacna el Perú prácticamente no tiene mar.

Otra situación importante es la relacionada con las servidumbres que se derivan de los tratados de límites de 1929 y 1942, con Chile y Ecuador respectivamente. En el primero, entre otras servidumbres a favor del Perú, se establece que Chile no debe ceder los territorios que pertenecieron al Perú sin consulta previa. Esto se relaciona con la situación mediterránea en la que quedó Bolivia. En el caso de las servidumbres otorgadas en favor del Ecuador se encuentran las facilidades de libre navegación por el Amazonas y sus afluentes septentrionales, situación que ha sido regulada recientemente y sobre las que todavía existen cuestionamientos en el pueblo loretano.

La guerra interna en Colombia tiene una influencia delicada hacia el territorio peruano, debido a que los insurgentes colombianos actúan en terreno colindante con

las fronteras políticas de ambos países; además, las motivaciones del conflicto interno colombiano tienen implicaciones con acciones delictivas, terrorismo y el narcotráfico.

En el caso del Perú, donde hay áreas propicias para el desarrollo de los insumos básicos para el tráfico ilícito de drogas que afectan a gran parte de la humanidad, nuestro territorio se puede convertir en campo de operaciones internacionales para combatir la siembra y elaboración de las drogas.

Otro tema a tener en cuenta es el que se relaciona con las reservas estratégicas de elementos imprescindibles para la vida: el agua de los ríos y las grandes extensiones de bosques naturales que regeneran el oxígeno del aire contaminado a una escala mundial, como el caso de nuestros territorios amazónicos.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política del Perú (Capítulo XII: De la Defensa y Seguridad Nacional)

CASTRO CONTRERAS, Jaime. *Geopolítica y seguridad.*

Doctrina del CAEN.

Revista *Comando en Acción.*

Revista de Marina.

CONFLICTO INTERNO

Francisco Loayza Galván

CONSIDERACIONES GENERALES

Hoy en día, la coordinación de los factores políticos, económicos, sociales, ideológicos y militares en la formulación de la política general de un Estado es una necesidad ineludible. La política y la estrategia son dos factores inseparables y que se compenetran. Ya no está en discusión la idea de que el estadista necesita consultar a los militares y de que el militar, a su vez, necesita de una orientación política, toda vez que la seguridad del Estado se origina en el plano de la política general y, por tanto, en ambos niveles hay una mutua necesidad de comprensión respecto del enemigo al que deben enfrentar en la eventualidad de un conflicto interno.

Aún más: en una democracia como la que se quiere alcanzar, la desmilitarización del Estado, bajo todas sus formas, debe ser la nueva orientación. Sin embargo, los militares deben al Estado su formación profesional, razón por la cual este debe esperar de ellos un alto nivel de preparación para la defensa nacional. En adelante debemos asumirlos como profesionales de la guerra y ajenos a toda forma de politización, aunque en la última década los pervirtió la sensualidad con que usaron el poder quienes tuvieron la responsabilidad del manejo de los servicios secretos del Estado, así como un Presidente de la República que resultó ser un usurpador de la nacionalidad peruana y que hoy está refugiado en su verdadera patria: el Japón.

Luego de esta funesta experiencia, los civiles tienen la posibilidad de acceder a funciones que antes estuvieron reservadas a los militares –como ser ministros de Defensa o del Interior– a lo que se añade la decisión de este gobierno de desmilitarizar los servicios secretos del Estado. Hay, pues, la voluntad de evitar que los militares y la Policía vuelvan a ser instrumentados políticamente por quienes no tienen noción de lo que debe ser una democracia global. Los militares, asimismo, son conscientes de lo que ha significado la perversión de sus instituciones, cuya legitimidad ha sido arriesgada y como ha sido puesta en tela de juicio su condición de "instituciones tutelares". Desde esta perspectiva, la seguridad y la defensa del país han pasado a ser un asunto de civiles, quienes tienen la tarea de orientarlas desde una visión aún por conocer.

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial se ha acumulado un volumen apreciable de literatura respecto de los conflictos internos en los estados, su naturaleza de guerra irregular y los principios de su conducción, como elementos a considerar en la hipótesis de conflicto interno que debe ser formulada por dichos estados. Es importante hacer este distingo frente a la denominada *hipótesis de lucha*, en la que se considera que debe excluirse el uso de la violencia armada y más bien debe optarse por la vía pacífica. Esta distinción es esencial para formular la previsión de un conflicto interno generado e impulsado por organizaciones o grupos violentistas y guerreristas destinados a subvertir el orden interno en la búsqueda de un cambio cualitativo de la sociedad y el Estado para sus fines.

Luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en América Latina surgieron varios intentos destinados a subvertir el orden interno. Sin embargo, el hecho de que estos movimientos hayan sido producto de la llamada Guerra Fría –en la que todo intento de cambio interno era estimulado por organizaciones de izquierda vinculadas a la revolución soviética– fue considerado por los Estados Unidos como atentatorio contra su hegemonía en el continente. Como producto de esta división del mundo se originó la confrontación Este-Oeste y el componente ideológico adquirió una nueva categoría en la formulación de las hipótesis de conflicto en las áreas de su dominio, homogeneizando la doctrina militar y la forma de entender tales hipótesis y caracterizando lo que se ha denominado "guerra irregular"[1].

En el Perú, la presencia del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), al que concurrieron numerosos intelectuales liberales e incluso de izquierda, permitió al país intentar el diseño de su propia teoría de política de seguridad interna y externa y de su estrategia, como producto de un análisis de la situación política y estratégica del país en sus distintas fases, y para lo cual tales estudios fueron planteados como un conocimiento sistemático de lo que los militares debían entender por Estado, Nación, gobierno y su relación con la Fuerza Armada.

Para los militares, el contexto en el cual se desarrolla la política de seguridad integral es el Estado; por tanto, debe tener un concepto claro de lo que se entiende por Estado como ente jurídico.

El general Mercado Jarrín, quien es el que más ha teorizado en las Fuerzas Armadas peruanas, asume la definición tradicional de que "el Estado es la nación jurídicamente organizada, pero el hecho de que haya tantas naciones divididas en varios

[1] La Rouche, Lyndon H. *La guerra irregular moderna*. New York, 1986.

estados, como estados que incluyen a más de una nación, nos obliga –dice– a precisar este concepto.

"El Estado surge cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se dan una estructura jurídica, con un órgano de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercen su acción.

"De ello vemos los siguientes elementos esenciales del Estado: población, territorio, estructura jurídica, autoridad...

"Desde el punto de vista sociológico –señala–, es la agrupación de hombres que poseen conciencia de su conducta recíproca y han formulado un sistema de normas. Desde el punto de vista jurídico, el Estado se presenta como una estructura normativa". También abunda en lo que los militares entienden como nación y en lo que suponen es una "comunidad cultural y anímica decantada por la historia: una realidad espiritual basada en tradiciones e ideales compartidos".

Intenta, asimismo, definir lo que debe entenderse por Estado-Nación; es decir, una combinación sociológica y jurídica de ese Estado. Igual ocurre con lo que define como gobierno, del que dice: "El gobierno es un elemento primordial del Estado; sin este elemento podrá existir la nación, pero no el Estado". Asimismo, señala que la Fuerza Armada es un "instrumento fundamental del Estado; no se confunde con este, sino que actúa dentro de la esfera del sustento y defensa del justo ordenamiento normativo, de la integridad del territorio y de la soberanía nacional". Precisa también que "ella es organizada por el Estado con carácter permanente y en el ámbito nacional, para hacer posible la seguridad integral; significa, en un caso extremo, la utilización jurídica y legítima de la fuerza, de la violencia, para asegurar la supervivencia del Estado y sus instituciones".

Como se desprende de estos criterios, las hipótesis de guerra o de conflicto generalmente son formuladas por una instancia del Estado en la que el sector castrense cumple un papel central, en la medida en que la Constitución, a través de la seguridad y la defensa nacional, les ha asignado la responsabilidad de preservar esta seguridad en los ámbitos interno y externo.

En consecuencia, en la perspectiva de la seguridad y la defensa nacional, vistas desde una postura constitucional, las hipótesis de lucha, conflicto o de guerra son temas cuya formulación corresponde al sector castrense (militares y policías), tal como precisa el artículo 163 de la Constitución: "El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda perso-

na, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la Ley"[2].

Pero la función de las Fuerzas Armadas es especificada en el artículo 164: "La dirección, la preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional se realiza a través de un sistema cuya organización y cuyas funciones determina la ley. El Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional. La ley determina los alcances y procedimientos de la movilización para los efectos de la Defensa Nacional".

Como puede colegirse, quienes formulan las hipótesis de lucha, conflicto o guerra son aquellas instancias vinculadas a la seguridad nacional, como el Comando Conjunto de la Fuerza Armada o el Consejo de Defensa Nacional, no solo porque sus funciones están íntimamente relacionadas con esta tarea sino porque, teóricamente, han sido preparadas para la guerra y son, en definitiva, los profesionales de la guerra. Hoy, sin embargo, con este nuevo gobierno y luego de la desastrosa administración de Fujimori, los sectores civiles han sido asignados a los ministerios de Defensa y del Interior, con la finalidad de desmilitarizar estas funciones del Estado. Pero, sobre todo, porque lo que se busca es consolidar nuestra precaria democracia.

LA FORMULACIÓN Y LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

En el Perú, el CAEM ha realizado sus más exhaustivos trabajos de investigación en el campo de la defensa nacional, a través del curso de Defensa Nacional. Para el CAEM, la política nacional, como instrumento fundamental del poder político para el logro del bienestar general en un marco de seguridad integral, debe encarar y resolver una gama sumamente compleja de problemas de muy diversa índole, significación y magnitud. Para ello precisa realizar acciones igualmente variadas y múltiples, encaminadas todas hacia finalidades esenciales, que en el caso del bienestar general se traducen en acciones propias del desarrollo socioeconómico, y en el caso de la seguridad nacional en acciones ligadas a la defensa nacional.

De lo expuesto se puede deducir que las medidas y previsiones que el Estado adopta tienen como objetivo garantizar su existencia y, al mismo tiempo, el desarrollo del país. Ello constituye el quehacer de la defensa nacional. Las acciones que for-

[2] Mercado Jarrín, Edgardo. *Seguridad política y estrategia*. Lima, 1974.

man parte de ese quehacer se llevan a cabo no solo en el propio territorio (con respecto al orden social, político y económico) sino también fuera de él, en lo que concierne a su relación con el resto de los países de interés o los limítrofes. A ello hay que añadir los factores que provienen de los desastres naturales. En consecuencia, el concepto de defensa nacional nace de las finalidades que orientan la política del Estado y está vinculado a la existencia misma de la nación y a su supervivencia como entidad social, política, económica y jurídica.

LA DEFENSA NACIONAL

Por lo general se tiene una noción errada de lo que debe entenderse por defensa nacional, ya que se pretende restringir su acción a un problema de corte castrense relacionado únicamente con la guerra. Por esta razón, el conocimiento y la solución de esta temática competen únicamente a las Fuerzas Armadas. Este planteamiento erróneo limita la defensa nacional a un problema exclusivamente militar, cuando en realidad comprende la inclusión de otros problemas distintos que dan origen a las amenazas en los campos de acción social, político, económico e ideológico.

Y aquí conviene traer a colación lo ocurrido con el derribamiento de las Torres Gemelas de Nueva York. Vemos que Estados Unidos relativizó las amenazas internas y dio prioridad a su escudo antimisiles, desde la perspectiva de que su mayor amenaza era externa y que podía provenir de Irak, Irán o Corea del Norte, sin pensar que su mayor vulnerabilidad era el terrorismo internacionalizado, en el cual el escenario nacional es el ideal para los terroristas. Hoy, los órganos de seguridad norteamericanos intentan una respuesta de envergadura destinada a escarmentar a los terroristas de cualquier naturaleza, sean religiosos, ideológicos o de otra índole. Lo que la acción militar de Estados Unidos quiere lanzar como mensaje es que sus potenciales enemigos no deben contar con el apoyo de ningún Estado, toda vez que el Estado que los proteja será objeto de una acción punitiva de carácter militar, con todo lo que ello implica. Claro que el riesgo que corre la primera potencia del mundo es que el terrorismo se internacionalice y todas las embajadas de Estados Unidos –y los propios norteamericanos– se vuelvan blancos objetivos de los terroristas, estén donde estén.

En nuestro caso, esta noción adquiere una valoración distinta de la forma en la que debieran encararse las hipótesis de guerra o de conflicto frente a las amenazas que

han significado Chile y Ecuador, en tanto no fueron resueltos los factores que gravitaron como conflictos latentes durante el tiempo que duraron y que, en el caso de Ecuador, derivaron en conflictos armados. Pero solucionadas estas, las amenazas han adquirido una connotación distinta, en la medida en que provienen de factores internos, como los altos niveles de pobreza, la desocupación, el hambre, y finalmente el narcotráfico.

Estas son las nuevas amenazas que debe enfrentar el Estado, y solo a través de medidas que satisfagan sus demandas podrá pensarse en una seguridad estable y duradera. En consecuencia, la formulación de las hipótesis de lucha o de conflicto tendrá un nuevo contenido, ya que no se podrán simular escenarios de guerra sino que deberán trazarse objetivos por alcanzar; es decir, cómo acabar con la pobreza, por ejemplo, o estudiar formas de crear nuevas fuentes de trabajo, atenuando así los niveles del conflicto social, así como la forma de combatir el narcotráfico. Resolver estos problemas que involucran a la defensa nacional es garantizar la seguridad integral del Estado.

El CAEM señala que en este marco referencial definimos este concepto troncal de la siguiente forma: "La Defensa Nacional constituye el conjunto de acciones y previsiones que permitan la supervivencia y permanencia del Estado, incluyendo su integridad, unidad y facultad de actuar con autonomía en lo interno y libre de subordinación en lo externo, posibilitando que el proceso de desarrollo se realice en las mejores condiciones, es decir, que permitan y garanticen al Estado alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales a pesar de los obstáculos y oposiciones existentes, tanto en el campo interno como en el externo".

Esta definición introduce conceptos que han perdido vigencia, no por su anacronismo sino por el proceso de perversión que sufrió el Estado durante la década pasada, cuando los objetivos nacionales pasaron a un último nivel o simplemente se diluyeron en medio de un escenario ganado por la corrupción en los estamentos más altos de las Fuerzas Armadas, que son, por mandato de la Constitución, los responsables de formular las normas del Sistema de Defensa Nacional, al punto que la dejaron de lado y convirtieron al Estado en un ente cuyos deberes fueron contrarios a los que señala el artículo 44 de la Constitución. Es decir, se desatendió la defensa de la soberanía nacional, se violaron los derechos humanos y se desprotegió a la población de las amenazas contra su seguridad. Peor aún: fue el Estado el que agudizó esta desprotección con la violación flagrante de sus derechos, y en lugar de "promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia

y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación", se convirtió al Estado en un botín.

FINALIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL

Hasta hoy, la finalidad de la defensa nacional se centra –teóricamente– en estos objetivos:

a) Mantener la inviolabilidad de la soberanía e independencia del país y el ejercicio absoluto de su libertad de acción, así como la integridad de su patrimonio espiritual y material;
b) Vencer las resistencias que otros estados opongan a la consecución de los objetivos nacionales e impedir que dichos estados logren que resulten vulnerantes para el país, y
c) Hacer frente a los desastres o siniestros causados por la naturaleza, así como a los efectos de la conflagración bélica interna o externa, y a cualquier otra causa que afecte significativamente a la población nacional.

Pero ello estaba condicionado por la eventualidad de conflictos externos con Chile o Ecuador. Solucionadas estas amenazas de conflicto, hay que reformularlos y adecuarlos a los nuevos requerimientos de una sociedad en transición a una nueva democracia, manteniendo aquello que es permanente y cuya vigencia da sentido a nuestra identidad nacional: solo aquello relacionado con los objetivos nacionales, que no pasan de ser un buen deseo aún inconcluso. Las otras consideraciones guardan un margen de vigencia, pero también son reformulables.

De otro lado, el reclamo que hace el CAEM respecto de las relaciones entre el desarrollo y la defensa nacional continúa en el plano puramente teórico. Estas se dan en tres instancias fundamentales:

"a) Las relaciones entre el Desarrollo Nacional y la Defensa Nacional son básicamente las mismas que existen entre el Bienestar General y la Seguridad Integral. Sin embargo, es necesario señalar que en estas relaciones, el Desarrollo y la Defensa son conceptos que se ubican en el marco real de la Política Nacional, mientras que el Bienestar General y la Seguridad Integral se sitúan en el marco teórico de la política general del Estado.

"b) Ubicados el desarrollo y la Defensa dentro de la Política Nacional, la relación principal es de concurrencia, ya que ambos se orientan a la consecución de la misma finalidad, esto es, a la obtención de los objetivos nacionales, empleando el Poder Nacional.

"c) La interrelación entre ambos conceptos, denota la magnitud y significación, que cuanto mayor sea el grado de desarrollo que alcance el país, mayores serán las necesidades y posibilidades de la Defensa".

LA EXPERIENCIA SUBVERSIVA DE SL Y EL MRTA

Esta suerte de aserto, elaborado en el CAEM, no ha funcionado en la realidad desde que Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) asumieron la guerra subversiva, o mejor aún, ha confirmado en parte aquello de que entre la seguridad y el desarrollo hay una íntima correlación; o sea que si no hay desarrollo, la defensa corre el riesgo de ser vulnerada. Y esto es lo que aconteció a partir de la presencia de los mencionados grupos subversivos, que intentaron aprovechar las disparidades sociales y económicas –es decir, la falta de desarrollo de los sectores pobres del país– para subvertir el orden social a través de una guerra irregular que costó al país más de 25 000 muertes y US$ 25 000 millones en pérdidas. El Estado llegó a entender tardíamente que tenía que reformular la hipótesis de conflicto, al darse cuenta de que SL –que era el grupo subversivo con mayor potencia de acción– también había optado por una estrategia equivocada mecánicamente transpuesta de la experiencia china a la realidad peruana.

La marcha del campo a la ciudad que caracterizó la revolución china no cumplió, en el caso peruano, el mismo papel, ya que el campo peruano había sufrido un proceso de despoblamiento desde la década del 50 y se produjo una urbanización acelerada que caracterizó al Perú de ese momento. Este proceso se intensificó en los 80 con el fracaso de la reforma agraria intentada por el gobierno militar de Velasco Alvarado, que si bien formuló correctamente la "hipótesis de conflicto interno" antes de asumir el gobierno –producto de lo cual fue el llamado "Plan Inca"– finalmente influyó para que la subversión senderista no encontrara en el campo el "caldo de cultivo" esperado. La reforma agraria, con todas sus limitaciones, impidió que SL tomase el poder o que prolongase su presencia mucho más tiempo del que estuvo. La opción de estos dos movimientos por el terrorismo y su

alianza con el narcotráfico gravitaron en el nivel de adhesión y apoyo de las poblaciones afectadas por la presencia subversiva, incluso de aquellas que, como en Uchuraccay, fueron reclutadas compulsivamente por SL, o las que se ubicaban en la selva central[3].

Esta acción terrorista se fue volviendo un factor de repudio y de cohesión con el Estado: fue allí donde nacieron las rondas campesinas y las organizaciones de autodefensa de las poblaciones más alejadas del país, y al sentir la presencia del Estado a través de las Fuerzas Armadas y Policiales, lograron aislar a los subversivos de la población.

En Lima y en las principales ciudades del país, el proceso de urbanización –y sobre todo la informalidad– cumplió un papel determinante para que SL fracasase en su intento de redefinir su estrategia del "campo a la ciudad". Esta se le presentó hostil y ajena a sus pretensiones; los sectores informales de la industria y el comercio sintieron peligrar sus microempresas y su propiedad, y rechazaron el pago de cupos que los hubiesen sometido a la voluntad del senderismo. Una errónea apreciación de la realidad del país llevó a SL y al MRTA a refugiarse en el terrorismo como una forma de someter por la fuerza a los sectores pobres de la capital, especialmente. Pero el mayor error estratégico de SL, el que lo llevó a la derrota, fue ubicar a su estado mayor en Lima, lo que facilitó a la Policía y a los órganos de inteligencia del Estado el seguimiento de sus acciones y sus líderes –a quienes luego capturaría, sobre todo a las cabezas de las dos organizaciones– con lo que les infligió una derrota estratégica. En toda guerra un error táctico puede superarse y se puede incluso ganar la guerra, pero un error estratégico precipita la derrota. Y esto es lo que aconteció con la captura de Abimael Guzmán y Víctor Polay.

Fue posiblemente en esas condiciones que el Estado se vio precisado a reformular su política de seguridad y el planeamiento para la guerra interna sobre la base de los planteamientos metodológicos vigentes en las Fuerzas Armadas y que han sido teorizados por el CAEM.

En su trabajo *Seguridad, política y estrategia,* Mercado Jarrín analiza la coordinación que debe establecerse entre la seguridad y el desarrollo, ya que resulta inapropiado no tomar en cuenta estos dos factores sobre la base de una planificación cuya finalidad será establecer políticas y estrategias directamente vinculadas con la seguridad. "Un Sistema de Planificación debe culminar en un Plan de Desarrollo y

[3] CAEM. *Planteamientos doctrinarios y metodológicos de la Defensa Nacional.* Tomo I, 1983

Seguridad resultante de una permanente coordinación horizontal y vertical entre ambos vectores. Para el planeamiento de la seguridad nacional es necesario contar con una metodología que permita enfocar ordenada y racionalmente los diferentes aspectos del problema", sostiene Mercado.

La experiencia de los zapatistas en México.

Esta falta de visión del problema en la dirección que plantea Mercado Jarrín encuentra asidero en la experiencia zapatista en México, donde una errada interpretación en la formulación de la "hipótesis de conflicto" puede distorsionar el origen de los acontecimientos.

Así, en la década del 90, en el estado de Chiapas fue creándose un conflicto que no fue correctamente interpretado por el Estado. Los datos aportados eran de un cúmulo de crímenes que manifestaban una violencia muy grande incubada en el seno de algunas comunidades, lo que fue visto como la expresión de una acción exterior que fomentaba la violencia. Al tratar de dar una respuesta era necesario conectarla con anteriores resultados.

Concretamente, de lo que se trataba era de que había que comparar esta violencia con los crímenes cometidos en la zona del Estado y con los realizados en diversas partes del Estado, para analizar y ver si pueden tener un común denominador o bien son hechos aislados de un todo complejo. En este caso, en el nivel metodológico era necesario plantear las causas endógenas y exógenas con rigor respecto del conflicto. Visto más cercanamente el problema y al enumerar los crímenes, se concluyó que la mayor parte de ellos ocurría en las bases de apoyo zapatista –seguidores del municipio autónomo–, o miembros de la organización "Las Abejas", también autodenominados "sociedad civil". Todas las casas reportadas como quemadas eran de familias del municipio autónomo, y en cuanto a los muertos, pertenecían indistintamente al PRI, al PC, a la gente del municipio y a los zapatistas. La hipótesis que se formuló fue: "El conflicto y la violencia vienen de dentro" Esta hipótesis se fundamentó en los siguientes criterios:

a) Muchos sugieren que la violencia en las comunidades indígenas ha sido un fenómeno constante a lo largo del tiempo. La muerte está cercana a la vida de los pueblos indios y el asesinato ha sido común. Las diferencias en las comunidades se han arreglado con cárcel, golpes, o simplemente se expulsa al que no está de acuerdo con la comunidad. No solo el Centro de Derechos Humanos en

Chiapas ha señalado al problema de las expulsiones como un conflicto muy grave, sino que esos mismos hechos se dieron en otros lugares dentro y fuera del Estado, lo que ha ido configurando un problema que abarca a las comunidades indígenas del sur de México.

b) Si bien se fundamentan razones endógenas en el conflicto, tampoco se descarta la posibilidad de que este sea producto de un factor externo. Una errónea interpretación y la formulación de una hipótesis de conflicto interno igualmente errónea influyó para que la respuesta del Estado generase mayores niveles de violencia, que está logrando superar paulatinamente hoy. Mientras tanto, los zapatistas han creado una visión de marginación de los sectores indígenas de ese país al mundo, cuyas presiones afectan hoy a todos los estamentos políticos y sociales mexicanos, que ya no pueden obviar la situación social del mundo indígena como ajenos a su realidad.

En última instancia, una visión cuyo componente ético era fundamental para ver el trasfondo del problema fue percibida bajo la perspectiva de un remanente tardío del conflicto Este- Oeste, atribuyendo a los zapatistas una inspiración marxista.

LOS CONFLICTOS INTERNOS EN UNA DEMOCRACIA

Cuando nos referimos a conflicto interno, aceptamos que hay factores que pueden activarse como motivadores para ser detonados con relativa facilidad. Esto ocurre, por ejemplo, en Puno en estos momentos: un anuncio incorrecto de las autoridades con respecto a la Carretera Transoceánica y la ruta a seguir pone en la superficie una situación de conflicto latente que termina involucrando a toda la región sur, bajo la perspectiva que el desarrollo de esas poblaciones solo va a lograrse con el paso de esta carretera por sus territorios. Se expresa así una íntima correlación entre desarrollo y las amenazas o presiones que pueden alterar la situación política, social y económica del país

Hoy en el país se intenta consolidar una nueva democracia, y las acciones del Estado han orientado su accionar en esa dirección, pero la existencia de un cúmulo de problemas irresueltos históricamente, así como los derivados del ejercicio perverso del poder por el gobierno de Fujimori, han creado un clima de grandes expectativas que la nueva administración ha estimulado inconscientemente durante la campaña electoral.

Aun cuando el escenario que vive el país es distinto no solo en términos políticos y sociales sino de legalidad, el problema económico es el que condiciona el accionar del Estado. Desde una perspectiva más amplia, la verdadera transición es la que viene realizando el presente gobierno, toda vez que tiene que reformular el conjunto de políticas del Estado devolviendo su autonomía al Poder Judicial, al Congreso y al Poder Electoral, pero correlativamente reivindicándolos económicamente.

El problema es que no todos los sectores sociales están en condiciones de recibir los aumentos salariales dados al Poder Judicial. Al resto de la administración pública se le ha otorgado un aumento que se ha convertido en fuente de conflicto frente a lo dado a los jueces. Sin proponérselo, el gobierno ha abierto un foco de tensión que lo obliga a buscar formas de impedir el desborde social. Las presiones son hoy de naturaleza económica y social, por lo que una "hipótesis de conflicto" ya no busca crear un escenario de guerra sino que plantea los objetivos por lograr, como abatir la pobreza o acabar con el narcotráfico, por ejemplo.

Con la finalidad de hacer mucho más didáctica esta apreciación, es conveniente sintetizar el esquema de lo que es para los órganos para la Seguridad Nacional la Formulación de los Lineamientos Generales de la Política de Seguridad. Este esquema forma parte del libro *Seguridad, Política y Estrategia*, del general Edgardo Mercado Jarrín, que es quien mejor ha tomado en consideración los criterios elaborados por el CAEM.

No obstante, gran parte de este esquema debe ser replanteado por las nuevas autoridades de los organismos responsables de la formulación de la política de seguridad nacional, en la cual los militares son sólo una parte y dependen de los criterios democráticos sobre los que se sustenta hoy el Estado, y que el actual gobierno pretende consolidar.

LA HIPÓTESIS DE CONFLICTO ANTE LOS REMANENTES DE SL

Apreciación de la situación política y estratégica

Esta primera fase debe caracterizarse por las acciones que realicen los organismos encargados de colectar información estratégica (llámese los servicios de inteligencia policiales o del SIN), así como aquellas que están encargadas de poner en marcha los planes de desarrollo local, de tal forma que las nuevas incursiones que

pretende SL encuentre a la población y a las autoridades bajo condiciones distintas a las que caracterizaron al periodo previo a la derrota subversiva.
El paso inicial para realizar la apreciación de la situación política y estratégica de la zona a evaluar es la consideración de dos elementos básicos:

a) si los objetivos que hicieron posible el repliegue de SL se mantienen, y
b) si se ha producido un abandono de la política nacional de Estado que viene favoreciendo el resurgimiento de la subversión senderista en la zona.

La experiencia aconseja comenzar tratando de dar respuesta a dos preguntas: ¿Adónde quisimos llegar? ¿Dónde nos encontramos? La primera significa que debemos considerar como punto de partida son los objetivos que se alcanzaron y que posibilitaron el repliegue senderista, la continuidad de dichos planes y si la población ha continuado recibiendo la asistencia del Estado como resultado de las aspiraciones y de la interpretación del interés general de la zona, o simplemente ellas han sido abandonadas y han retornado a la situación previa. Para poder llegar a donde queremos es necesario conocer dónde nos encontramos. Lo que se requiere estudiar, por tanto, es si la política gubernamental habría optado por dejar a su suerte a dichas zonas, a merced de los subversivos, y que estos, nuevamente, reciclen su presencia.
Según se desprende de los hechos, incluso en el anterior gobierno, esta zona nunca logró dominarse debido a sus condiciones geográficas y SL mantuvo el control. Hay incluso un hecho que es un antecedente sumamente grave y que responde a una errónea apreciación de las Fuerzas Armadas: una patrulla comandada por el general Furnier que fue enviada a negociar la pacificación con los terroristas sufrió una emboscada senderista, lo que dejó en ridículo a las Fuerzas Armadas y consolidó de algún modo la presencia de SL en esas poblaciones.
Este hecho, que fue distorsionado por el SIN y por un sector de las Fuerzas Armadas, para encubrir su responsabilidad, hoy ha sido puesto en el tapete por el propio general al mando de aquella patrulla. Por ello mismo, sorprende la operación "Tormenta" que posteriormente llevara a cabo la policía y en la que hubo cuatro nuevas bajas, lo que originó un nuevo sentimiento de derrota en la población de la región, pues SL mantiene su presencia y su capacidad operativa no solo se ha incrementado sino que las Fuerzas Policiales y las Fuerzas Armadas no han sido un impedimento

para que controlen la zona.

De otro lado, se han reportado acciones senderistas en zonas apartadas de Cajamarca, Amazonas, La Libertad y Piura que, aun cuando no han revestido mayor peligrosidad, han dado la impresión –por lo menos en las poblaciones en las que han actuado– de no haber generado mayor preocupación en el gobierno de transición ni en el actual.

Un factor que puede haber gravitado para ese rebrote durante los ocho meses del gobierno de transición es el hecho de que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales se encontraban en un periodo de repliegue o inacción por la fuerza de los acontecimientos que se fueron dando a medida que se descubrían –y se siguen descubriendo– las redes de la corrupción interna de esas instituciones, así como la de los servicios de inteligencia, cuya capacidad de obtener información sobre lo que viene aconteciendo en lo que a subversión se refiere ha sido nula, sobre todo en este periodo de transición gubernativa. Esto se debe a que el SIN, que era la cabeza del sistema de inteligencia del Estado, era la fuente de la corrupción, y que esta había comprometido a los sistemas operativos, es decir, a los de las Fuerzas Armadas y Policiales. Es posible que este escenario haya sido aprovechado por los rezagos del senderismo para dar una imagen de recuperación de sus fuerzas, sobre todo en aquellas en las que mantuvo su presencia, lo que no niega la posibilidad de que, efectivamente, estén intentando recuperar espacio.

Es más: el proceso de depuración moral en los servicios de inteligencia de todas las Fuerzas Armadas y Policiales subordinadas al SIN ha tenido una repercusión importante para que los remanentes de SL –no solo en la zona del Ene, en Satipo, sino en el Alto Huallaga– se lancen a una ofensiva orientada a recuperar la iniciativa, con el saldo que se conoce con respecto a los cuatro policías muertos en la operación Tormenta.

Estudiados estos dos factores básicos, es necesario determinar los factores adversos, es decir, la poca disponibilidad del Estado para seguir manteniendo una presencia activa en aquella región, sea por falta de recursos, por las agrestes condiciones topográficas o por lo que fuese. Lo real y concreto es que SL se mantiene presente allí. La otra hipótesis es que la zona del Ene nunca fue recuperada y que se llegó a aceptar que había que convivir con SL, toda vez que las Fuerzas Armadas y Policiales no estaban en condiciones de liquidar a SL por las características geográficas señaladas. Sea la razón que fuere, ello influyó para que el gobierno ante-

rior optase por dejar que los pocos subversivos allí acantonados muriesen por inanición, cansancio o aburrimiento.

Nuestra interpretación es que el gobierno de Fujimori, involucrado en la enorme corrupción que se daba en los organismos que justamente tenían la responsabilidad de luchar contra la subversión, fue laxando deliberadamente la acción del Estado para mantener al país con la preocupación de la supervivencia, pero especialmente para justificar las enormes cantidades de dinero que fluían hacia el SIN, que se habrían tenido que restringir de haberse terminado con la subversión senderista.

En estas circunstancias, el esquema con el que han venido trabajando los servicios de inteligencia y las Fuerzas Armadas para la formulación de la *hipótesis de conflicto interno* ha perdido vigencia, por lo menos en términos de acción política, ya que los criterios de aquellos servicios de inteligencia como los de las Fuerzas Armadas y Policiales tienen que cambiar en una democracia. Y aquí es importante hacer un distingo entre un régimen autoritario y el gobierno actual.

En lo que al actual gobierno se refiere, por el solo hecho de ser producto de una lucha en contra de un régimen moralmente cuestionado, los niveles de legalidad y de legitimidad han cambiado en el seno de las Fuerzas Armadas y Policiales. Además, en la práctica no hay un servicio de inteligencia que sea capaz de proporcionar la información básica o estratégica que sirva de insumo para la formulación de la mencionada hipótesis a los organismos encargados de hacerlo.

Hoy, el nuevo gobierno tiene que hacer una reevaluación profunda de la hipótesis de conflicto formulada por el gobierno anterior por dos razones fundamentales: la primera, porque los organismos encargados de colectar la información estratégica para dicha formulación pueden haber distorsionado deliberadamente el cuadro real subversivo en la medida que les resultaba rentable mantener la imagen de una subversión latente para justificar ese flujo de dinero al SIN. En segundo lugar, las Fuerzas Armadas y Policiales a cargo de las operaciones, estaban igualmente envueltas en el manejo corrupto de los fondos para combatir la subversión. Y si a esto añadimos que ambas entidades –el SIN y las Fuerzas Armadas y Policiales– eran las responsables de combatir el narcotráfico, del que se alimentaba y aun se alimenta SL para sus acciones, comprobaremos que para los altos mandos militares hoy procesados, entre otros delitos, por narcotráfico, resultaba un gran negocio que los narcotraficantes lograsen sacar la droga, previo pago de cupos, al igual que lo hacían con los subversivos.

Desde este punto de vista se hace necesaria una reformulación sustancial de la

hipótesis de conflicto interno y poner en juego aquello que realmente revele la apreciación estratégica. Nuestra percepción es que, en las actuales circunstancias, en las que aun no se ha logrado estabilizar la situación interna de las Fuerzas Armadas y Policiales cuyos organismos de inteligencia son operativos –es decir, los que colectan la información para que el SIN elabore una inteligencia estratégica que permita al Presidente de la República tomar las decisiones más correctas– debe encargarse a un grupo de especialistas en Inteligencia Estratégica, especialmente de aquellos que no han formado parte del gobierno de Fujimori pero que tienen gran experiencia en lo que a colectar inteligencia se refiere, para que rediseñen el SIN y los órganos operativos de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Este grupo debe identificar los factores que han permitido la supervivencia de los grupos senderistas en las áreas en las que se han hecho presentes con tomas de poblaciones y, como en el caso del Ene, con atentados directos contra la policía, como el de la operación Tormenta. Y esto pasa por la decisión política, es decir, que el nuevo gobierno opte por liquidar todo rezago senderista, rescatando aquellas experiencias exitosas del pasado e introduciendo nuevas acciones orientadas en esa dirección.

Lo menos recomendable es la postura asumida por el actual Ministro del Interior de querer dar la sensación de que no hay problema o que este no es de una magnitud para preocuparse. Es importante que el país sepa que hay limitaciones económicas que impiden que el Estado llegue con eficiencia a cubrir las demandas de la zona en conflicto, y que la mejor estrategia es aquella de la que las poblaciones son parte. Las rondas campesinas y todas las experiencias de las organizaciones de autodefensa local han funcionado con éxito, por tanto hay que rescatarlas y/o potenciarlas.

La formulación de una *hipótesis de conflicto interno* se sustenta en la apreciación objetiva que se haga de la realidad, incluida la capacidad operativa de SL en la región. Es necesario saber con claridad si las presiones que ejerce SL son de tal fuerza que requieren una respuesta armada y de qué magnitud; si tal peligro pone en riesgo que toda la zona se senderice; o que, a partir de ella, pueda resurgir con mayor peligro para toda la región central del país; cuáles son aquellos sectores sociales sobre los que SL ejerce su mayor presión, y si las condiciones para que las Fuerzas Armadas y Policiales retornen a establecerse en dichas zonas están dadas. En gran medida, es la información de inteligencia la que va dar la pauta de lo que

debe hacerse frente a las recientes acciones del senderismo, sea cual fuere el ala vigente, toda vez que ya no está en discusión la parte ideológica, es decir, si pertenecen al Sendero Rojo de Ramírez Durand o si son los rezagos de la tendencia "gonzalista". Hoy el Estado tiene que dar una respuesta global para liquidar toda manifestación terrorista.

Este es, pues, el largo camino que debe recorrer el estratega que quiera formular sus hipótesis de conflicto o de guerra para poder tener una apreciación correcta sobre la naturaleza del adversario a enfrentar. Aun cuando los procedimientos elaborados por el CAEM y sintetizados por el general Mercado Jarrín mantienen cierta vigencia, pueden resultar tediosos y un tanto áridos, pero son los procedimientos que tienen que seguir los profesionales de la guerra para encarar –bajo condiciones de gran racionalidad y, sobre todo, frialdad–, la eventualidad de un rebrote de un conflicto interno cuyas características pongan en riesgo la seguridad nacional.

LAS LECCIONES DEL ATENTADO CONTRA EL WORLD TRADE CENTER

En las actuales circunstancias, luego del atentado a las Torres Gemelas en New York, estos procedimientos adquieren una inusitada vigencia. Según algunos analistas como Noam Chomsky, la respuesta de los Estados Unidos a los terroristas carece de la frialdad que necesita el estratega para asestar un golpe certero a su enemigo. Desde el punto de vista de este científico social: "Los hechos revelan dramáticamente, la tontería del proyecto "defensa antimisil". Como fue obvio, y señalado repetidamente por analistas estratégicos, si alguien quiere causar un inmenso daño en Estados Unidos, incluidas armas de destrucción masiva, es improbable que lance un ataque con misiles, porque así garantizaría su inmediata destrucción".

Esta postura pone en cuestión el sistema de defensa en el frente interno de los Estados Unidos, en la medida que toda su estrategia defensiva está destinada a preservar su seguridad desde el exterior, ya sea a través de un paraguas antimisil o de otras formas previstas en la llamada "Guerra de las Galaxias". No obstante, y lo que es aún más grave, es que sus enemigos sí han logrado detectar la mayor vulnerabilidad norteamericana "Existen innumerables formas más fáciles que básicamente no se pueden detener", según afirma Chomsky, en referencia a los mecanis-

mos de la defensa interna[4].

En un artículo publicado por el *Washington Post*, Henry Kissinger señala: "Un ataque como el del martes (día del atentado) requiere un plan sistemático, una buena organización, mucho dinero y una base. Uno no puede improvisar algo como esto, ni puede planearlo si está en constante movimiento. Pero entonces el gobierno debe estar pensando en una respuesta sistemática que, ojalá, termine de la manera en que terminó el ataque a Pearl Harbor: con la destrucción del sistema que fue responsable de este". Más adelante enfatiza: "Es difícil decir en este punto qué es lo que se debe hacer en adelante (...) Esto es algo que debemos hacer calmada, cuidadosamente e inexorablemente", finaliza[5]. Esto lo dice alguien que tuvo parte activa en la guerra de Vietnam y cuya derrota tuvo un costo fue inmenso para Estados Unidos. Pero en ese momento se trataba de una guerra convencional contra una guerra irregular o no convencional. Hoy se presenta nuevamente la guerra irregular en contra de Estados Unidos y la respuesta es la misma: los norteamericanos responden con su mayor ejército del mundo para enfrentar a un terrorista o a varios de ellos. Un error que puede costarle muchas vidas y un largo periodo de guerra sin resultados satisfactorios.

En definitiva, Estados Unidos tiene que buscar formas de acción que se constituyan en eficaces políticas de guerra que compatibilicen con sus objetivos de seguridad y con sus hipótesis de conflicto externo-interno, que hasta hoy no son sino formas de reacción inmediatas frente a la agresión, que generalmente tienen una dosis muy grande de subjetividad por su carga sentimental. Hay un viejo adagio francés que dice: "La venganza es un plato que hay que comer frío". Y esta parece ser la actitud que ha asumido la administración Bush.

CONCLUSIONES

1. El conflicto como hipótesis está signado hoy por el proceso de recomposición global de lo que podemos llamar el sistema coercitivo interno y externo actual.
2. Aun cuando el factor étnico no ha tenido en el Perú el mismo nivel de presión que en otras realidades, como en México, Ecuador o Bolivia, no se debe descartar que la marginalización de los sectores andinos puede terminar creando

[4] Chomsky, Noam. "Ahora EEUU hará lo mismo". *Página 12*, Buenos Aires, 2001.
[5] Kissinger, Henry. "Destruir la red". *The Washington Post*, Set. 2001.

un escenario que permita el surgimiento de un sentimiento similar a las realidades señaladas.

3. La formulación de una hipótesis de conflicto interno hoy tiene que hacerse bajo una perspectiva acorde con el proceso de democratización que se intenta consolidar, desmilitarizando las instancias en las que se formulen tales hipótesis.
4. La falta de un sistema de inteligencia adecuado al nuevo sistema democrático que vive el país puede constituirse, como se advierte actualmente, es un factor de vulnerabilidad para enfrentar eficazmente a los remanentes del senderismo o el eventual surgimiento de nuevas amenazas subversivas o terroristas.
5. El narcotráfico es un factor de perturbación de la seguridad interna y externa del país, por lo que su amenaza debe formar parte de la formulación de la hipótesis de conflicto interno, sobre todo si, como se sabe, el narcotráfico está asociado a la subversión.
6. El terrorismo internacional, que se ha agudizado desde los atentados en New York y Washington, va a convertirse en un factor de presión en nuestras sociedades, especialmente si, como se piensa, el Perú fue una zona de tránsito de los grupos terroristas hacia sus objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

CAEM. *Planteamientos doctrinarios y metodológicos de la defensa nacional,* tomos I y II. Lima: CAEM, 1983.

Chomsky, Noam. "Ahora EEUU hará lo mismo". *Página 12*, Buenos Aires, 2001.

Kissinger, Henry. "Destruir la red". *Washington Post*, setiembre del 2001.

La Rouche, Lyndon H. *La guerra irregular moderna.* New York, 1986.

Mercado Jarrín, Edgardo. *La seguridad, la política y la estrategia.* Lima, 1974.

Mercado Jarrín, Edgardo. *Política y estrategia en la guerra con Chile.* Lima: IPEGE, 1979.

Sun Tzu. *El arte de la guerra.*

Zimmermann, Augusto. *El Plan Inca.* Lima, 1969.

CONFLICTO INTERNO

Carlos Reyna

INTRODUCCIÓN

En este documento de trabajo se busca señalar algunas hipótesis con respecto a la posibilidad de un nuevo desarrollo de movimientos guerrilleros en el Perú.

¿Por qué "nuevo desarrollo" y no "nuevo surgimiento"? Primero, porque la cuestión del desarrollo y duración de un movimiento guerrillero es más profunda e importante que la pregunta de por qué emerge o surge dicho movimiento.

Como recuerda un conocido autor colombiano sobre estos temas[1], la aparición de una guerrilla es básicamente un asunto de la voluntad y decisión del grupo que se lanza a esa empresa. Eso no depende de los contextos sociales o políticos. Una guerrilla puede surgir en los contextos más variados, y hasta contrapuestos.

Para que esa guerrilla se desarrolle y se prolongue en el tiempo son decisivas las situaciones sociales y políticas, además —claro está— de la voluntad y la astucia de los actores. Por tanto, la pregunta de fondo no es si determinado país, como el Perú, es vulnerable a la emergencia de una guerrilla, sino si es vulnerable a un nuevo desarrollo y pervivencia de una guerrilla.

Segundo, porque pese a la radical declinación de la actividad guerrillera en el Perú todavía subsisten algunos focos pertenecientes a una facción disidente de Sendero Luminoso que realizan acciones armadas de poca envergadura, pero de manera continua, en unas cuatro zonas del país[2]. La llamada lucha armada no ha concluido del todo en el Perú, aun cuando el MRTA haya casi desaparecido y la mayoría de los senderistas, liderados por el recluso Abimael Guzmán, haya optado a fines del 2001 por poner fin a la llamada "guerra popular"[3].

Comenzaremos recordando algunas vulnerabilidades peruanas que hicieron posible cierto nivel de desarrollo de los movimientos Sendero Luminoso y MRTA en el Perú de los ochenta. Para ello, utilizaremos como referencia las variables que favo-

[1] Pizarro León Gómez, Eduardo: *Insurgencia sin Revolución*. Bogotá: TM-IEPRI, 1996.

[2] Los cuatro puntos del país con cierta actividad armada de grupos senderistas son el Alto Huallaga, una parte de la selva central (selva adentro de Satipo), la zona de selva de Ayacucho (La Mar) y una parte de la sierra norte.

[3] Los senderistas seguidores de Guzmán han asumido la línea central de la "solución política de los problemas derivados de la guerra".

recieron el enraizamiento de las guerrillas colombianas. A continuación haremos un balance de la situación actual, aludiendo también a las vulnerabilidades y barreras que muestra el Perú de hoy.

LAS VARIABLES QUE FAVORECIERON A LA GUERRILLA COLOMBIANA: UN MODELO DE REFERENCIA

En un interesante trabajo interpretativo con respecto al arraigo y desarrollo de la guerrilla en su país, el investigador colombiano Eduardo Pizarro[4] postula un modelo explicativo en el que interactúan cinco variables:

1) El apoyo social de la guerrilla.
2) El grado de cerrazón del sistema político.
3) La precariedad del Estado, especialmente en cuanto a las complicadas condiciones geopolíticas aprovechables por la guerrilla.
4) La existencia de tradiciones de violencia o rebeldía política.
5) La presencia de mesianismos o sectarismos políticos.

Todos estos elementos existían desde antes de los ochenta en Colombia, pero a inicios de esa década aparecen nuevas variables que inducen un cambio cualitativo. La violencia se sale del control de todos los actores, no solo de los actores políticos y estatales sino de los propios protagonistas de ella. Entre esas variables destacan:

6) El impacto del narcotráfico.
7) La acumulación y desembalse de demandas sociales no atendidas.
8) La proliferación de diversas violencias.

Estas últimas variables llevan a niveles sin precedentes la precariedad del Estado colombiano y su incapacidad para regular los conflictos sociales y cumplir sus funciones centrales. El poder se fragmenta aún más y el conflicto se hace multipolar. Pizarro termina sosteniendo que el elemento de mayor fuerza explicativa para entender el arraigo y persistencia de la guerrilla es precisamente la precariedad del Estado y la fragmentación del poder, lo que tiene su derivación más crítica en la

[4] *Op. cit.*

permanente pérdida del monopolio en el uso de las armas. Otros autores colombianos coinciden en señalar la importancia de muchas de las variables señaladas por Pizarro[5].

LAS VARIABLES QUE FAVORECIERON EL DESARROLLO DE SL EN LOS OCHENTA

De las ocho variables consideradas por Pizarro, el Perú de inicios de los ochenta tenía tres casi en la misma medida que en Colombia: la precariedad del Estado debido a las complicaciones geopolíticas para el control de su territorio, la acumulación de demandas sociales desatendidas y la presencia de mesianismos y sectarismos políticos.

Por otro lado, tenía cuatro de esas variables en una medida bastante menor: apoyo social de la guerrilla, cierta tradición de violencia política, impacto del narcotráfico y proliferación de la violencia.

Y hay una variable de la situación colombiana que no existía en el Perú de los ochenta: en lugar del sistema bipartidista relativamente cerrado de Colombia, en el Perú había un sistema político abierto y pluralista.

Veamos sucintamente el impacto de cada una de ellas. A continuación trataremos las variables de contexto que explicarían con mayor fuerza el desarrollo de Sendero Luminoso al comenzar los ochenta.

LA VISIBLE PRECARIEDAD DE LA PRESENCIA Y CONTROL DEL ESTADO EN DIVERSOS ESPACIOS DE SU GEOGRAFÍA

En efecto, si se revisan los lugares donde surgen o se establecen los focos subversivos más importantes, es obvio que son aquellos en los cuales hay menos presencia y control estatal. Y esto ocurre no solo en alturas andinas o llanos de selva amazónica: la presencia y control del Estado es débil en la mayor parte del territorio peruano; en ciertas barriadas que rodean como un denso cinturón de pobreza y miseria a Lima Metropolitana; en los pequeños valles que surcan la sierra y la costa, y en ciertas activas ciudades de la ceja de selva. Tal presencia y control funciona —incluso con ciertas precariedades— solo en las principales ciudades

[5] Por ejemplo, Fernán González: *Para leer la política: Ensayos de historia política colombiana*. Cinep, 1997. También, Gary Hoskin y Gabriel Murillo: "Colombias Perpetual Request for Peace". *Journal of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, abril del 2001.

del país. Ello deja desguarnecido un amplio frente territorial, virtualmente imposible de cubrir a la vez por el Estado y por sus fuerzas del orden y, por tanto, vulnerable a las acciones sorpresivas de un grupo subversivo. De ello intentó sacar partido la pequeña e ingenua guerrilla del MIR en 1965 y a ello intentó ofrecer una respuesta el vasto plan nacionalista estatista de los militares velasquistas. Luego del fracaso velasquista, regresaron las corrientes demoliberales, pero esta vez serían rápidamente respondidas por dos proyectos subversivos menos ingenuos: SL y el MRTA.

LA CONTINUA ACUMULACIÓN DE DEMANDAS SOCIALES NO ATENDIDAS

Hacia 1980 el Perú ya tenía seis años de continua crisis económica. Entre 1977 y 1980, esa crisis se había estabilizado precariamente mediante ajustes fiscales socialmente desiguales que produjeron más desempleo, pobreza y protestas sociales no atendidas. La educación pública —la principal ruta de progreso social para los pobres— seguía expandiéndose, pero se hacía cada vez menos efectiva en términos de la inclusión social que podría significar para los jóvenes. La apertura democrática de 1978-1980 pudo funcionar solo parcialmente como válvula de escape de la presión social y como canal de absorción de las corrientes de izquierda. Pero la demanda social no solo quedó irresuelta sino que continuó creciendo, mostrando a las instituciones democráticas como socialmente inefectivas y vulnerables frente a la propaganda antisistémica de SL y el MRTA.

LA PRESENCIA DE TRADICIONES MESIÁNICAS Y SECTARIAS EN LA POLÍTICA PERUANA

Estas tradiciones, presentes en los partidos y líderes más importantes de la política peruana, pero también en las corrientes más pequeñas, tenía el efecto de agudizar y radicalizar las diferencias o conflictos políticos y de convertirlos en factores de polarización irreductible. Eran frecuentes los enfrentamientos violentos entre los militantes de las corrientes políticas que se disputaban las dirigencias gremiales o los procesos electorales. Sendero Luminoso fue la expresión más concentrada del mesianismo sectario durante los ochenta, pero no fue la única que lo expresó. El problema con este rasgo de la política peruana no era solo que la volvía proclive a

la violencia, sino también que la tornaba predispuesta a las rupturas partidarias y carentes de prácticas dialogantes y negociadoras. Lo peor es que los chauvinismos partidarios tuvieron su contrapartida en la falta de lealtad con el régimen democrático como un todo, pues la absolutización del interés partidario llevaba a perder de vista los acuerdos globales para sostener dicho régimen, por ejemplo contra el terrorismo[6].

Otras variables con algún peso, de menor gravitación al comenzar los ochenta, pero que luego cobraron más importancia, fueron:

- El pequeño apoyo social que lograron obtener los grupos subversivos en algunos sectores (por ejemplo, ciertos segmentos de los maestros y estudiantes universitarios provincianos y pobres y algunos segmentos de marginalizados, como los informales y los pobladores de barrios pobres).

- La existencia de cierto culto a los antecedentes de violencia política, especialmente en los componentes maoístas y castristas del espectro izquierdista, pero incluyendo al aprismo y a ciertas corrientes velasquistas.

- El impacto del narcotráfico, que en la primera mitad de los ochenta ya se había establecido en el Alto Huallaga, irradiando una subcultura de violencia que devino funcional a la subversión.

- Por último, la aparición de nuevas formas de violencia, más bien delincuencial, que tuvo un efecto parecido al del narcotráfico.

Una de las razones más importantes por las que estos factores crecieron en su gravitación durante los ochenta fue la práctica de guerra sucia con que SL fue enfrentado por unas fuerzas del orden carentes de una dirección política democrática frente a la subversión.

La variable del sistema político, pese a todos sus defectos, no fue tan funcional al desarrollo de la subversión en el Perú. No era un sistema cerrado; por el contrario, se trataba de un sistema político que incluía a diversas organizaciones, agrupables en por lo menos cuatro grandes corrientes: la derecha (PPC), centroderecha (Acción Popular), centroizquierda (APRA) y una fuerza de izquierda con significativa influencia sindical y popular e importante representación parlamentaria. La inclusión de esta última corriente, además de la introducción del voto de los analfabetos

[6] Véanse los trabajos de Nicolás Lynch, Martín Tanaka y Carlos Reyna sobre la actuación de los partidos políticos peruanos en el periodo inmediatamente anterior al régimen fujimorista.

y del voto preferencial para congresistas, daba al sistema político la posibilidad de incorporar al juego político a la mayor parte de las fuerzas socialmente contestatarias. De haber sido un sistema bipartidista o cerrado se hubiera expuesto a un mayor engrosamiento de las filas subversivas.

LAS VARIABLES QUE DESFAVORECEN UN NUEVO DESARROLLO SUBVERSIVO EN EL PERÚ.

Veintidós años después de que SL iniciara su lucha armada —ahora derrotada y confinada a unos pocos focos aislados—, el escenario peruano es muy distinto en varios aspectos importantes. Pero en otros aspectos —igualmente importantes— sigue siendo el mismo. De modo que en la complejidad del escenario presente se pueden detectar diversas variables que pueden influir en contra o a favor de un nuevo desarrollo subversivo. Veamos las primeras.

Cabe señalar que todas las variables que desfavorecen un nuevo desarrollo subversivo son de carácter político institucional y derivan tanto del fracaso de los grupos subversivos como del colapso del régimen autoritario encabezado por Alberto Fujimori. Ambos procesos han dejado ciertos logros políticos e institucionales que pueden servir para reducir la vulnerabilidad del país ante una nueva emergencia subversiva.

- Lo primero a resaltar en este sentido es que, como efecto de la experiencia y los traumas vividos por el país con los grupos subversivos y el régimen autoritario, se han deslegitimado relativamente las tradiciones mesiánicas y sectarias y el culto a los antecedentes de violencia en la política peruana. Ambos rasgos, que al comenzar los ochenta eran muy importantes en la política peruana y la exponían a episodios de polarización, ahora, al comenzar el siglo XXI, se han atenuado significativamente. El discurso clásico de la lucha armada, que combina precisamente mesianismo y culto violentista, resulta extravagante en el actual contexto.
- Ciertas esferas políticas e institucionales que han acumulado un aprendizaje con respecto a la violencia política. En 1980, la elite peruana ignoraba prácticamente todo con respecto a los temas de la violencia política y el terrorismo. El actual aprendizaje incluye la reconocida importancia de la conducción democrática de la política antisubversiva y de las operaciones de inteligencia especializada, así como el desprestigio de los esquemas de militarización, guerra sucia y abdicación de la autoridad democrática.

- Incipiente desarrollo de la sociedad civil con iniciativas en el campo de la seguridad. Existe una pequeña pero activa comunidad de organizaciones y especialistas civiles que toman iniciativas, generan propuestas y trabajan consensos en una serie de temas políticos, incluido el de la seguridad y el de la defensa, temas que antes eran dejados solo a la reflexión de los propios policías o militares.
- Fuerzas Armadas y Policiales relativamente más concentradas en su reforma. Como efecto de sus traumas con el régimen autoritario, las Fuerzas Armadas y Policiales se han concentrado en recuperar su legitimidad y, aunque subsisten ciertas resistencias a aceptar la conducción de la autoridad democrática, están bastante más dispuestas a dialogar sobre sus temas con las autoridades democráticas y con los civiles.
- Sistema político abierto y concertador. Se han eliminado las barreras que puso el fujimorismo para el acceso al sistema político. Las prácticas concertadoras han ganado popularidad y las fuerzas partidarias están bastante más dispuestas que antes a concertar, así como a reconocer que es necesario defender la estabilidad de la democracia, además de los intereses partidarios.
- Mayor interés del régimen democrático por recoger y procesar las demandas sociales. A diferencia de los regímenes democráticos de los ochenta y el régimen autoritario de los noventa, el actual está más dispuesto a decidir sus políticas económicas y sociales incorporando criterios de diálogo y concertación con los actores sociales.

Todas estas variables, aunque no los impidan del todo, pueden desactivar los eventuales procesos de polarización social o radicalización política que acompañan a un desarrollo subversivo. Pero cabe subrayar que estos no son rasgos que puedan mantenerse por sí solos. Su efecto positivo podría perderse si no van acompañados de una política efectiva para reducir los problemas sociales y políticos de fondo.

LAS VARIABLES QUE ACTUALMENTE FAVORECEN UN NUEVO DESARROLLO SUBVERSIVO EN EL PERÚ.

Después de la década fujimorista, que presuntamente derrotó a la subversión, permanecen ciertas variables que favorecen a un nuevo desarrollo de la violencia política.

En primer lugar, el contexto estructural y social no solo no ha mejorado sino que ha empeorado en ciertos aspectos muy importantes. En este plano, encontramos variables críticas como las siguientes:

- Se mantiene la precariedad de la presencia y control del Estado en amplios espacios de su territorio. En los últimos tiempos, diversos conflictos locales en el territorio muestran un Estado aparentemente desbordado otra vez. Pero esta dificultad para regular la vida pública también la tiene el Estado en los espacios urbanos. En este sentido, es sintomático el reclamo de comunidades y poblaciones acerca de la reinstalación de bases militares como único medio visible para mantener el orden no solo frente a eventuales recrudecimientos subversivos sino frente a conflictos locales que no encuentran otros espacios oficiales locales de resolución.
- El nivel de demandas sociales acumuladas es bastante más alto que en los ochenta. Como consecuencia de las gestiones extremadamente fallidas de los gobiernos de Belaunde y García en los ochenta y de la gestión neoliberal y mafiosa de Fujimori en los noventa, al comenzar la transición democrática las demandas sociales se encuentran en un altísimo nivel de embalse. Esto se ha agravado sensiblemente debido a la larga recesión que sufre el país desde 1997, frente a la cual aún no parece haber una salida consistente. El Perú tiene los niveles más altos de desempleo y pobreza de su historia. La educación ha continuado expandiéndose, pero también ha crecido su inefectividad para lograr la inclusión social de jóvenes urbanos y rurales.

  En el plano político institucional destacan dos variables críticas: las referidas a las dificultades del sistema o régimen político para absorber la demanda social y para articular a los poderes políticos.
- El nuevo régimen político muestra limitaciones para atender las demandas sociales y canalizar institucionalmente las movilizaciones populares: la imagen del desborde social amenaza su estabilidad. El enorme caudal de demandas sociales ha comenzado a desembalsarse en movimientos sociales, sectoriales y regionales apenas iniciado el gobierno de Alejandro Toledo. Este tiene severas restricciones, tanto económicas cuanto políticas e institucionales, para responder a tales demandas y movilizaciones. Pero este no es solo un problema del gobierno sino de todo el régimen democrático y de las corrientes que lo integran. Hay un triple reto que el gobierno y dichas fuerzas deben resolver

para asegurar la legitimidad y estabilidad del régimen: reactivar y reorientar la economía para generar empleo sostenible; construir las instituciones capaces de canalizar y resolver las demandas y conflictos, y construirse ellas mismas como partidos democráticos. Es altamente impredecible que el gobierno —y el régimen como un todo— pueda avanzar en el cumplimiento de tales retos y, simultáneamente, en la atención a la demanda y a los movimientos sociales. Estos, que además no presentan liderazgos claros ni visiblemente comprometidos con la construcción de la democracia, podrían terminar confrontados con el régimen mismo, y no solo con el gobierno. Un defecto adicional del actual régimen político es la falta de una corriente definidamente de izquierda. También carece de organizaciones populares representativas e insertas en la institucionalidad política. Eso deja a las demandas y movilizaciones sociales sin expresión política dentro del régimen y por tanto con una cierta disponibilidad para prácticas o discursos antisistémicos

- El régimen político también tiene dificultades para integrar al conjunto de poderes, tanto formales como fácticos, en un acuerdo de estabilidad democrática. Aquí la imagen amenazante es la fragmentación del poder. Este problema es fraseado por los medios y observadores como un problema de liderazgo del actual gobierno. En realidad, es un problema más profundo y tiene que ver con la insistencia de los llamados poderes fácticos –económicos, militares, mediáticos– en defender radicalmente sus intereses y atribuciones corporativas, hasta el punto de arriesgar los consensos obligados para cualquier régimen democrático. Los poderes formales y los partidos parecen más dispuestos a los consensos, pero aun en ellos emergen comportamientos más funcionales al interés de grupo y de corto plazo que a las necesidades del régimen en su conjunto. El riesgo es que un eventual mayor desgaste de la legitimidad del gobierno abra espacios para elevar los niveles de agresividad de los particularismos y derive hacia una fragmentación del poder que, como en Colombia, termine por favorecer los proyectos violentistas.

En el plano vinculado más directamente a la esfera de la seguridad democrática, aparecen las siguientes variables críticas:

- Los aprendizajes de la década pasada todavía no se han convertido en una nueva política de defensa y seguridad democrática. El gobierno y los otros

actores del régimen político no han generado todavía una nueva política de defensa y seguridad democrática en cuyo marco se establezcan los lineamientos para responder a un eventual nuevo desarrollo subversivo, tomando en cuenta los aprendizajes de los 80 y 90. La esfera civil tarda en la formulación de una propuesta de consenso al respecto, y las esferas militar y policial –aun cuando han expresado autocríticas visibles– parecen más dispuestas a negociar y defender márgenes de autonomía que a aceptar el liderazgo de la autoridad democrática en este campo. La demora o abstención de la esfera civil en la toma de iniciativas, sumada a un eventual desgaste creciente de la popularidad del gobierno, puede llevar a que se refuercen las tendencias autonomistas en las fuerzas del orden y a que se pierdan los aprendizajes del pasado reciente.

- El impacto del narcotráfico y la irradiación del conflicto colombiano. El narcotráfico se ha convertido en un problema endémico para el Perú. No solo tiene dimensiones nacionales sino también internacionales, y frente a él no bastan una o dos políticas sectoriales. Su impacto sobre el país es global. Pero en lo concerniente a la violencia política, el narcotráfico genera espacios y subculturas que alimentan todas las formas de violencia, incluidas algunas de las variantes más sórdidas de la subversión. De hecho, los remanentes subversivos en el Perú merodean las zonas de narcotráfico. Lamentablemente, pese a su impacto global, el narcotráfico todavía no tiene una respuesta global. En segundo lugar, hay presiones extranacionales tendientes, por un lado, a militarizar la represión al narcotráfico en toda la región andina, y por otro, a involucrar a todos los países de la subregión andina en el conflicto colombiano. De hecho, el Perú ya está dentro del radio de acción de los actores de este conflicto, que por cierto no son solo colombianos. Esta es una de las variables más críticas en lo inmediato.
- Focos subversivos esperan su nueva oportunidad. En la selva nororiental (Alto Huallaga), central (Satipo) y centro-sur (La Mar), y en algunas serranías del norte del Perú, subsisten focos senderistas de la facción liderada por Feliciano, partidario de continuar la lucha armada. Su actividad, aunque pequeña en número de acciones y escala, ha sido permanente. No pasa un mes sin que se deje sentir. Mientras tanto, en Lima y en otras ciudades del país, activistas senderistas de la facción de Abimael Guzmán —partidario de suspender la lucha armada— realizan acciones de propaganda y proselitismo. Presuntamente, tratan de

reconvertirse hacia una especie de maoísmo radical, no armado, que tiene como objetivo inmediato la mejora en las condiciones de carcelería y la revisión de los juicios de sus camaradas, entre ellos el propio Guzmán. A pesar de su división —aparentemente habría una tercera facción que se escindiría de los seguidores de Feliciano— no se debe descartar una eventual reunificación de los senderistas.

Lo que queda del MRTA es bastante menos. Algunos propagandistas en el exterior y grupos muy pequeños y dedicados solo a la propaganda en pequeñísima escala. Los que perdieron en la toma de la residencia japonesa de 1997 parecen haber sido los últimos cuadros importantes.

Además de estos grupos, no hay otros dedicados a la actividad subversiva armada en el país ni a propagandizarla. Solo hay algunos nuevos grupos con una retórica favorable a la acción directa que aparecieron en medio de las movilizaciones contra el régimen fujimorista. También está —más como episodio que como movimiento— la acción de rebeldía de los hermanos Humala, también surgida en esas circunstancias. En las universidades, en las escasas corrientes de izquierda que han quedado o aparecido después de su colapso en los 90, no figura la fraseología guerrillerista. La corriente más importante de la izquierda radical en estos días es Patria Roja, que aún podría ser vulnerable a desprendimientos ultras, pues no ha dejado las coordenadas maoístas. Pero, oficialmente, como Movimiento Nueva Izquierda, anda buscando su registro electoral.

Así, solo mirando lo que ocurre con los grupos subversivos sobrevivientes y con algunas corrientes radicales, parecería muy pequeña la posibilidad de que el Perú hubiera un nuevo desarrollo subversivo. Pero si dejamos que sigan empeorando ciertas variables, desde la precariedad de la presencia estatal en el territorio nacional hasta las subculturas de violencia propiciadas por el narcotráfico, pasando por el nivel de demandas sociales insatisfechas, las limitaciones del nuevo régimen democrático, las posibilidades de su desborde por movilizaciones populares y las probables irradiaciones del conflicto colombiano, tendremos bastantes razones para no sorprendernos cuando si audaz acción gana las primeras planas de la prensa un día quizás no muy cercano, pero tampoco tan remoto.

EL USO DE LA FUERZA EN LOS SISTEMAS INTERNACIONAL E INTERAMERICANO

David Málaga

I. EL USO DE LA FUERZA

Estos días, en que indudablemente vivimos un momento de inflexión de la historia mundial, los acelerados cambios políticos globales y el proceso de transición al nuevo siglo y al nuevo orden internacional, se han visto bruscamente interrumpidos por un artero ataque del terrorismo al corazón de la potencia hegemónica mundial por una absurda e inhumana reacción de desesperación fundamentalista.
Hemos quedado sorprendidos y consternados por la desolación que produce el uso de la fuerza irracional e indiscriminada que violenta las bases mismas del derecho internacional y de la conciencia humana. Es, por eso, insoslayable hacer una aproximación política preliminar al tratamiento de las prácticas terroristas y de la legitimidad del uso de la fuerza por el Estado agraviado en el marco jurídico internacional vigente. El objetivo de este trabajo es: (i) identificar los nuevos alcances que la política internacional, a través de la irrupción de la práctica de los estados, impone a la teoría del uso de la fuerza en el derecho internacional; (ii) analizar el marco de legitimidad que cabe a la reacción de legítima defensa, y (iii) establecer los principales efectos de la práctica de los Estados en la agenda multilateral.

II. DESARROLLO HISTÓRICO DEL TRATAMIENTO DE LA GUERRA Y DEL USO DE LA FUERZA

Aunque persiste el enigma sobre cómo se inició la vida en la Tierra, su transformación paulatina y evolutiva ha transcurrido desde hace aproximadamente unos 3 000 millones de años. Quiero destacar esta cifra para contextualizar más claramente, en la enormidad del tiempo, el proceso de hominización y el fenómeno del conflicto armado. El hombre empieza a escapar de la animalidad y se convierte en especie política y social claramente diferenciada hace solo un millón de años. Si bien según la paleontología el umbral del pensamiento fue cruzado bruscamente hace aproximadamente 50 000 años, la perspectiva del hombre prehistórico solo pasa a

la del hombre histórico con las profundas transformaciones que se producen entre los años 12 000 y 8 000 antes de Cristo.

Desde el alba de la historia de la humanidad y el inicio de la historia, escrita la guerra ha sido registrada como un instrumento para la solución de conflictos. No obstante, es solo a partir del siglo XX que empieza a ser codificada. La doctrina clásica de la guerra justa es definida por San Agustín como aquella que venga injurias, cuando la nación o ciudad contra las que se han de dirigir los actos hostiles no ha castigado las injurias cometidas por sus propios ciudadanos o no se ha restituido lo que había sido tomado injustamente. Curiosamente, San Agustín añade que también es justa, sin duda alguna, la guerra que el mismo Dios ordena[1]. Otros autores, como Vitoria y Suárez, posteriormente defendieron la idea de que solo cuando se han agotado los recursos pacíficos se debía recurrir a la guerra.

A partir de los siglos XVII y XVIII se distingue entre las guerras lícitas e ilícitas, basadas en el concepto de legítima defensa, y desde fines del siglo XIX se inicia el proceso de codificación del derecho de la guerra con las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y de 1907, con los dos convenios que tratan sobre el arreglo pacífico de controversias y la prohibición del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales. Este último fue un claro triunfo de la doctrina Drago. Sin embargo, no se logró imponer restricciones a la conducta de los beligerantes y la Primera Guerra Mundial hizo patente este fracaso

La Liga de las Naciones, ideal wilsoniano de 1918, marca un nuevo avance con miras a la prohibición de la guerra. En la Liga de las Naciones, "todos los miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje o arreglo judicial, o al examen del Consejo. Convienen además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o el dictamen del Consejo"[2].

El Protocolo de Ginebra de 1924 dispuso la sumisión compulsiva al arbitraje de toda disputa que no pudiera solucionar el Consejo de la Liga y, finalmente, la renuncia a la guerra se alcanzó con el Pacto Brian-Kellog, promovido inicialmente en 1927 por los gobiernos de Estados Unidos y Francia como un tratado bilateral que, a iniciativa de Estados Unidos, debía multilateralizarse prohibiendo todo tipo

[1] Akehurst, Michael. "Introducción al Derecho Internacional" 2da. Edic. Madrid, Editorial Alianza Universitaria, 1982. p. 309
[2] Pacto de fundación de la Liga e las Naciones, Artículo 12 (1).

de guerra. El 27 de agosto de 1928, quince estados firmaron en París el Pacto General de Renuncia a la Guerra. Los estados firmantes condenaron el recurso a la guerra para el arreglo de controversias y renunciaron a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas.

Con el Pacto Brian-Kellog no se concibió un mecanismo de aplicación, no se excluyó el uso de la fuerza como medida de legítima defensa ni se prohibió el uso de la fuerza sin llegar a la declaratoria de guerra formal. Tampoco se incluyó el uso de la fuerza como medida colectiva, al renunciar taxativamente los Estados al uso de la guerra como instrumento de política nacional. La política del apaciguamiento y la Segunda Guerra Mundial demostraron la ineficacia el Pacto, así como de la Liga de las Naciones

El propósito de este sintético y obligado recuento histórico ha sido situar el desarrollo del Derecho internacional hacia la limitación y la prohibición del uso de la fuerza, así como de las corrientes pacifistas idealistas que aún persisten en sus denodados esfuerzos por imponer regímenes entendidos como normas de conducta internacional que promuevan la cooperación y la solución pacífica de las controversias entre los estados.

III. LOS MODELOS TEÓRICOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

A continuación abordaré sucintamente el tema del uso de la fuerza dentro de la perspectiva menos optimista del realismo político. En el ámbito de las relaciones internacionales, completaré la historia de los esfuerzos jurídicos de la segunda mitad del siglo pasado para pasar inmediatamente al tratamiento político de la realidad actual y sustentar cómo esta impondrá nuevos cauces al Derecho internacional.

La guerra es un fenómeno omnipresente en el devenir histórico[3]. En la disciplina de las relaciones internacionales, el punto de partida de los presupuestos del realismo político es la anarquía del sistema internacional, característica que obedece a la falta de una autoridad internacional que monopolice el uso legítimo de la fuerza e imponga el Estado de Derecho internacional. El Estado de naturaleza hobbesiano trasladado a la escena internacional establece que esta sea una "guerra de todos

[3] Gonzáles Ocampo, Julio; Sánchez Rodríguez, Luis y Paz Saenz, Andrés. "Curso de Derecho Internacional Público" Editorial Civitas, S.A. Madrid 1998.

contra todos, porque no hay una autoridad superior que imponga el orden"[4]. El contrato social que funciona en el plano doméstico es reemplazado en la sociedad internacional por el temor a la retaliación, el balance de poder y el terror nuclear que ordenan el sistema, evitando que la guerra sea una condición permanente y un fenómeno cíclico y recurrente, y permitiendo periodos de paz y cooperación más o menos largos.

Desde la paz de Westfalia en 1648 hasta el fin de la Primera Guerra Mundial en 1918, el concepto de la guerra tuvo una aceptación universal como una variante de la política. Por casi 300 años este concepto dominante del pensamiento político no fue objetado.

Por otra parte, el carácter total de las guerras locales de los tiempos antiguos, descrito por Thomas Shelling –"Las guerras eran totales para los vencidos: los hombres eran ejecutados, las mujeres vendidas como esclavas y los niños castrados, el ganado era aniquilado y las viviendas arrasadas"[5] – es reeditado y llevado al extremo con el nacimiento de la era nuclear: "El hombre tiene, por primera vez en la historia, suficiente poder militar para eliminar su especie de la faz de la Tierra, y armas en contra de las cuales no existe defensa posible"[6].

Desde el año 1272 a.C., cuando la paz con los hititas fue suscrita con el primer tratado de paz conocido, el poder destructivo el hombre ha logrado asegurar su capacidad de destrucción de la raza humana con sus enormes arsenales nucleares. La capacidad de las potencias de absorber un ataque nuclear –y aun de reaccionar nuclearmente– excluye la posibilidad de victoria de una de las partes e inaugura, junto con el concepto de la destrucción mutua asegurada, el de la disuasión nuclear como su antítesis. El crecimiento de los arsenales nucleares asegura la devastación total, mientras el terror nuclear evita la guerra atómica y el miedo de la escalada en espiral disuade la confrontación armada directa de las potencias; sin embargo, el flagelo de las guerras localizadas –llamadas eufemísticamente "guerras de baja intensidad"– aún persiste.

El realismo político señala que la supervivencia de la especie humana depende ahora de la macabra lógica de la disuasión nuclear; de allí la alarma que suscitan los anuncios norteamericanos de desarrollar el escudo antimisiles, denunciando

[4] Nye, Joseph, S. "Understanding International Conflicts" (Harper Collins Publishers) p.3
[5] Schelling, Thomas, C. "Arms and Influence" (New Haven and London Yale University Press) 1966 Fredierisbuck, Virginia. p. 9
[6] Ibid, p.18

implícitamente el Tratado de Misiles Antibalísticos de 1972, pues dicho sistema de defensa haría inviable el concepto de la disuasión nuclear.

Mientras los realistas y neorrealistas insisten en la eventual inevitabilidad del conflicto localizado y sus peligros para la paz y la seguridad internacionales como característica esencial del sistema internacional de los últimos 2 000 años, los institucionalistas liberales plantean que se estaría configurando una nueva moral internacional que logrará finalmente la prohibición de la guerra de agresión, apoyada en bases de cooperación e integración económica y tecnológica que llevarán a los estados a una situación de dependencia mutua que hará de la guerra una empresa de costos prohibitivos[7].

Lamentablemente, millones de vidas humanas sacrificadas con las guerras todavía confirman los presupuestos realistas, pues las víctimas no pudieron sobrevivir a la devastación nuclear o a las guerras internacionales, regionales o civiles.

IV. EL SISTEMA INTERNACIONAL ESTATUTARIO

Los horrores de la guerra y sus sufrimientos indecibles hicieron que los países reunidos el 26 de junio de 1945 en San Francisco resolvieran solemnemente "... preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra"[8]. La prohibición jurídica del uso de la fuerza fue concebida simultáneamente con un sistema de seguridad colectiva para garantizar la paz. Este novedoso sistema internacional prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza, con la única excepción de la legítima defensa y dispone que las controversias deben ser resueltas por medios pacíficos. Como señalan los cursos de Derecho internacional público: "De esta forma va a invertirse una regla del Derecho internacional varias veces secular que consideraba la guerra como un asunto individual de los Estados, manifestación señera de su soberanía y permitida por el ordenamiento jurídico".

Con las Naciones Unidas se establece incuestionablemente la diferencia entre el uso de la fuerza lícito según sus disposiciones estatutarias, y el uso de la fuerza ilícito, aunque existe un espacio de sombras en el que aún pueden tener cabida interpretaciones doctrinarias controvertidas.

---

[7] McElroy, Robert. "Toward a Theoretical Understunding of the Role of Internationa Moral Norms" p.32

[8] Carta de las Naciones Unidas, p. 1

Mientras el artículo 1 de la Carta de la ONU señala como un propósito de las Naciones Unidas tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, la norma jurídica esencial se encuentra en el artículo 2.4., según el cual "los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas".

Por otra parte, la ONU excluyó de sus alcances los conflictos domésticos, salvo si el Consejo de Seguridad interviene en al ámbito del Capítulo VII referido a las amenazas a la paz (Resolución 688 de 1991 sobre Irak), y en el Preámbulo contempla la posibilidad del uso de la fuerza "en servicio del interés común".

Aquí ya tenemos perfilados, entonces, los elementos jurídicos de la Carta de la ONU que abren un espacio de investigación crítico para el futuro de las relaciones internacionales y la evolución doctrinaria del uso de la fuerza. Al no haber en la Carta una clara definición de los conceptos de la amenaza y del uso de la fuerza, se abre la posibilidad de la legítima defensa preventiva, en la medida que queda a la interpretación cuándo un Estado amenaza a otro –lo que legitimaría una acción de defensa preventiva– y, por otra parte, la posibilidad de que ciertas situaciones domésticas puedan ser definidas por el Consejo de Seguridad como atentatorias contra la paz y seguridad internacionales abre el capítulo de las llamadas intervenciones humanitarias en servicio el interés común.

V. INTERVENCIÓN HUMANITARIA

La modificación fundamental del sistema internacional y el mapa político con el fin de la guerra fría, el colapso de la civilización comunista y la consolidación del régimen de los derechos humanos han generado un replanteamiento del concepto de soberanía estatal y del principio de no intervención y de la evolución del derecho internacional.

El término "intervención humanitaria" no está contemplado como tal en la Carta de la ONU, y constituye un tema nuevo con implicancias en los propósitos y principios de la carta.

La intervención humanitaria de la OTAN en Kosovo, en 1999, con el propósito de evitar mediante el uso de la fuerza la prolongación de la violación masiva de los

derechos humanos de las minorías musulmanas, constituye un hito en el sistema jurídico y político internacional. Si bien la primera intervención humanitaria se produjo en 1991 con la intervención de los Estados Unidos en defensa de las minorías kurdas en Irak y posteriormente se han realizado otras intervenciones de este tipo, el conflicto de Kosovo planteó:

(i) La necesidad de establecer una norma internacional que autorice la intervención humanitaria, así como los requisitos específicos que esta debe cumplir para ser lícita, reconciliando la aparente antinomia entre el principio de no intervención y la defensa *erga omnes* de los derechos humanos, particularmente el derecho a la vida.

(ii) Por otro lado, demuestra que el consejo de seguridad de la ONU tiene serias limitaciones procedimentales para actuar en caso de violaciones masivas de derechos humanos, principalmente debido al veto que, como en el caso de Kosovo, trabó una acción colectiva del Consejo, y porque, además, sus reglas de procedimiento no contemplan la operativización de la intervención humanitaria.

Numerosos internacionalistas coinciden en que existe un vacío jurídico y procedimental en la carta de la ONU sobre este asunto y también señalan que hay un consenso sobre la responsabilidad de la comunidad internacional de adoptar medidas para impedir violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, así como crímenes de lesa humanidad que se producen en la jurisdicción interna de los Estados, ya que para el conflicto interestatal prevalece el Capítulo VII de la Carta.

Hasta el momento, la corriente doctrinaria mayoritaria parecería apuntar a la necesidad de reformar el veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con el fin de evitar la posible inacción del mismo, y por otro lado se debaten los medios óptimos y los requisitos que se debe cumplir para legitimar la intervención humanitaria colectiva.

Esta reforma podría llevarse a cabo mediante:

(i) la modificación (modernización) de la carta de las naciones unidas;
(ii) acuerdos regionales consistentes con los propósitos y principios de las Naciones Unidas;
(iii) la vía procesal, a través de un "acuerdo de caballeros" de los miembros del Consejo para renunciar al uso del veto cuando este analice situaciones que ameriten la intervención humanitaria, y
(iv) una resolución del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

Sin embargo, existe otra posición doctrinaria, igualmente sólida, que señala que debe mantenerse la prohibición legal de la intervención unilateral y el uso de la fuerza, aun en el caso de que puedan invocarse altos motivos éticos y humanitarios. Esta posición no tiene como objetivo anteponer el valor de la soberanía del Estado sobre el de los derechos humanos de sus habitantes. Asimismo, no renuncia a la acción y, más bien, busca impedir que un Estado pueda tener la autoridad para juzgar la necesidad de intervenir. Esta posición promueve, en el contexto de esta época de transición y de casuística incierta, la intervención humanitaria colectiva y de *bona fide*.

Otros importantes académicos descartan el establecimiento de una nueva norma autorizando la intervención porque podría dar pretexto para la intervención abusiva: "Es mejor admitir una violación que es considerada necesaria y deseable en una circunstancia particular que adoptar una norma que podría abrir una amplia brecha en la barrera contra el uso unilateral de la fuerza"[9].

En este último caso, el Estado trasgresor deberá justificar su acción unilateral de fuerza para legitimarla ante la comunidad internacional.

Por otra parte, es necesario destacar la inevitabilidad del tratamiento del tema en la ONU, en la medida en que las primeras cuatro vías aquí contempladas de un posible cambio del derecho internacional están referidas directamente a la responsabilidad del Consejo de Seguridad o la Asamblea General en una eventual reforma de la carta.

En el caso concreto de la mayoría de los países de América Latina, cualquier intento de adoptar una nueva norma amerita ponderación, pues la intervención humanitaria –que en caso extremo faculta la intervención militar– presenta serias reservas ante una historia de tutelaje e intervención y la ausencia histórica de una solidaridad de destino regional. Es importante recordar que el elusivo ideal de los esfuerzos latinoamericanos y caribeños ha sido la búsqueda de una línea de acción concordada que permita superar dos siglos de profunda asimetría política.

El conflicto de Kosovo presenta grandes interrogantes y contradicciones que deben ser estudiadas cuidadosamente antes de decidir un rumbo de acción. La complejidad del tema exige llegar a una conceptualización de consenso que brinde la más absoluta legitimidad a la acción colectiva de las Naciones Unidas en casos

[9] Oscar Schachter "International Law in Theory and Practice" (1991) p.126

críticos de violaciones masivas de derechos humanos bajo el principio que da origen a la organización, que es liberar a la humanidad del flagelo de la guerra.

VI. EL USO DE LA FUERZA Y EL TERRORISMO

Cuando tratamos el caso de terrorismo internacional –es decir, actos terroristas patrocinados o promovidos por un Estado en el territorio de otro Estado– por lo general este tratamiento es *ex post facto*, cuando los atentados ya se han producido y la legitimidad del uso de la fuerza como respuesta concita controversia. Más allá de la cuestión teórica, Estados Unidos, por ejemplo, ha seguido una línea de política punitiva consistente contra aquellos estados que han dado facilidades a los responsables directos o que les otorgan refugio. El objetivo más claro de esta política es proyectar una imagen de indiscutible dureza disuasiva.

Como ejemplo se puede recordar que luego del atentado contra una discoteca en Berlín occidental, en 1986, en el que perecieron dos militares norteamericanos, el presidente Reagan autorizó el bombardeo de diferentes objetivos –entre ellos los campos de entrenamiento terrorista en Libia, cuidadosamente observados con la ayuda de la tecnología satelital– y después del frustrado atentado contra el ex presidente Bush, el presidente Clinton ordenó en junio de 1993 un ataque con misiles Tomahawk contra Iraq que fue sustentado en una carta dirigida por el Presidente al vocero de la Cámara de Representantes y Presidente Accesitario del Senado[10].

Existe consenso en la importancia de agotar todas las medidas legales que ofrece el Derecho internacional, los recursos diplomáticos y las sanciones económicas antes de proceder al uso de la fuerza; sin embargo, Estados Unidos ha demostrado que cuando la conducta de un Estado facilita claramente las acciones de grupos terroristas o lo protege, no vacilará en hacer uso de la fuerza militar para imponer violentas medidas punitivas como una reedición de la retaliación masiva de la doctrina Truman[11].

No debe descartarse tampoco la gravísima posibilidad de la reactualización de la doctrina Truman en toda su extensión, y que Estados Unidos, ante una escalada del conflicto, considere la opción nuclear como la solución más económica que, a su

[10] Oficina del Secretario de Prensa de la Casa Blanca, Texto de una carta cursada por el Presidente Bill Clinton al Vocero de la Cámara de Representantes y Presidente accesitario del Senado. 28 de junio de 1993

[11] Oficina de Prensa de la Casa Blanca. Discurso del Presidente Harry S. Truman al Congreso. 12 de marzo de 1947.

vez desencadene una funesta dinámica de consecuencias incalculables. Sin embargo, en el más reciente y grave caso de terrorismo que afecta al pueblo norteamericano, las mesuradas declaraciones del presidente George W. Bush, que interpretan, pero al mismo tiempo orientan la violenta pero legítima indignación del pueblo norteamericano, nos permiten albergar esperanzas de una reacción cuidadosamente calibrada que evite el holocausto mundial.

La acción punitiva contra los grupos terroristas responsables de los trágicos ataques en contra de diferentes ciudades de los Estados Unidos no está permitida por la Carta de la ONU, y la Resolución 2625 de la Asamblea General referente a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados taxativamente prohíbe las represalias armadas. La doctrina también coincide con la legitimidad de la acción necesaria solo para repeler la agresión. Sin embargo, es preciso reiterar que, como se ha señalado anteriormente, existe la posibilidad de esgrimir la legitimidad de medidas preventivas si se demuestra la amenaza de una nueva acción terrorista.

Estados Unidos debería evitar cuidadosamente referirse a medidas de represalia para mantener la legitimidad de una acción militar en el territorio de otro Estado, y exponer la necesidad de acciones preventivas de defensa que legitimen sus operaciones de conformidad con los principios de la Carta conservando el sólido respaldo internacional expresado hasta el momento y obteniendo, lícitamente, el apoyo de estados estratégicamente necesarios para dichas operaciones militares en el marco de la "guerra justa". Esta observación tiene como propósito mantener la confianza internacional en el sistema de regímenes internacionales como un reflejo de los intereses comunes de la humanidad, y evitar su utilización como un instrumento de intereses nacionales específicos.

Asimismo, resulta vital para la legitimidad de la acción de los Estados Unidos establecer incuestionablemente al agresor, de conformidad con la Resolución 3314 que define la agresión y considera en su artículo 3 "el envío de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios para actuar contra un Estado" y/o el apoyo que pueda haberle brindado un Estado.

Adicionalmente, el principio de la legítima defensa tiene tres reconocidas limitaciones establecidas por la Carta en su Artículo 51: La transitoriedad, la subsidiariedad y el deber de información.

El requisito de la transitoriedad del uso de la fuerza para efectos de la legítima defensa –es decir, que el país afectado podrá actuar inmediatamente hasta que el Consejo de Seguridad decida la acción colectiva correspondiente– es un límite que los Esta-

dos Unidos deberán considerar para el despliegue de la acción militar anunciada.
El segundo requisito permitirá actuar unilateralmente a los Estados Unidos solo hasta que el Consejo de Seguridad adopte auténticas medidas para resolver el problema, y el requisito de presentación de informes exigirá precisiones sobre la acción militar desplegada y sus objetivos.
La doctrina también señala el requisito de la proporcionalidad, que obliga al Estado a defenderse con medios proporcionales a los del ataque.
El presente trabajo no ha podido tratar la legitimidad y el efecto en el Derecho internacional de los casos atípicos del uso de la fuerza, como la invasión a Panamá en 1989, fuera del esquema de la Guerra Fría, para capturar al jefe de Estado Manuel Antonio Noriega y luego someterlo a juicio ante la justicia norteamericana por cargos de tráfico ilegal de drogas.

VIII. EL SISTEMA INTERAMERICANO

La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su preámbulo, reafirma los principios de la Carta de la ONU. En su artículo 1, señala como su objetivo principal lograr un orden de paz y justicia; en su artículo 2, (a) establece como propósito esencial afianzar la paz y la seguridad en el continente y (d) organizar la acción solidaria en caso de agresión.
En el Capítulo VI, dedicado a la seguridad colectiva, el artículo 27 dispone que "toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado Americano será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados Americanos", y en el artículo 28 señala la vigencia de los tratados especiales existentes en la materia, haciendo referencia al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) del 2 de setiembre de 1947.
Es necesario subrayar el carácter transitorio y complementario de la acción de la OEA en el marco del TIAR con relación a la acción del Consejo de Seguridad de la OEA, que ya se ha examinado detalladamente. De allí que solo es necesario recordar que el artículo 1 del TIAR condena formalmente la guerra y obliga a los Estados Parte a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de la ONU.
El TIAR también consagra la obligación de la defensa colectiva en su artículo 3, y a ayudar a enfrentar el ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa que reconoce el artículo 51 de la Carta de la ONU, en tanto el Consejo de

Seguridad no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales (artículo 3.4).

Para estos efectos, el Órgano de Consulta del Sistema Interamericano se reunirá sin demora con el fin de examinar esas medidas y acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar.

IX. CONCLUSIONES

La prudencia de Estados Unidos para ejercer su derecho de legítima defensa es un punto vital para el futuro de la política internacional. Los siguientes son los tres elementos clave a los que Estados Unidos deberá prestar especial atención, a fin de mantener el apoyo que la comunidad internacional ha expresado hasta el momento:

(i) La identificación del agresor es condición indispensable para evitar una nueva confrontación que separe al mundo y desencadene lo que Samuel Huntington llama "la guerra de las civilizaciones". Estados Unidos deberá evitar cuidadosamente incluir en esta identificación motivaciones religiosas o fundamentalistas comunes a muchos Estados musulmanes que podrían verse arrastrados a una guerra santa.

(ii) Estados Unidos deberá reiterar que no se embarcará en una acción militar de represalia, sino que ejercitará su derecho de defensa preventiva conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

(iii) En este mismo sentido, la proporcionalidad de la reacción de Estados Unidos también es clave para consolidar la legitimidad de su acción y evitar críticas fundamentadas como las que cuestionaron la total desproporción entre el número de víctimas iraquíes –que ascendieron a más de 250 000 en la Guerra del Golfo– y las 400 víctimas de las fuerzas aliadas.

Por otro lado, si Estados Unidos puede conducir con prudencia su legítima indignación en este cauce, paralelamente se puede esperar una inmediata repriorización del tema del terrorismo en las agendas de las organizaciones y foros internacionales, con miras a la adopción de medidas concretas para prevenir y erradicar el terrorismo. Los estados deberán prepararse y establecer los correspondientes lineamientos de política exterior ante la inminencia de un nuevo rumbo de las negociaciones, hasta el momento estancado, especialmente en la ONU y en la OEA.

MECANISMOS DE REDUCCIÓN DE ADQUISICIONES DE ARMAMENTOS

María Cecilia Rozas

La actual post-Guerra Fría trae consigo una serie de incertidumbres en el campo de la seguridad internacional. Por ello, los esfuerzos de la comunidad internacional por establecer mecanismos que permitan controlar los armamentos constituyen métodos válidos para reducir las incertidumbres y los sentimientos de inseguridad propios del sistema global en el que vivimos.

Este ensayo pretende presentar reflexiones acerca de algunos mecanismos existentes en materia de control de armamentos: limitación o reducción cuantitativa (armas estratégicas, fuerzas convencionales), restricción cualitativa (prohibición de ensayos nucleares, armas químicas, armas biológicas), régimen de no proliferación (armas nucleares, restricción de transferencia de tecnología, otras restricciones de transferencia de armas).

Al tratar estos mecanismos internacionales debemos tener en cuenta que nos referimos a dos conceptos: regímenes y armas de destrucción masiva (nuclear, química y biológica). El régimen es un concepto de las ciencias políticas y de las relaciones internacionales, conformado en la mayoría de los casos por un tratado internacional que constituye el soporte legal y complementado por elementos de apoyo[1].

En el marco de las Naciones Unidas, los mecanismos de la organización son diversos. Partiendo de la estructura misma se cuenta con el Consejo de Seguridad, cuya responsabilidad primaria es el mantenimiento del primer principio de la Carta, consistente en mantener la paz internacional y la seguridad. La Asamblea General, como órgano deliberativo, cuenta con seis principales comisiones; entre ellas, la Primera Comisión de Desarme y Seguridad Internacional.

La Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas es fruto de un acuerdo de 1961 entre los Estados Unidos y la Unión Soviética y se le denominó como Comité de Desarme (CD) de dieciocho naciones, de modo que se mantuviera un equilibrio entre países occidentales (cinco), del Pacto de Varsovia (cinco) y no alineados (ocho). El objetivo del CD es negociar tratados internacionales multilaterales en

[1] En el régimen de no proliferación nuclear, por ejemplo, su base legal es el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares; sus elementos de apoyo son los acuerdos suplementarios, zonas libres de armas nucleares, tratado de prohibición de ensayos nucleares, políticas y entendimientos bilaterales o regionales, así como los compromisos y las acciones de los estados poseedores de armas nucleares.

materia de desarme. Para ello, el CD fija sus prioridades mediante la preparación de un programa de trabajo. Los acuerdos que emanen del CD tienen que alcanzarse por consenso. Regularmente, la falta de acuerdo radica en las diferentes posturas de los estados miembros sobre el desarme nuclear. Esta es una polémica muy antigua. La necesidad del desarme nuclear es una cuestión que ningún país pone en duda. Sin embargo, las discrepancias surgen en torno del dónde y el cuándo negociar esta materia[2].

Durante los años 1994 y 1995, la agenda de control de armas se fue consolidando progresivamente. En materia de no proliferación de armas nucleares, Estados Unidos desarrolló un trabajo intenso con la finalidad de obtener por consenso que el Tratado de No Proliferación (TNP) fuera extendido de manera indefinida, lo que se obtuvo el 12 de mayo de 1995. Igualmente, se aprobó una resolución que solicitaba a los estados del Medio Oriente que aceptasen las salvaguardas en todo su alcance, de modo que sus instalaciones nacionales y materiales fueron inspeccionadas por la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) con el fin de asegurar que la tecnología nuclear sea utilizada únicamente para fines pacíficos.

Por su parte, los estados con armas nucleares aceptaron tres importantes compromisos: a) firmar un tratado comprensivo que prohiba las pruebas nucleares (CTBT por sus siglas en inglés); b) hacer esfuerzos sistemáticos y progresivos para reducir los arsenales nucleares con el propósito ulterior de eliminar todas las armas nucleares; y, c) buscar el inmediato comienzo y pronta conclusión de una convención que prohiba la producción de materiales nucleares que puedan ser utilizados como armas[3].

La Convención de Armas Químicas (CAQ) fue ratificada en junio de 1995 por veintiocho de los 159 signatarios; entre ellos, Francia, Alemania, México, Noruega, España, Suecia y Suiza. Los Estados Unidos, Rusia, Reino Unido y China estuvieron inicialmente ausentes. El Perú firmó la CAQ el 14 de enero de 1993, y la ratificó el 20 de julio de 1995. La administración norteamericana del entonces presidente Bill Clinton tuvo demoras en ratificarla debido a las dificultades con la implementación de las inspecciones *on-site* de algunos sitios de producción de armas químicas que tenía Rusia (conforme al mecanismo bilateral del Memorando

[2] Asorey, Enrique: "La Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas en 1997", en *Política Exterior*, vol. XII, marzo-abril de 1998, p. 152.

[3] Moyes, Howard A.: "Arms Control and Disarmament". A Global Agenda: Issues before the 50th General Assembly of the United Nations, p. 88.

de Entendimiento de Wyoming entre los Estados Unidos y Rusia). Posteriormente, en 1997, el Congreso norteamericano ratificó la Convención de Armas Químicas con la idea de proteger a sus soldados y ciudadanos de los gases tóxicos.

Las partes de la Convención de Armas Químicas se comprometieron a que nunca, bajo ninguna circunstancia, pueden: a) desarrollar, producir o adquirir, almacenar o retener armas químicas, ni tampoco transferir armas químicas a ninguna persona o país; b) usar armas químicas; c) desarrollar cualquier operación militar que utilice armas químicas; d) asistir, propiciar o inducir a cualquiera a que realice una actividad prohibida con armas químicas. Asimismo, las partes se comprometieron a destruir cualquier arma química que pudieran poseer, así como a destruir cualquier instalación de producción que sea de su propiedad. Todas estas actividades llevaron a la necesidad de verificar, por lo que se requirió crear una entidad en verificación denominada Organización para la Prohibición de Armas Químicas, que funciona desde 1995 en La Haya[4].

El Perú no es un país poseedor de armas químicas y cumple estrictamente los compromisos contenidos en la Convención. Asimismo, ha participado muy activamente desde los inicios (Comisión Preparatoria) en la compleja ronda de negociaciones. Más aún: desde 1995 es miembro del Consejo Ejecutivo, que como órgano deliberativo y ejecutor de la organización es de especial importancia en el tratamiento de esta materia. Por último, Lima fue sede del Primer Seminario Regional de la Organización, realizado en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2000.

En general, en materia de armas químicas se estima que existe un mecanismo eficiente que cuenta con una verificación estricta y sistemática de las 70 000 toneladas químicas que tienen los estados parte poseedores de estas armas[5].

En cuanto a las armas biológicas, el primer esfuerzo para prevenir el uso de estas armas se dio en un intento de la Liga de Naciones de eliminar las guerras, cuyos horrores fueron manifiestos durante la Primera Guerra Mundial. El Protocolo de Ginebra de 1925 aborda el uso de ambos tipos de armas: biológicas y químicas. Después de muchos esfuerzos, en 1972 la Conferencia de Desarme negoció y acordó la Convención de Armas Biológicas (CAB).

[4] Kessler, J. Christian: Verifying NonProliferation Treaties: Obligation, Process, and Sovereignty. Washington D.C.: National Defense University Press, 1995, p. 80.

[5] Excepto Rusia, que no ha cumplido con su primer plazo de destrucción, no por voluntad política sino por falta de recursos; sin embargo, está recibiendo cooperación internacional para cumplir con dicho compromiso.

Esta CAB se origina en un contexto político muy diferente al del Tratado de No Proliferación. Primero, porque la CAB es un tratado con dos vertientes: una que permite que algunos países posean estas armas (tal como sucede con el TNP en que dichas potencias coinciden con los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), y la otra en la que están las naciones que no las poseen y están prohibidas de tenerlas.

Segundo, los Estados Unidos determinaron que las armas biológicas no tenían un valor militar, pero este criterio no fue compartido universalmente. De la misma manera, al interior del gobierno estadounidense se reconoció que ninguna organización internacional podía ser capaz de proveer una efectiva verificación y menos aún tomar alguna acción para hacer cumplir su obligación.

Por tales razones, las dos superpotencias —los Estados Unidos y la Unión Soviética— juzgaron que era innecesario e indeseable que la CAB contemplara un mecanismo de verificación y que contara con un sistema de cumplimiento. Algunos países estuvieron en desacuerdo con esos pareceres; es el caso de Suecia y Reino Unido, que buscaron debatir estos temas en las próximas sesiones de revisión de la CAB. La Conferencia de Desarme, en Ginebra, es la encargada del proceso negociador de la CAB. Tanto la Reunión sobre el Proyecto de Protocolo de Verificación cuanto la V Conferencia de Revisión de la CAB se realizaron durante el primer y segundo semestre del 2000 respectivamente.

En cuanto al avance de las armas biológicas, con la Guerra del Golfo quedó demostrado que Irak tenía un activo programa ofensivo de estas armas. Igualmente, la biotecnología y la ingeniería han progresado a tal punto en ciertos países que existe la posibilidad de modificar un microbio patógeno conocido con el fin de que las vacunas existentes no tengan efecto alguno o de crear una nueva forma del microbio patógeno.

En suma, es interesante anotar que la mayor parte de la comunidad internacional creía que las armas biológicas no eran militarmente útiles en el campo de batalla, mientras que muchos países e incluso las grandes potencias consideraban que las armas químicas tenían una gran utilidad en dicho campo. Ello puede ser debatido, pero lo central aquí es abolir la posesión de las armas de destrucción masiva, sean biológicas, químicas o nucleares. Por tal razón, el mecanismo de la verificación es un asunto fundamental pero, a su vez, es sumamente sensible, pues demanda la voluntad política de las partes involucradas. Obviamente, el tema de la verificación ocupa un espacio importante de discusión en estas difíciles negociaciones, ya

que se tienen posiciones firmes, como la de los Estados Unidos, que considera que pone en riesgo la confidencialidad de sus datos. Dicha postura estadounidense puede endurecerse aún más como consecuencia de los lamentables sucesos terroristas ocurridos en las ciudades de Nueva York y Washington el 11 de setiembre del 2001.

En cuanto a las armas convencionales, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, realizada entre el 9 y el 20 de julio del 2001 en Nueva York, aprobó un Programa de Acción con medidas y recomendaciones de implementación, cooperación internacional y asistencia. En ese sentido, se recomendó elaborar y aplicar, donde sea posible, programas eficaces de desarme, desmovilización y reintegración, que debían comprender medidas de control, almacenamiento y destrucción de armas pequeñas y ligeras, particularmente en situaciones posteriores a conflictos.

En el mundo circulan más de 500 millones de armas pequeñas y ligeras, es decir, una por cada doce personas aproximadamente. Fueron las armas favoritas en cuarenta y seis de los cuarenta y nueve conflictos importantes que estallaron desde 1990, y han ocasionado la muerte de cuatro millones de personas, el 80 por ciento de los cuales eran mujeres y niños. Por eso, desde 1990 las Naciones Unidas ha señalado que la proliferación y el uso de estas armas debía ser incluido en la agenda internacional, ya que afecta la seguridad y la paz nacional y global[6].

A este respecto, se calcula que entre el 50 por ciento y el 60 por ciento del comercio mundial de armas pequeñas es lícito, pero es normal que las armas exportadas legalmente vayan a parar en el mercado ilícito. Entre ellas se cuentan las armas excedentes de la Guerra Fría, y sobre todo las que quedaron en los países en desarrollo (solo en Afganistán hay alrededor de diez millones de estas armas).

El Banco Interamericano de Desarrollo estima que los costos de la violencia a consecuencia de las armas pequeñas oscilan entre 140 y 170 mil millones de dólares por año solamente en América Latina[7].

En el plano regional, ha quedado demostrado que América Latina, con la decisión política adoptada por los gobiernos del Brasil y Argentina de concluir con la reserva en sus programas nucleares, se convirtió en la primera zona densamente poblada libre de armas nucleares. En ese contexto, cabe recordar que el paso inicial se

[6] Annan, Kofhi: Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas en la Conferencia sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras. Nueva York, 9 al 20 de julio de 2001. Centro de Información Naciones Unidas para Argentina y Uruguay.

[7] *Ibidem.*

dio con la suscripción del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, en Tlatelolco, México DF, por veintiún países latinoamericanos, el 14 de febrero de 1967[8].

En cuanto a la industria de defensa, Argentina, Brasil y Chile son los países de la región que han alcanzado un mayor desarrollo en su fabricación bélica e incluso se han convertido en exportadores de armas. En ese sentido, Brasil es indiscutiblemente el mayor productor de armamentos. En general, los países de la región han buscado mayor independencia, particularmente de los Estados Unidos, para sus necesidades en materia de defensa. Al respecto, cabe recordar que en la década de los setenta el entonces presidente Jimmy Carter dictó una ley que prohibió la venta de armas de alto poder ofensivo para la región. Esta medida fue derogada en 1998 por la administración de Clinton debido a la fuerte presión de un grupo de *lobbistas* que solicitaron levantar dicha medida basándose en la consolidación de la democracia en América Latina.

Por ello, no cabe duda de que el tema de la venta de armas es una cuestión central por el impacto negativo que tiene para la seguridad regional[9]. En tal virtud, es oportuno mencionar que la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, encomendó a la Organización de Estados Americanos (OEA) el seguimiento y profundización de los temas referentes a las medidas de fomento de la confianza y seguridad. Asimismo, le encomendó hacer un análisis sobre el alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio con el fin de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar diversos aspectos, incluidos el desarme y el control de armamentos.

No se debe olvidar que la temática de seguridad hemisférica ha sido siempre una preocupación constante y prioritaria de algunos países de la región como los Estados Unidos, Brasil y México, pero con su propia perspectiva del tema. De ahí que se tomara una opción metodológica escogiendo la temática de las medidas de fomento de la confianza (MFC) como vehículo que permitiera, posteriormente, aproximar sus posiciones divergentes hacia el tratamiento del tema central: la seguridad hemisférica. Es preciso anotar los exitosos resultados de las dos conferencias regionales de Santiago (1995) y San Salvador (1998), que permitieron dar pasos sustantivos en materia de medidas de fomento de la confianza.

[8] Palma Valderrama, Hugo: "El Sistema Internacional y sus textos". Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1990, p. 1177.

[9] Desde el levantamiento del embargo Chile tiene prevista la compra de los aviones F-16 a Estados Unidos por el equivalente a 600 millones de dólares, como parte de la modernización de sus Fuerzas Armadas.

En materia de armas convencionales, ha habido avances en materia de iniciativas en el marco de la OEA y del Grupo de Río. El mecanismo llamado Grupo Ad-hoc sobre Limitación de Armas Convencionales del Grupo de Río se ha reunido en tres oportunidades. A este respecto, cabe mencionar que en la II Reunión de Trabajo del Grupo Ad-hoc, en febrero de 1999, se reafirmó la convicción de que en ese momento no existía en América Latina y el Caribe una carrera armamentista. Al mismo tiempo, los intensos debates se centraron en el tema de la seguridad regional y los distintos conceptos que se vienen desarrollando en torno de lo que podría ser su contenido. Hubo un verdadero interés del Grupo de Río en seguir dedicando sus esfuerzos para examinar y alcanzar un consenso sobre el concepto de seguridad hemisférica.

Dicha reunión tuvo un significado especial para el Perú, porque se logró por consenso revitalizar el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo de América Latina y el Caribe (UN-LIREC por sus siglas en inglés) con sede en Lima[10]. Al respecto, el Centro viene funcionando con una visión revitalizada de su mandato y objetivos. Busca promover la educación sobre los procesos de desarme, el control de armamentos en marcha, la paz y el desarrollo. Asimismo, el Centro auspicia debates entre expertos interesados en estos temas y proporciona los análisis resultantes de dichos debates a personas con capacidad de toma de decisión en los países de la región.

En esa misma ocasión el Grupo de Río reconoció los avances fundamentales hacia el fortalecimiento de la paz en la región derivados de la suscripción de los Acuerdos de Paz entre el Perú y Ecuador.

De otro lado, la III Reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc, realizada en México entre el 2 y el 3 de marzo del 2000, subrayó la importancia de tomar en cuenta el trabajo de otros foros en temas afines, *inter alia*, el concepto de seguridad hemisférica. Igualmente, destacó el principio de gradualidad como la mejor fórmula para asegurar efectividad; coincidió en que la transparencia en la adquisición, fabricación y venta de armas convencionales es una efectiva medida de fomento de la confianza; reafirmó la importancia del UN-LIREC con sede en Lima, así como la posibilidad de encomendarle, de acuerdo con su mandato y en su opor-

[10] En 1986 la Asamblea General estableció en Lima el Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo, con el objeto de proporcionar a solicitud apoyo sustantivo para las iniciativas y otras actividades de los estados miembros de la región para la implementación de medidas para la paz y el desarme y para la promoción del desarrollo económico y social.

tunidad, llevar a cabo tareas relacionadas con los temas debatidos en el Grupo de Trabajo; consideró la conveniencia de fomentar la pronta y plena vigencia de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, así como la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones en las Armas Convencionales, cuya importancia en la región es muy clara; entre otros asuntos.

En el marco de la OEA, en 1997 se dieron pasos decisivos respecto del control de armas de fuego. En primer lugar, se aprobó la Convención Interamericana contra la Manufactura y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados, la que se encuentra en vigor luego de haber sido ratificada por trece países del hemisferio[11]. En segundo lugar, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) desarrolló reglamentos modelo para el control del tráfico lícito internacional de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones. Estos reglamentos modelo ayudan a los países a implementar las provisiones de la Convención Interamericana para el establecimiento de un sistema de control sobre la importación, exportación y el trasbordo de dichos materiales. Asimismo, podrían ayudar a controlar el tráfico lícito con el fin de evitar su desvío hacia el comercio ilícito.

En el Memorándum de Entendimiento (MOU) firmado el 21 de enero del 2001 entre el Departamento para Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas y el Secretariado General de la OEA, se define el marco legal de cooperación con relación a las medidas a tomar para reducir el tráfico ilegal de armas de fuego. Igualmente, el MOU establece que el UN-LIREC y la CICAD son sus instituciones ejecutoras. En ese sentido, el UN-LIREC y la CICAD tienen planeado iniciar un extenso proyecto de capacitación para el presente año, dirigido a oficiales de aduana, policía y otros grupos de la región.

Posteriormente, otro paso que merece ser señalado es la aprobación de la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, del 7 de junio de 1999. A la fecha solo la han suscrito diecinueve estados partes y la han ratificado Canadá, Ecuador, Guatemala y Uruguay. La Convención Interamericana tiene como base el Registro de Armas Convencionales de las Na-

[11] Adoptada en la XXIV Asamblea General Extraordinaria de la OEA, en junio de 1997. El Perú es uno de los trece países del hemisferio que ha firmado y ratificado la Convención Interamericana contra la Manufactura y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados.

ciones Unidas, que estableció siete categorías de armas convencionales sujetas al intercambio de información[12].

En dicha Convención los estados parte de la OEA destacaron que la aplicación de las MFC ayuda a crear un clima favorable a la limitación efectiva de las armas convencionales; recordaron su compromiso de aceptar como principio rector del desarme y de las políticas de control y limitación de armas en el ámbito regional la necesidad de promover la seguridad y la estabilidad con el menor nivel posible de fuerzas acordes con los requerimientos de defensa y los compromisos internacionales; recordaron también mantener solo la capacidad militar que sea necesaria para la autodefensa y el cumplimiento de compromisos internacionales, de acuerdo con sus constituciones y leyes y con los principios y propósitos de la Carta de la OEA y de las Naciones Unidas; y recordaron restringir la transferencia de armamentos convencionales con miras a impedir la acumulación excesiva o desestabilizadora de armamentos.

En el plano bilateral merece ser mencionada la Declaración Conjunta de la Primera Reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2+2) del Perú y Chile, del 9 de setiembre del 2001, que fuera elaborada por los presidentes de ambos países con el propósito de fortalecer e intensificar la confianza mutua en el ámbito de la seguridad y defensa. Precisamente en materia de limitación de los gastos de defensa en la región, ambos países se comprometieron en dar su decidido apoyo político para impulsar la decisión adoptada en el marco de la Cumbre del Grupo de Río, suscrita recientemente en Chile, en el sentido de adoptar medidas que contribuyan a una efectiva y gradual limitación de gastos de defensa con el fin de destinar mayores recursos para el desarrollo económico y social. A este respecto, el Perú contribuirá con los criterios y medidas que permitan el cumplimiento de ese objetivo, conforme a la propuesta del presidente Alejandro Toledo referida a la limitación en la adquisición de armas ofensivas. Esta iniciativa peruana está contenida en el discurso inaugural del presidente Toledo, quien propuso una "inmediata congelación de la compra de armas ofensivas en la región" y que se deje de "gastar más en armas para invertir más en educación y para ganar la lucha contra la pobreza"[13].

[12] Las armas convencionales comprendidas en la Convención son: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, naves de guerra, así como misiles y lanzamisiles.

[13] Toledo, Alejandro: Discurso del Presidente Constitucional del Perú en el Acto de Juramentación de su Mandato. Congreso de la República, 28 de julio del 2001.

CONSIDERACIONES FINALES

1. La seguridad internacional es un problema central y vital para la comunidad internacional. Existe un intenso debate en materia de control de armamentos y una gran incertidumbre sobre cómo definir una agenda futura de desarme multilateral, debido a la persistencia de algunos vacíos conceptuales. Sin embargo, el interés por tener un mundo libre de armas de destrucción masiva está presente, y el éxito de alcanzar dicho objetivo dependerá en gran medida de la voluntad política de los estados y de una permanente y eficiente coordinación regional.
2. En materia de armas nucleares, es preciso señalar que son muy pocos los países que poseen las armas nucleares, pero es alarmante la existencia de otro grupo de países en desarrollo que poseen otras armas de destrucción masiva que tienen perfectamente la capacidad de provocar, ya sea de manera accidental o deliberadamente, un conflicto de repercusiones globales.
3. En cuanto al régimen de armas químicas, se aprecia la existencia de un mecanismo eficiente que se ha convertido en un instrumento válido, activo y eficaz para el desarme y la no proliferación y que, además, cuenta en la actualidad con un inventario estricto y sistemático.
4. De otro lado, a diferencia de las armas químicas, el tratamiento de las armas biológicas ha tenido una suerte muy distinta. Existen aún obstáculos difíciles de resolver y surgen más interrogantes sobre cómo alcanzar un régimen realista y eficiente en esta materia. En ese sentido, se estima que la posición de los Estados Unidos será más dura debido los lamentables actos terroristas ocurridos en su territorio. Desde la perspectiva estadounidense, el tema de la verificación es un asunto sensible, particularmente por el riesgo en la confidencialidad de sus datos. Incluso, antes de los sucesos terroristas los Estados Unidos estaban buscando nuevos conceptos (biodefensa, confidencialidad de datos, etcétera) que permitieran avanzar en estas conversaciones. Sin embargo, el proceso de desarme en materia de armas biológicas podría sufrir un estancamiento debido al surgimiento de una nueva amenaza a la paz y seguridad global: un terrorismo internacional (red de grupos islámicos fundamentalistas) con una capacidad de destrucción a gran escala antes nunca vista.

5. En materia de armamento convencional, la región tiene tres países —Argentina, Brasil y Chile— que han desarrollado significativamente su propia industria bélica. No obstante, el resultado de esa diversificación y fortaleza en el desarrollo de su industria de defensa podría derivar en una preocupante proliferación de armamentos convencionales con efectos muy negativos que pueden incluir el recrudecimiento de la criminalidad, a raíz del alto desempleo, la persistencia del tráfico ilegal de drogas y la existencia de fuerzas desestabilizadoras de la democracia en la región, como grupos paramilitares y terroristas.
6. A lo largo del tiempo se ha podido apreciar que, desde la Declaración de Ayacucho, la región ha demostrado tener una firme voluntad política para alcanzar una gradual limitación de armamentos, pero persisten ciertas frustraciones: los mecanismos existentes no se logran materializar. Por lo que es imperativo para la región seguir intentando alcanzar la meta de la limitación de armamentos con el fin de concentrar esos recursos en el desarrollo económico y social de sus pueblos.
7. En suma, los últimos acontecimientos en los Estados Unidos han dado un nuevo concepto estratégico a la seguridad global, por lo que la comunidad internacional se abocará a un debate aún más intenso en materia de control y limitación de armamentos. Este nuevo orden internacional obligará a todos los estados, tanto los de los países desarrollados cuanto los de los países en desarrollo, a mantener los mecanismos de comunicación y coordinación permanentemente activos con el fin de crear una efectiva cooperación que permita dar pasos sustantivos hacia un proceso efectivo, realista y eficaz de control de armas que garantice la paz y seguridad internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Asorey, Enrique: "La Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas en 1997", en *Revista de Política Exterior*, marzo-abril de 1998.

Carter, Ashton B.; William Perry y John D. Steinbruner: "A New Concept of Cooperative Security". Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992.

Kessler, Christian J.: "Verifying Nonproliferation Treaties: Obligations, Process and Sovereignty". Washington D.C.: National Defense University, 1995.

Lake, David A. y Patrick M. Morgan, editores: "Regional Orders: Building Security in a New World". Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997.

Marks, Edwards: "Complex Emergencies: Bureaucratic Arrangements in the UN Secretariat". Washington D.C.: National Defense University Press, 1996.

Murray, Douglas J. y Paul R. Viotti: "The Defense Policies of Nations: a Comparative Study". Baltimore: The Johns Hopkins University, 1994.

Palma Valderrama, Hugo: "El Sistema Internacional en sus textos". Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1990.

Tessitore, John y Susan Woolfson, editores: "A Global Agenda: Issues Before the 50th General Assembly of the United Nations". Nueva York: University Press of America, 1995.

Thomas, Daniel C. y Michael T. Klare: "World Security: Challenges for a New Century". Nueva York: St. Martins Press, 1994.

PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Luis Alberto Block Urban

INTRODUCCIÓN

La multiplicación de las variables que se han ido introduciendo histórica y sucesivamente en las relaciones internacionales ha ido configurando un escenario internacional bastante complejo, contemporáneamente denominado nuevo orden mundial, que está generando de manera espontánea un sinnúmero de análisis y reacciones naturales que sin lugar a dudas exigen y exigirán la puesta en marcha y la implementación de mecanismos de defensa o contramedidas, si así pueden ser llamadas, que prevengan, neutralicen o detengan flagelos o espirales de violencia que en plazos indeterminados puedan poner en peligro la supervivencia de la humanidad o de parte de ella.

En este orden de ideas, son bien conocidos los esfuerzos que organismos del nivel de ONU, OEA, OUA y otros desarrollan de manera permanente para consolidar las estrategias y las medidas para promover la seguridad hemisférica y mundial. Tengamos en cuenta que todos los acuerdos de seguridad colectiva —sean de carácter regional o de otro tipo—, así como otros acuerdos de cooperación, proporcionan una base real para que los estados puedan sentirse seguros; en este sentido, la aplicación eficaz de la carta de Naciones Unidas, incluido el compromiso garantizado de los estados de cumplir con el principio de que las controversias deben arreglarse por medios pacíficos y mediante el cumplimiento cabal de las resoluciones del Consejo de Seguridad, constituye un elemento básico para promover la seguridad con fines defensivos.

Es indudable que las Naciones Unidas han intensificado sus esfuerzos en esta dirección, lo que augura una participación más constructiva de la organización en el futuro. Consideramos, por tanto, que la Agenda para la Paz y todos los documentos relacionados con el fortalecimiento de la organización en su tarea primordial, constituyen un buen estímulo para superar los escollos y revertir todas sus debilidades en aras de poner fin, con el concurso de todos sus integrantes, a las causas más hondas de los conflictos de la era moderna —entre otros, la crisis económica, la opresión política y la injusticia social—.

CONSIDERACIONES GENERALES

a) Las operaciones de mantenimiento de la paz, importante mecanismo que Naciones Unidas emplea para cumplir con su mandato de más alta jerarquía, cual es preservar las generaciones futuras del flagelo de las guerras, fueron desarrolladas como uno de los medios para conservar la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, en los primeros años de su implementación se pudieron extraer valiosas experiencias acerca de las fortalezas y debilidades de la organización para desarrollar estas tareas; entre estas últimas:

1) Su limitada capacidad financiera para llevar a cabo operaciones de gran envergadura.
2) La falta de apoyo de los estados miembros.
3) Una insuficiente acción diplomática preventiva que permitiera lograr el restablecimiento de la paz por medios pacíficos. Y,
4) La inconsistencia de los mandatos que la organización emitía para el cumplimiento de las misiones.

b) Todos estos escenarios, algo complejos, no contribuyeron en nada a diseñar una imagen positiva de la presencia y de la acción de la ONU en su tarea original, dirigida a coadyuvar a la paz mundial. Es más: este contexto se agrava cuando, al final de la Guerra Fría, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, liberados ya del balance estratégico propio de esta confrontación, se mostraron crecientemente interesados en impulsar, en el marco de las Naciones Unidas, diferentes propuestas para la solución de los conflictos emergentes en los distintos países del mundo. Este nuevo enfoque contribuyó a que se produjese un aumento de las acciones cooperativas acordadas por el Consejo, que intentaba dar respuesta a una creciente escalada de crisis. Así, la Agenda para la Paz de Boutros B. Ghali constituye una guía a seguir en los esfuerzos de paz y seguridad.

c) Sin lugar a dudas, la bibliografía sobre la actuación de Naciones Unidas en el escenario mundial es muy voluminosa. Allí podemos apreciar las inflexiones que ha presentado el accionar de esta organización en términos de su eficacia; sin embargo, un documento que constituye un verdadero catálogo de

reorientación de acciones a seguir al interior de la organización y en su relación con los estados miembros es el Informe del Grupo de Estudios sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Con el señor Lakhdar Brahhm a la cabeza, el citado informe fue presentado en agosto del 2000. Se trata de un trabajo interesante, con buenas recomendaciones que nos dan una idea de que el cambio es un imperativo permanente y de que es indispensable reformular constantemente y según las particularidades del momento la doctrina, estrategia y toma de decisiones concernientes a las operaciones de paz.

d) En los antes mencionados desafíos intervienen, aunque con distintos grados de responsabilidad, todos los componentes del sistema:

1) Que los estados miembros deben tomar conciencia del hecho.
2) Que la organización forma un todo. Y,
3) Que de ellos depende dar los pasos necesarios para una reforma racional.

Asimismo, se consideró que los grandes problemas que ha tenido la ONU para cumplir las misiones no pueden ser atribuidos únicamente al secretario general, ni a los responsables militares o a aquellos que trabajan sobre el terreno, ya que la mayor parte de esos problemas tiene su raíz en la elaboración de mandatos ambiguos, incoherentes e insuficientemente financiados en los cuales los estados miembros no han hecho mayores esfuerzos por revitalizarlos o mejorarlos pues han sido indiferentes a las críticas públicas y han dado lugar a que se ponga en tela de juicio la credibilidad de la organización.

En esta dirección, se debe poner énfasis en que para el cumplimiento de las misiones los países que contribuyen con contingentes deben asegurarse de que el personal comprenda bien las misiones que cumplirá, que valore la importancia de la cadena de comando establecida para la misión, que sepa que el control de la operación es ejercido por el secretario general. Esto quiere decir que los contingentes participantes no pueden continuar al mando de sus comandos nacionales, sino que se deben integrar en elementos combinados coherentes, bajo el mandato de Naciones Unidas.

e) Por lo comentado, y a manera de conclusión parcial del estudio, podemos afirmar que todo intento por ir en busca de una mejor participación de la ONU en las Operaciones de Paz pasará por el estudio y aplicación de los siguientes criterios:

1) Las lecciones del pasado constituyen un valioso elemento para descubrir las fortalezas y debilidades de la organización en su devenir histórico.
2) Las consecuencias derivadas de la acción preventiva y la consolidación de la paz son generadas por la importancia que se debe atribuir al establecimiento de una adecuada estrategia de prevención de conflictos y a la implementación de un eficiente apoyo técnico indispensable para llevar adelante las estrategias previstas.
3) La necesidad de contar con una doctrina consistente y de mandatos realistas para llevar a cabo exitosas misiones de mantenimiento de la paz.
4) La supervisión del cumplimiento de normas para el despliegue rápido y eficaz, considerándose como una regla en operaciones de mantenimiento de paz que el plazo para desplegar unas fuerzas en una operación de tipo clásico debe ser como máximo treinta días después de adoptada la resolución por el Consejo de Seguridad y de noventa días cuando se trata de una operación compleja.
5) Por último, el necesario reforzamiento del Departamento de Operaciones de Paz para planificar y apoyar estas misiones en mejores condiciones. Debemos resaltar que la insuficiente implementación de este elemento de la organización ha sido un aspecto que se ha subrayado constantemente en las críticas y observaciones que se han formulado en torno de la eficacia y la eficiencia en la planificación y dirección de los mandatos.

VALORACIÓN TEMÁTICA

a) Importancia de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

En el mundo se siguen produciendo los conflictos armados, generados por una diversidad de causas: estructuras políticas inadecuadas en estados en colapso; fracaso para llevar a cabo una ordenada transferencia de poderes; poblaciones insatisfechas identificadas con grupos cada vez menores, a menudo sustentados en la etnia, que pueden o no respetar las fronteras nacionales; la competencia por recursos escasos se intensifica a medida que la cólera y la frustración crecen entre poblaciones atrapadas en la pobreza. Estos elementos proporcionan un suelo fértil para la violencia dentro o entre los estados, violencia alimentada por un número masivo de armas de todas las clases que se encuentran fácilmente disponibles en todo el mundo. Los resultados son el sufrimiento humano, a menudo a gran escala,

amenazas a la paz y a la seguridad más amplia y la destrucción de la vida social y económica de poblaciones enteras.

Muchos de los conflictos actuales pueden parecer remotos a quienes no se encuentran en su entorno cercano; sin embargo, es urgente que las naciones del mundo tomen conciencia de los riesgos a los que podemos estar expuestos ante la inacción de la comunidad internacional y su fracaso en la lucha por intentar controlar los conflictos y por resolverlos pacíficamente, lo que puede dar lugar a crisis de mayor envergadura y que impliquen a un mayor número de actores.

La historia reciente ha demostrado la rapidez con la que las guerras civiles en un país determinado pueden desestabilizar a los países vecinos y extenderse por regiones enteras; así, pocos conflictos modernos pueden ser considerados como "locales", pues a menudo dan lugar a un amplio abanico de problemas, como el comercio ilegal de armas, el terrorismo, el tráfico de drogas, los flujos de refugiados y los daños al medio ambiente, cuyas repercusiones van mucho más allá de la zona del conflicto.

En este sentido, la cooperación internacional es indispensable para resolver este y otros problemas. Las misiones de paz de Naciones Unidas, organizadas sobre la base de más de medio siglo de experiencia en la materia, constituyen un recurso valioso que debe ser fortalecido y revaluado permanentemente para que nuestro planeta solucione esos problemas que lo agobian y se encamine por la senda del progreso y el desarrollo.

Podemos pues afirmar que el fortalecimiento que se viene apreciando en las actividades de cooperación regional y de otra índole en los años recientes es un hecho por demás positivo. La cooperación política y económica en una región y entre distintas regiones es una base útil para fomentar la confianza mutua entre los estados, y constituirá un elemento de seguridad y estabilidad para impulsar y fortalecer los mecanismos de integración y entendimiento que sean necesarios. En la medida de lo posible, la prevención de los conflictos, la gestión de las situaciones de crisis y el arreglo de controversias debe llevarse a cabo en el nivel regional, pues los estados interesados son los más directamente afectados por las circunstancias y los que mejor pueden evaluar las medidas necesarias para fomentar la paz y reforzar la seguridad entre ellos. Debemos, por tanto, convenir en que el fortalecimiento de las Naciones Unidas en los últimos años y la función positiva que han desempeñado en la solución de algunos conflictos en el mundo, constituye un hecho estimu-

lante. Empero, el mantenimiento y la ampliación de esta función dependen en gran medida de que las Naciones Unidas traten en forma no discriminatoria todas las situaciones de conflicto. Esto demandará, sin duda, que los estados miembros asuman su responsabilidad de aportar a la organización los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para cumplir su creciente número de tareas y así poder ampliar su capacidad de enfrentarlas con éxito.

b) Participación del Perú en las Operaciones de Paz

Nuestro país ha sido sensible siempre a los sostenidos esfuerzos que la organización de Naciones Unidas ha desplegado en su proceso histórico por contribuir a alcanzar y fortalecer los nobles objetivos de la paz y la convivencia pacífica a la que todos los pueblos del mundo aspiran, como condición indispensable para propiciar su desarrollo económico y social.

En la medida de sus capacidades, el Perú ha estado atento para apoyar estos esfuerzos, y ha participado en forma intermitente en esta noble tarea mediante su contribución en las operaciones y actividades siguientes:

1) Grupo de observadores militares en el Líbano (1958).
2) Batallón Perú, en la fuerza de mantenimiento de la paz en Medio Oriente (conflicto árabe-israelí; 1973-1974).
3) Grupo de observadores militares en el conflicto Irán-Irak (1988-1989).
4) Grupo de observadores militares a la transición de Namibia (1989).
5) Grupo de observadores militares al referéndum en el Sahara Occidental (1991-1992).
6) Tripulación de la aviación del Ejército y personal técnico en Timor Oriental (2000).
7) Participación de oficiales en ciclos de entrenamiento para operaciones de paz realizados en Estados Unidos y en el Ecuador (2000).
8) Participación de oficiales y personal subalterno en periodos de capacitación y entrenamiento en procesos de planeamiento y conducción de operaciones en Estados Unidos y Argentina (Operación Cabañas 2000 y 2001).

Actualmente el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene implementado un Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la División de

Operaciones de ese organismo, con la finalidad de coordinar y consolidar los requerimientos institucionales referidos a la participación del Perú en las actividades u operaciones previstas.

En este punto es conveniente hacer hincapié en el hecho de que en años recientes se ha implementado el sistema de "Stand by Forces" como una alternativa para contar con un contingente multinacional preparado para intervenir en plazos perentorios en cualquier área de conflicto donde se les requiera (luego de sus periodos de entrenamiento estas fuerzas permanecen en sus países en estado de aprestamiento), lo que da una idea de la importancia que la organización otorga a las misiones de carácter preventivo. Así, Naciones Unidas ha establecido, con el concurso de Argentina, un Centro de Entrenamiento Regional para este tipo de fuerzas, el que durante su tiempo de funcionamiento ha desarrollado interesantes ejercicios sobre operaciones de paz simuladas, con participación de varios países de la región. Asimismo, la urgente revisión doctrinaria de principios y procedimientos operacionales, dadas las nuevas amenazas que se ciernen sobre el mundo en el momento actual, está siendo desarrollada e implementada en la sede de la organización.

c) Beneficios que aporta la participación

1) Permite incrementar los niveles de capacitación profesional y de entrenamiento del personal militar, en concordancia con los avances doctrinarios y tecnológico-militares que el futuro impone en el campo del progreso del conocimiento.
2) Se logra obtener experiencia real en el planeamiento y ejecución de este tipo de operaciones, así como de los efectos de la guerra y de las actividades relacionadas con la seguridad.
3) Otorga la oportunidad de ampliar los conocimientos acerca de la realidad internacional, sobre conflictos de naturaleza variada en escenarios disímiles. Consecuente con este aspecto, permitirá, asimismo, compenetrarse y comparar las particularidades de los sistemas de defensa y seguridad en el mundo.
4) Desarrolla la capacidad para desempeñarse en actividades posguerra; pueden citarse aquellas relacionadas con el tratamiento de desplazados o refugiados y el apoyo al repoblamiento en determinadas zonas de nuestro territorio.

5) Refuerza el prestigio del Perú y de sus Fuerzas Armadas en el consenso internacional, al generar percepciones **¿formables?** sobre el esfuerzo de la nación para contribuir y promover la cultura de paz en el mundo.

6) Constituye una valiosa oportunidad para introducir a los contingentes o miembros de las Fuerzas Armadas en áreas específicas de trabajo o de comportamiento particular. Dada la formación castrense de sus miembros, no hubiera sido posible interactuar en otras circunstancias. Nos referimos a que, dado el contexto de las actividades de naturaleza humanitaria y de estrecha relación con los grupos nativos de la zona de trabajo, en las cuales prevalece el respeto de los derechos humanos y de los valores democráticos, una efectiva participación permite a quienes trabajan en los componentes militares lograr un mayor grado de socialización a través de la interiorización de estos principios y posibilita valorar su contenido y la necesidad de su permanente observancia.

7) Adicionalmente, se podrán obtener ventajas complementarias que redundarán en beneficio del personal y el mantenimiento de la operatividad del material, al acceder a los recursos que la ONU otorga para compensar el desgaste o depreciación del material y equipo que se emplee en operaciones.

PALABRAS FINALES

a) Las Operaciones de Paz, en todas sus modalidades, son un recurso de vital importancia para desarrollar tendencias y actitudes que nos lleven a consolidar una verdadera cultura de paz en el mundo. Los esfuerzos que en esta dirección realizan las Naciones Unidas para crear una conciencia de seguridad cooperativa que pueda hacer frente a todas las amenazas clásicas y recientes deben ser rigurosamente apoyados por sus integrantes, con el fin de que las acciones que se adopten al respecto sean realmente efectivas y que generen el clima necesario para buscar el desarrollo y bienestar de los pueblos.

b) La participación en operaciones de mantenimiento de la paz ofrece una oportunidad de gran valor para las Fuerzas Armadas desde el punto de vista profesional, porque realza y aumenta las habilidades técnicas del militar en un ambiente cooperativo con fuerzas de otros países. Esta participación, a su vez, promueve la cooperación de las instituciones militares con las autoridades civiles, y desarrolla mecanismos de comunicación con otras instituciones tanto

gubernamentales cuanto no gubernamentales. Además, el sistema de relevo establecido para los contingentes que aplica la ONU para el desenvolvimiento de una misión permite la participación de un mayor número de observadores o integrantes de un elemento militar (normalmente son periodos de seis meses); esto en razón de la prolongación de algunas operaciones más allá del tiempo previsto, lo que otorga la facilidad de hacer intervenir mayores efectivos de personal, con el consiguiente beneficio de su capacitación.

c) Dos de las operaciones de mantenimiento de la paz en las cuales participó nuestro país y en las que el que esto escribe tuvo el honor de trabajar, fueron las implementadas en primera instancia en el año 1973, luego de la Guerra del Yom-Kippur en el conflicto árabe-israelí. En esta misión el Perú contribuyó con un contingente del nivel de un batallón de soldados, con su correspondiente estado mayor y un grupo de soporte logístico que actuaron tanto en el desierto del Sinaí como en las alturas del Golán. La segunda de las misiones, denominada MINURSO/Misiones de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (1991-1992), en la cual nos cupo la distinción de ejercer su comando, se caracterizó por ser una Misión de Observación, con un mandato de supervisión de un referéndum de autodeterminación.

d) Mención especial en el estudio de la problemática de la implementación de una operación de esta naturaleza merece el aspecto financiero, que ha representado un factor restrictivo en todas las decisiones que el Consejo ha tenido que adoptar para llevar adelante las actividades de este tipo, sea cual fuere su envergadura.

Los déficit presupuestales y la exigua disponibilidad de medios económicos que sufre de manera permanente la organización, sea por el sobredimensionamiento de algunas de sus dependencias o por la ineficiente administración de los recursos, configuran una situación de crisis que se dimensiona cuando se desea aplicar un determinado mandato.

Es indudable que las deudas que los países integrantes tienen con la organización y los altos costos que cada operación en curso demanda, limitan en algunos casos el poder otorgarles los presupuestos que ellas requieren. También debemos reconocer que en el terreno de la planificación y conducción de algunas operaciones se cometen errores en los cálculos de oportunidad y sostenimiento de tales operaciones; es

decir, lanzada la operación, su retiro abrupto o descoordinado tendrá sin duda costos mayores en el plano de la consecución de los objetivos de la misión.

En este aspecto debemos resaltar que la responsabilidad del Consejo al autorizar el inicio o lanzamiento de una misión estará en función de haber verificado que su plan de financiamiento haya sido global y adecuadamente estructurado por la Comisión Consultiva de Asuntos Administrativos y de Presupuesto, de acuerdo con la propuesta del secretario general considerando imperativamente todos los factores que influyen en su estimación, particularmente en lo que se refiere a las fuentes de obtención de los recursos.

En el caso de MINURSO, si bien las estimaciones iniciales fueron prolijamente elaboradas para apoyar el plan de funcionamiento y la ejecución de los gastos tanto para la implementación en el terreno cuanto para transportar medios y acumular equipo en la zona de operaciones, sufrió serias restricciones, ya que no se hizo un estudio adecuado de las condiciones geográficas del área de trabajo, y la ineficiente coordinación en el plano político-administrativo, con una de las partes en conflicto, impidió que los planes previstos fueran ejecutados en las mejores condiciones. Temas referidos a dietas del personal, deducciones por concepto de alojamiento y alimentación, así como los reembolsos que la organización pueda disponer por desgastes de uniformes, pertrechos y equipos, son asuntos problemáticos de carácter cuasi permanente (los viví también en 1973 con el Batallón Perú) y que responden a un planeamiento particular para cada misión, pero que requieren una atención muy cuidadosa y responsable de los elementos a cargo de su estructuración para lograr que las operaciones que se establecen logren su cometido en forma eficaz.

La seguridad del mundo se ve permanentemente amenazada. Los riesgos a los que se exponen los pueblos y los habitantes del planeta están latentes y a disposición de organizaciones o elementos que al utilizarlos o explotarlos pondrían en riesgo la paz y la estabilidad mundial. Al redactar estas últimas líneas, me conmuevo con las imágenes del atentado en Nueva York y Washington y reflexiono acerca de lo poco que hace aún el mundo por preservar su supervivencia y su afán de vivir en paz. Muchas veces la soberbia, la intolerancia y todos aquellos reflejos mentales que aún condicionan nuestras actitudes nos impiden ver los peligros a que esta falta de visión nos conduce. Este lamentable tema tiene que ser reforzado en la agenda mundial y puede ser discutido en toda su extensión en textos posteriores.

BIBLIOGRAFÍA

Información seleccionada y actualizada por la Misión Permanente del Perú ante las Naciones Unidas.

Informe del Grupo de Estudio sobre las Operaciones de Paz en la ONU, elaborado por la Comisión LAKHDAR BRAHMI en agosto del 2000.

General Luis Block Urban: "Los contingentes peruanos en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas", en *Política Internacional*, con ocasión del 50° aniversario de Naciones Unidas.

Manual FM-100-23, Operaciones de Paz del Ejército de los Estados Unidos de América.

Informe del secretario general de la ONU ante la Asamblea General, en las sesiones 46 y 47 de setiembre de 1992, sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos y otros trabajos de la organización.

Apuntes y experiencias personales.

DISCUSIONES SOBRE ASUNTOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ASUNTOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS
Lima, 28 de setiembre del 2001

Embajador Hugo Palma

El tema de las relaciones entre civiles y militares constituye motivo de interés desde hace más de un año. Por aquella época se organizó una serie de conversatorios de exploración sobre el tema. Personalmente, tanto el embajador Alejandro San Martín cuanto yo hemos estado ligados profesionalmente a asuntos de seguridad internacional, y el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) —al cual ambos pertenecemos— ha realizado durante varios años actividades e investigaciones relacionadas con estos temas. De modo que esta actividad es para nosotros de larga data. En consecuencia, el asunto de las relaciones entre civiles y militares —o, dicho de otro modo, la inserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad— forma parte de los temas que hemos venido trabajando.

Hay una urgencia reciente por trabajar el tema de la inserción de un modo integral desde perspectivas disciplinarias diferentes, que incluyen la perspectiva militar, la recepción que tiene la Fuerza Armada en los diversos sectores sociales con los cuales está en contacto y el ángulo social civil, con el fin de crear un nuevo sector de opinión y, eventualmente, un nuevo sector profesional que pueda administrar con eficiencia este ámbito del Estado, llevado hasta este momento casi con exclusividad por los sectores castrenses.

Hacer del conocimiento de la clase dirigente la problemática de la defensa y su gestión es, pues, un primer objetivo. Un segundo propósito es revisar la forma de inserción de la Fuerza Armada en la sociedad peruana con la finalidad de esclarecer la mecánica institucional y de otra índole que nos lleve a una inserción democrática estable. Ello pasa por una revisión histórica y por un análisis de las funciones cumplidas en el tiempo y cuáles de ellas debieran subsistir en función de los requerimientos actuales.

El trabajo que realizamos es de carácter científico. Obedece a la investigación sobre la realidad peruana y, naturalmente, es ajeno a las verdades reveladas o al dogma. El ejercicio de investigación es un proceso de aprendizaje, pues sobre este tema no hay en nuestro país ciencia hecha. Y el conocimiento se ha mantenido casi con exclusividad en los sectores castrenses. De ahí que nuestra receptividad sea completa y que

estemos dispuestos a oír sin postulados previos. El trabajo de investigación comprenderá también un muestreo cuantitativo y cualitativo por sectores sociales y áreas geográficas sobre la forma de recepción de la Fuerza Armada entre los diversos sectores, lo que en alguna medida es nuevo. También hemos previsto un acceso cualitativo a los sectores de industria, comunicaciones, personalidades del sector civil, universidades y cuadros políticos, con quienes conversaremos sobre el resultado de esta primera etapa de la investigación en la cual ustedes participan.

Los temas que vamos a tratar en la sesión de hoy son, por orden de exposición, "Estado y Fuerza Armada: Evolución histórica", por el embajador Alejandro San Martín; "Conflicto externo", por el general Daniel Mora; "Conflicto interno", por el doctor Francisco Loayza; "Uso de la fuerza en los sistemas internacionales e interamericano", por el doctor David Málaga, de la Cancillería; "Los mecanismos de reducción de armamento", por el doctor Fernando Quirós, también de la Cancillería, que expondrá en representación de la ministra consejera María Cecilia Rozas, quien no pudo concurrir a este evento porque se encuentra en misión oficial en el extranjero; "La participación en operaciones en el mantenimiento de la paz", por el general Luis Block Urban, y "La formación de cuadros civiles para la definición y conducción de las responsabilidades de la seguridad democrática", por el doctor Jorge Ortiz Sotelo.

Luego, después de cada exposición y sobre una síntesis conceptual, plantearemos la discusión. No buscamos necesariamente un consenso: buscamos la claridad conceptual dentro de la probable pluralidad de concepciones dada por la diversa formación profesional de cada uno y la experiencia personal.

Embajador Alejandro San Martín

Quiero subrayar que esta tarea no ha empezado hoy sino que se inició hace un par de años. Hemos tenido experiencias con otras organizaciones y de ella ha salido la metodología de trabajo, así como una nueva perspectiva que quisiéramos alcanzar: nos interesaría que esto se concretase en una investigación que planteara unas veinte o treinta cuestiones básicas, que se clasificarán en tres grandes áreas y comprenderán dos aspectos: (i) situación en el Perú; y, (ii) modificaciones y sugerencias.

Dentro de ese esquema, las ponencias o ideas que pondremos sobre la mesa atienden más a plantear un problema, una pregunta y alguna respuesta, mas no necesariamente una solución. Desde esa perspectiva, he preparado este texto sobre la

conceptuación general del Estado-Nación para dar un marco sociopolítico y económico que sirva de contexto. Pretende plantear una aproximación concreta de una organización sociopolítica en su génesis, en sus elementos básicos, y en qué medida la Fuerza Armada en general —ya sea en el Estado francés, alemán, británico o norteamericano— participa de esa estructura condicionante que es el Estado, y, según eso, cuál ha sido la función y el comportamiento real de la Fuerza Armada como estructura de coerción sistematizada. En el caso del Estado peruano, el monopolio de la fuerza —la coerción sistematizada como función— también corresponde a la Fuerza Armada. Se trata de establecer un contraste cualitativo entre nuestra organización como Estado y otras organizaciones matrices de las que el Perú ha tomado el modelo.

ESTADO Y FUERZA ARMADA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Embajador Alejandro San Martín

La exposición que voy a realizar versa sobre un marco teórico analítico que comprende lo económico, lo social y lo sociopolítico. El Perú, como cualquier sociedad, no escapa al sistema occidental. Desde las islas Timor hasta Afganistán, todas intentan organizarse dentro del esquema occidental, y en esa medida se define, por ejemplo, lo que es Afganistán hoy: si es un Estado organizado en una forma occidental o no. Las cuestiones operativas que plantea Afganistán parten de ese análisis, aunque sea un análisis equívoco al haber supuesto que el grado de desarrollo alcanzado por Afganistán lo hacía similar a un Estado-Nación occidental. Pero no es así. En este momento la fuerza militar de Estados Unidos enfrenta un riesgo que tenía previsto operativamente según un esquema tradicional Estado-Estado, lo que no se condice con la realidad. Los afganos son grupos tribales que en algunos aspectos tienen organizaciones parecidas a las de un Estado feudal occidental.

El tema de mi exposición es el surgimiento de la formación social del Estado-Nación y el rol del aparato coercitivo. Y evito usar el concepto de Fuerza Armada para abarcar todas las formas coercitivas estructurantes en otras organizaciones —como la talibán, por ejemplo—, que pueden tener una eficiencia muy alta de Estado sin serlo. En realidad, se trata de una estructura feudal teocrática altamente organizada.

Para efectos de una correcta intelección de la forma o formas de inserción de la Fuerza Armada —aparato coercitivo— en la sociedad, resulta necesario acceder a una idea central sobre el Estado y su función.

Los enfoques sobre el Estado son variados, y las definiciones, múltiples. Tenemos uno genérico en las definiciones legales; otro en los aspectos sociales e históricos; otro en los aspectos de administración y economía, y otro esencialmente funcional y organizativo.

En este ejercicio partiremos de un alcance genérico a toda comunidad humana, que es la necesidad organizativa del grupo, y cuya funcionalidad y formalización —normas, reglamentos, etcétera— dependen de las características socioculturales, económicas y políticas de cada sociedad. Dicho en otras palabras, de su estadio social, económico e histórico, de su momento cultural y, para hablar de las sociedades que conforman el sistema occidental —centrales o periféricas—, de su ubicación o de su forma de inserción.

La característica genérica es la organización. En efecto, a través de los estudios de historia, ciencia política o antropología política, este rasgo es característico de toda sociedad que adquiere relevancia central y especificidad concreta. A nosotros nos interesa la forma que toma en el sistema occidental desde el siglo XIV, siglo en el que suele fijarse la génesis del sistema y que históricamente devendrá en lo que se conoce hasta nuestros días como Estado-Nación.

Es una afirmación genéricamente aceptada que desde esa época el sistema occidental está caracterizado por un acrecentado proceso de racionalización que abarca todos los ámbitos de la vida: el económico, el social, el político, el cultural, el científico..., y en el que la razón, en su ejercicio frente a la realidad —experiencia— no tiene otro límite que ella misma. Las concepciones universales o teocráticas como explicación de la vida y la existencia van dejando de tener espacio, y este ejercicio colectivo de racionalización lleva en lo económico a una constante potenciación de la producción y los beneficios, lo que implica ejercer un control cada vez más eficiente de la conducta grupal o individual, así como del espacio, número de individuos, organicidad y coherencia productiva, entre muchos otros aspectos.

Estamos ante la emergencia de un nuevo tipo de sociedad, de individuo y de organización social y política. Estamos ante el surgimiento del Estado-Nación occidental, cuyo paradigma en Europa se definió hacia el siglo XVIII. Y este modelo

organizativo del sistema occidental tendrá vigencia indiscutida en los tres siglos que seguirán, y alcanzará —como pretendida aspiración, aunque no como realidad integral y orgánica— a las sociedades periféricas.

Este Estado ha sido descrito por grandes teóricos como Marx, Weber, Durkheim, Spencer, Bentham, Hobbes, y en lo que se refiere al surgimiento de su estructuración actual, estamos cercanos al desarrollo que hacen los profesores Wallerstein y Tilly, quienes advierten la existencia constante de dos factores esenciales: la concentración de capital y la coerción.

La necesidad de ir concentrando grandes espacios y muchas poblaciones con identidades comunes a partir de factores diversos exige un aparato igualmente concentrado de administración que, a su vez, demanda una concentración en los instrumentos de fuerza que luego será entendida como monopolio estatal de la coerción. Serán los estados nacionales europeos del siglo XIX —entre ellos uno europeo de origen: Estados Unidos— los que conformen la parte central del sistema y alrededor de los cuales se centrarán los conflictos por espacio, ventajas económicas o proyección ideopolítica.

La lucha entre los estados así constituidos y el control interno del espacio se concentrará en la estructura coercitiva conocida como Fuerza Armada, y será compartida por un tipo de organización hecha para el control interno del ciudadano: la Policía. Cabe recordar que, en el campo del control y seguridad ciudadana, serán la Francia napoleónica y luego la Inglaterra victoriana las que desarrollen este tipo de organización con más acierto y eficacia; de ahí que, curiosamente, sea en estos países donde surgirá la literatura policial. Los problemas de la administración ciudadana —robos, crimen—, parte de la realidad diaria, convertidos en literatura.

En el caso latinoamericano, los países como sociedades en proceso de formación e inserción al sistema habrán de organizarse dentro de este mismo modelo paradigmático, pero lo que en las sociedades centrales fue una necesidad natural de cohesión interna, en las periféricas emergerá artificialmente en situaciones o procesos socioeconómicos que responden a una dinámica estructural diferente. Así, al interior de sociedades de producción primaria de tipo agrario o minero en las que aún predominan identidades culturales no racionalizadas, el aparato de coerción centralizado —las Fuerzas Armadas—, con un alto nivel de organización y eficiencia, se convertirá en una organización de rasgos diferenciados, con entrenamiento, hábitos y costumbres propios. Es decir, una mentalidad diferente a las del todo social

en el cual está inserto. Esta corporación habrá de convertirse inevitablemente en un Estado dentro del Estado, en un proceso en muchos casos de creciente aislamiento. Su eficiencia para la administración sociopolítica, el control del espacio y la defensa del grupo social frente a una eventual agresión externa la hará imprescindible en cualquier cuadro de gobierno. Y en su percepción integral del interés propio, asumirá la del todo social y en muchos casos ejercerá el control político directo con prescindencia o participación parcial de los cuadros políticos administrativos civiles. Esta situación es común en las sociedades agrarias o más alejadas de los procesos de racionalización socioeconómica cultural occidental, principalmente en América Latina, Asia y África. Las corporaciones militares —o los líderes o cuadros salidos de ellas— asumirán los roles políticos por vía directa, y en algunos casos asumirán los proyectos de transformación y cambio de sus sociedades hacia modelos modernos occidentales. Y pretenderán constituir el vehículo central de transformación —o pretendida transformación— que ha caracterizado a las Fuerzas Armadas en estas áreas. Estaremos entonces ante los nasserismos militares políticos en África y Asia o ante los militarismos latinoamericanos de la década del setenta. En el caso de América Latina, el militarismo en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil tuvo como objetivo mantener el establecimiento social, y en el Perú y Ecuador cambiar su estructura socioeconómica. Habría que añadir aquellos proyectos militares personalistas o pretorianos que no tenían más fin que asumir la administración directa de las ventajas que puede dar el uso del poder coercitivo.

En todos estos casos, la función de la corporación militar excede la del control interno de un área y su defensa externa para convertirse en un gestor político que administra —cuando no define— los destinos del grupo. Este rol fundacional del aparato coercitivo sistematizado también caracteriza el surgimiento de los estados centrales europeos. Y encuentra otra columna en la necesidad de ser el garante de un tipo de proceso productivo, o de su variación, y en consecuencia está ligado a la producción y a su objetivo, que en el sistema occidental no es solo la subsistencia sino esencialmente el beneficio en términos de capital. Este punto caracteriza al Estado moderno, pues antes del siglo XIV los estados no se basaban necesariamente en la obtención de beneficios de capital. En el mundo moderno occidental, ese es el rasgo fundacional de la sociedad y, por lo tanto, del Estado.

Ahora bien: en el Perú, la organización sistematizada de la coerción surgirá después del conflicto con Chile, cuando al analizarse las causas de la debacle se advir-

tió el enorme grado de diferencia que hubo entre los cuadros militares chilenos, de alta profesionalización, organicidad y tecnificación, frente a las fuerzas peruanas, organizadas pero propias de una estructura agraria.

En 1895 el Perú llama a una comisión técnica francesa para profesionalizar a la Fuerza Armada. A partir de esa fecha, en la sociedad peruana —aún de tipo agrario y de extracción minero primaria— irá generándose progresivamente una corporación profesional con especificidad gremial, funcional y de alto nivel organizativo. La historia posterior, en la cual la propia sociedad peruana habrá de sufrir cambios, es en parte la historia de la relación entre la corporación y la propia estructura social que la alberga y de la que es parte fundacional.

De otro lado, es necesario crear en el sector social civil corrientes conscientes y conocedoras de la problemática de la defensa y de la administración del aparato coercitivo del Estado, especialización que, en la distribución de funciones políticas tradicionales, siempre se ha dejado al sector militar. Las nuevas formas de relación internacional en la era de la globalización, así como los cambios internos experimentados por la dinámica interna de la propia sociedad y por las condiciones externas provenientes de la globalización, exigen esta adecuación. Esa es una las razones de este seminario.

El segundo capítulo trata de los alcances teóricos y las formas de articulación del aparato coercitivo en las sociedades modernas y los tipos de Estado-Nación, además de sistematizar las grandes concepciones en boga en los últimos diez años y los conceptos básicos que se refieren a la estructuración formante del Estado con relación al aparato coercitivo. Así, el trabajo se ha articulado en función del aparato coercitivo como estructuración fundacional y administrativa en todos los estados. Se señalan las diferencias existentes entre la capacidad organizativa y el manejo coercitivo de la corporación frente a la sociedad en la cual está inserta. Así, en las sociedades centrales esta distancia casi no existe: cualquier empresa privada o pública tiene ese mismo nivel, mientras que en las sociedades periféricas más cercanas a las estructuras primarias agroexportadoras la distancia es enorme.

El proceso de diferenciación de la corporación militar con la sociedad en la cual está inserta suele tener dos causas: (i) el nivel de la propia sociedad; y, (ii) la dinámica modernizadora a la que se adscribe la corporación para poder ser competitiva en manejo de técnicas y material frente a otras corporaciones eventualmente adversarias. De allí surge la disfunción señalada entre las corporaciones militares de

las sociedades periféricas y la sociedad en la cual están insertas. Naturalmente los grados de inserción disfuncional son diferentes y provienen de los procesos sociales e históricos particulares. Esta sería la explicación por la cual las corporaciones militares tienden a asumir la conducción política y, muchas veces, económica y social. También explica por qué los gobiernos de estas sociedades tienden a apoyarse en ellas para tareas que el aparato estatal no puede desarrollar con eficiencia y los sectores civiles no estatales tampoco pueden asumir.

La corporación desarrolla, entonces, capacidades operativas que exceden las del propio Estado, y al interior de las sociedades periféricas se convierte en un ente o enclave parecido a las empresas transnacionales en términos de organización y capacidad operativa, pero sustentado siempre en una ideología o esquema ideoafectivo nacional. En muchos sectores económicos y políticos, la corporación se convierte en un asociado para la administración conjunta. Así, grupos políticos de empresariado o finanzas participan con ella en este ejercicio. De esa conjunción surgen los gobiernos autoritarios en todas sus formas, como demuestran las experiencias militaristas de distintos países latinoamericanos.

El nacionalismo inculcado en esta corporación es un elemento diferenciador sustancial frente a la gran empresa, que opera esencialmente en función de sus beneficios económicos. Así, la corporación puede prestar sus servicios en el campo social o político sin estar guiada necesariamente por la lógica del beneficio. Su misma lógica nacional creará la justificación para asumir las tareas de gobierno que se imponen a la dinámica social por la cual los políticos civiles son los que están destinados al gobierno.

En el caso de muchas sociedades africanas, y aun asiáticas, la realidad organizativa social sobre la cual se ha impuesto el Estado occidental era tribal, y el surgimiento de la nueva organización estatal no significó una variación en esta organización de base, ni en sus formas productivas, ni en sus comportamientos sociales, ni en su identidad individual. Esto dio lugar a que, décadas después de la formación de estos estados, la realidad tribal emerja con nuevos rostros, poniendo en crisis la organización estatal creada y dando lugar a espacios de conflicto primitivos prácticamente sin salida. De esto se puede concluir que, si no hay cambio social, la corporación militar tenderá a asumir el rol de control político y social.

En las sociedades centrales el proceso de cambio social hacia un igualitarismo horizontal generó organizaciones privadas y estatales de capacidad y eficiencia

similares o más altas que en la corporación militar. Ello no ha estado exento de luchas internas o dificultades, pero esto en esas sociedades es historia de los siglos XIX y comienzos del siglo XX. De este modo, las opciones de participación de la corporación militar en la decisión política, más allá de los asuntos de la defensa y la seguridad que son su función, prácticamente no se dan.

La sociedad civil se organiza y pretende un gobierno de partido o de grupo, para lo cual al cabo de cierto tiempo es inevitable contar con la única estructuración que abarca todo el espectro social. Eso significa pactar con la corporación, que al cabo de cierto tiempo advierte que la eficiencia administrativa no está a su altura y que, en consecuencia, puede hacerlo por sí misma. Esto ocurre incluso con la aceptación de la población, que le otorga una nueva confianza. Termina el ciclo por agotamiento y se vuelve a abrir otra opción civil. Es el orden cíclico de toda sociedad periférica, con excepción de aquellas que pasan del estadio primario exportador agrario a las condiciones socioeconómicas que permiten la producción de bienes intermedios y servicios. Es lo que se llama una socialización capitalista horizontal. En Europa, España es casi la última sociedad que ha logrado este nivel: en los últimos veinte años ha alcanzado los estándares franco-alemanes.

Quisiera subrayar que las lecturas generales de estos procesos aparecen en varios autores que he sintetizado, uno de los cuales es el profesor Charles Tilly, quien recoge las diversas fases que caracterizan este tipo de corporación. En su enfoque, los dos conceptos relevantes resultan ser capital y coerción. Inicialmente analiza el surgimiento del capital en la ciudad. Posteriormente, la conversión de la ciudad en espacio social tipo Estado.

La primera etapa fue el patrimonialismo, desde el 990 d.C. al siglo XIV. Se caracteriza porque las fuerzas militares son irregulares y no especializadas. Son Ejércitos de servidores, vasallos y milicias. La recaudación fiscal funciona a través de tributos o rentas. Me permito plantear una reflexión acerca de si no hay este tipo de rasgos en la sociedad peruana y en la organización del poder coercitivo peruano antes de la Guerra con Chile; es decir, desde la independencia. En esa época nuestra estructura agraria estaba determinada por las haciendas, grandes espacios organizados por señores hacendados que tenían coerción propia, sus propios cuadros militares o policiales para la administración de sus haciendas. De esta estructura se nutre el caudillismo que genera un tipo de organización pretoriana.

La Guerra con Chile generó una necesidad orgánica, pues es la primera experiencia traumática que genera la necesidad de organizar el aparato coercitivo de manera profesional. Así surgió la corporación militar moderna.

La segunda forma organizativa fue la mediación que se dio entre 1400 y 1700 en Europa. Se caracteriza por ejércitos y armadas de mercenarios, por la militarización del Estado y por el surgimiento de la burocracia. Es la época en que el Estado francés organiza la administración en esquemas jerárquicos, determina las funciones por áreas de acción, y jerárquicamente el sistema impositivo —los recaudadores— entra en el cuadro de administración del Estado. La burocracia comienza a parecerse al Ejército: vertical y jerárquica. De esta misma época es la militarización del gasto fiscal. Los impuestos se cobran regularmente, con precisión y con amenaza coercitiva. Estamos ya en la Francia de los siglos XVII y XVIII. Luego, Alemania e Inglaterra seguirán este mismo tipo de organización.

La tercera forma aparece después de 1700: entonces se constituyen los ejércitos y armadas nacionales. Está ya en curso en las sociedades la idea de nación y pueblo. Hasta antes de eso, las Fuerzas Armadas eran reclutadas en función del oficio militar, sin tener en cuenta lugar de nacimiento. En el siglo XVIII un oficial del Ejército francés era, al igual que un administrador, un funcionario de la administración nacional; nosotros diríamos ya del Estado. Y así como los impuestos se cobran para la Corona francesa y para el Estado, el oficial ejerce la función de defensa para ambos. Es pagado por la Corona francesa, a quien debe lealtad. Para esta época la función burocrática se desliga de la función estamental. El militar puede ser noble o no; lo que importa es que sea profesionalmente eficiente. La realidad del Estado como organización central ya está constituida. En las décadas posteriores, la lealtad se irá deslizando de la Corona-Estado al Estado-Nación.

La cuarta vendría a ser de la especialización. Hacia 1850, en los estados centrales la Fuerza Armada forma parte del sector estatal. Son ejércitos de ciudadanos que se han conformado como las burocracias civiles y está claramente establecida la función profesional, que en sus varias ramas puede ser civil o militar. Aparecerán la progresiva estatización de la sociedad y la consecuente división de funciones según áreas de producción o servicios. A partir del siglo XIX, dentro de la función de seguridad surgirá la de la Policía encargada del orden interno, primero de las ciudades y luego de todo el espacio nacional. Para esta época será muy clara la diferenciación entre defensa externa y seguridad interna. Además, se acentúa el fenó-

meno migratorio interno y el asentamiento de grandes poblaciones rurales en las ciudades, con el acrecentamiento de la problemática social y la delincuencia. La Policía, que en el siglo XVII no era tan necesaria, en los siglos XVIII y XIX resulta fundamental para mantener el orden en las ciudades. Policía significa también inteligencia, información sobre planes, capacidades y equipamiento del adversario de la delincuencia, o de todos aquellos que puedan subvertir el orden público.

Luego de la ampliación de los roles del Estado, surge el Estado benefactor, que ofrece servicios de educación, intermediación en el sector trabajo, salud, seguridades y subsistencia para los miembros menos favorecidos. Es el concepto que tenemos hoy día del Estado: seguridad entendida no solo como seguridad física sino para la subsistencia y la calidad de vida. En este concepto está comprendido el derecho a la educación y a vivir en condiciones mínimas. El Estado debe generar condiciones para que la población esté satisfecha. Esta es la ampliación de la etapa de desmilitarización del Estado. Es interesante observar que al comienzo, cuando se gesta la cohesión estatal, se concentra en lo militar y lo fiscal. Luego amplía sus roles y hay una creciente desmilitarización. La burocratización del Estado es la etapa en la que estamos, en la cual la función de defensa es una función de seguridad general, entendida aun desde el estado anímico de las personas: "si se sienten seguras". Está allí el derecho a la salud, a la alimentación, a la estabilidad y a condiciones de trabajo. Para esta época, en los estados centrales hay un paradigma fundamental: el ciudadano, el hombre que ya está caracterizado por su nivel de conciencia, percepciones e identidad personal. Es totalmente individual, y siente que tiene derecho a decidir sobre las cosas que lo atañen. Para llegar a la realización de estos derechos fundamentales, los estados centrales han pasado por un largo proceso de desarrollo histórico que vamos atravesando a destiempo en un intento de acercamiento a este paradigma.

Bien, las relaciones entre capital y Estado son las diversas formas existentes: patrimonialismo, mediación, nacionalización, y con esto terminaría la propuesta. Hay un listado que se refiere a la estructuración básica inicial de las organizaciones estatales a partir de los siglos XV y XVI y que son prácticamente las carencias que el Estado en el siglo XVI, manejando cohesión, fuerza y proceso de capitalización, va a cumplir. En el siglo XVI la soberanía aún era fragmentaria. Eran los señores feudales los que tenían la soberanía. En el siglo XVII, las soberanías se fusionan y se crea una forma. En el siglo XVI, los reyes eran conquistadores para sí; en el

siglo XVII, no son ellos sino es toda una organización estatal. En el siglo XVI, predominaban los intereses personales de los monarcas; en el siglo XVII, los reyes hablaban a nombre de la colectividad, en caso contrario no eran aceptados. Todavía en el siglo XVI los espacios estaban fragmentados físicamente, pero además tenían autonomía y administración; en el siglo XVII ya eso no existe. En el siglo XVI hay ejércitos privados y mercenarios; en el siglo XVII ya no. En los siglos XVII y XVIII se trataba de ejércitos profesionales.

En fin, este desarrollo es la descripción de la forma como se origina la organización estatal, sus carencias y cómo cien años después estas son corregidas. En la sociedad peruana vivimos ese proceso, y en parte estamos en el segundo o tercer nivel. Ahora, obviamente, esta es una sistematización, una racionalización de procesos históricos propios. Estos no se van a repetir del mismo modo necesariamente, pero nos sirve como contraste. Subrayo, y con esto termino, que el trabajo pretende ser un instrumento teórico para ser aplicado a la realidad peruana. No se ha investigado el proceso en la sociedad peruana al momento actual en términos de capital y coerción. Así, he dejado en blanco mi hipótesis personal. Comprobarla significaría ir a un trabajo de investigación que aún no he realizado.

Hoy, luego de muchas décadas de un proceso de cambio social y político con las disfunciones —por así decirlo— de la última década, se requiere de una nueva forma de inserción del aparto coercitivo en la sociedad, y probablemente de una adecuada reingeniería en su interior.

COMENTARIOS

Dr. Fernando Quirós

He encontrado un enfoque novedoso, ilustrativo, consistente y descriptivo. Me interesa especialmente el proceso natural que lleva a las unidades centrales europeas a la construcción del Estado-Nación con relación a lo que ocurre en las sociedades periféricas, en las que estas necesidades son en gran parte artificiales y, obviamente, generan otro tipo de estructura. Me interesaría un análisis comparativo de ambos procesos, especialmente en lo que se refiere a América Latina. Se ha mencionado que el proceso de lucha por la independencia precipita la formación de los Ejércitos y Fuerzas Armadas, porque obviamente salimos de un régimen

colonial, donde había una administración que venía de España. Y de pronto surge un proceso de independencia que ha sido muy estudiado y que puede tener orígenes y fuentes diversas, desde Túpac Amaru a las corrientes sanmartinianas y bolivarianas. En fin, el hecho es que se declara la independencia y nace formalmente, con una nueva Constitución, un nuevo Estado que requiere de una nueva administración. Allí se integra perfectamente este concepto de corporación, que es la única capaz de asumir esa administración. La pregunta es cómo conciliar este concepto de lo que surgió naturalmente en Europa y surge artificialmente en el Perú y América Latina. Es decir, cruzar este concepto con el proceso histórico de independencia de América Latina y la formación de las nuevas repúblicas.

Dr. Jorge Ortiz Sotelo

Considero que la Fuerza Armada peruana responde a la realidad peruana. Una realidad peculiar, cuyo estudio constituye una tarea igualmente compleja. No podemos tener como referente un Ejército suizo. Y ese es nuestro caso. Y entrar en el análisis del problema de la nación y el Estado con su Fuerza Armada resulta altamente complejo. Mi aproximación consiste en ir a los mayores o menores niveles de eficacia con relación a las funciones que se establecen para la Fuerza Armada.

Dr. Francisco Loayza

Me parece difícil abordar esta temática sin tener un concepto previo para acercarnos a ese universo. Creo que efectivamente ese proceso que en Europa caracterizó a la formación de los estados-naciones, en América Latina viene históricamente como un factor subsidiario. Nuestra sociedad está todavía en un estado de transición. Creo que en América Latina la transición permanente en la que está sumida la sociedad es parte de ese proceso que aún no ha logrado cristalizar. Creo que el Perú es uno de los pocos países de América del Sur que no han podido cristalizar su Estado-Nación, y el último país con fronteras contráctiles, que es lo que, en definitiva, ha gravitado en la conformación de los estados-naciones de América Latina y América del Sur. Para entender esto necesitamos una base teórica o explicación universal sobre cómo se da este proceso en el mundo.

Embajador Alejandro San Martín

La sociedad peruana era básicamente agraria y de extracción minera elemental, y lo siguió siendo hasta los años setenta. La sociedad chilena tiene un origen y causalidad diferente. Ellos no son generados, como nosotros, por los quechuas, y a partir del siglo XVI por Pizarro. En Chile no existían ni los quechuas ni Pizarro, quien llegó al Perú con una espada y un arcabuz. A Chile llegó doscientos años después gente modesta, generalmente catalana, vasca y extremeña. Gente que llegó a trabajar —colonos— de la incipiente burguesía española. No eran guerreros, ni administradores, ni aristócratas venidos a menos buscando fortuna. Y otra diferencia es que allí prácticamente no hubo mestizaje. Cuando llegaron los inmigrantes —no conquistadores— no había una sociedad previa compleja, como la quechua, ni una cultura andina de la profundidad, dominación y organización social, económica, política y cultural del imperio quechua. De modo que allí hay un proceso de asentamiento colonial a través de la inmigración de colonos que, desde un comienzo, tienen como identidad y referente social la sociedad europea agro-capitalista de la que provienen. Muchos son artesanos, pequeños comerciantes o trabajadores de la tierra. No hay, pues, una sociedad previa, y se da más bien un asentamiento hispánico completo, de cuadros ya semicapitalistas que vienen a trabajar y a crear su propia realidad con sus manos, a diferencia del administrador hispánico que llegó al Perú en los siglo XVI y XVII, y aun en el XVIII, proveniente del sur español, gaditano o sevillano, que tenía que ver con la administración de Indias o el estamento de administración central de colonias. Y que no venía a trabajar sino a administrar a la población local en sus diversas formas, ya fuera orden social, fiscal, justicia, seguridad o extracción económica minera o agraria. En consecuencia, no se dio la superposición de una población española blanca sobre la población indígena quechua originaria, lo que en el siglo XIX vendría a dar lugar a los dos paralelismos sociales de la "República de Españoles" y la "República de Indios" de las que hablan historiadores y sociólogos contemporáneos.

La gente que llegó a Chile venía a hacer las cosas con sus manos, a una tierra inhóspita y casi deshabitada. En aquel entonces, el eje de la administración central estaba en el Perú, y el eje económico se sustentaba en la extracción minera. Con la independencia, el espacio peruano deja de ser el eje de la administración central y queda circunscrito a sus nuevas fronteras, que no son solo espaciales sino también

económicas y políticas. El Perú de grandes espacios feudales, con sus aparatos de control parciales —en las haciendas— que luego se concilian alrededor del eje ideal del Estado peruano, experimenta un primer trauma cuando, organizado alrededor de estas conciliaciones feudales, se tiene que enfrentar a una organización estructurada dentro del esquema del Estado occidental moderno.

La forma de inserción chilena en ese momento, a través de los intereses del capital británico, es otro de los elementos estructurales del Estado chileno. La guerra se ve como un problema subsidiario de la administración del salitre, que fue resuelto por la vía de un ajuste espacial que dio lugar a un conflicto entre dos organizaciones estatales muy lejanas. El problema visto desde el centro es equivalente a cómo se verán los problemas de administración de espacio entre empresas belgas o inglesas en el África, que se confunden con los tribales de las poblaciones locales. Aunque para las poblaciones africanas ello es una guerra de resultados catastróficos.

Ahora bien: el Estado-Nación es en gran parte una realidad emocional, que se halla en la base de la identidad y de las expectativas del individuo. Y esto se puede apreciar con claridad en la famosa batalla de Valmy, en la que se enfrentaron el antiguo y el nuevo régimen: las tropas de Austria y Alemania —las mejores de Europa en ese momento— frente a las de la Revolución francesa, espontáneas, carentes de formación y de equipo. La mortandad fue muy alta del lado francés, pero los austriacos no consiguieron avanzar. Goethe, que asistía a la batalla desde una zona elevada, observa. Goethe era poeta, filósofo y científico, pero sobre todo era un buen analista. No ganan. Curiosamente dan las seis de la tarde, que según la norma militar de esa época significaba terminar las operaciones: se contaban los muertos y ganaba quien tenía menos bajas y había avanzado más, y resulta que los austriacos no habían podido avanzar. Había muchos muertos, pero la línea era la misma, y lo increíble es que el adversario del frente estaba armado con mosquetones, con palos, con piedras: era una horda. Los austriacos empiezan a darse por vencidos; estaban agotados de seguir disparando en el mismo sitio. Cuando el Estado Mayor se reúne, preguntan a Goethe su opinión y él dice: "Esta es una batalla que no puede ser ganada: es la lucha de un Ejército contra una nación. Ustedes han sido testigos de la alborada de una nueva época. El Ejército austriaco-alemán está peleando contra una nación. Es la nueva época y no estamos preparados militarmente para ella. Pero tenga en cuenta que nuestros soldados son soldados al frente de una nueva nación con ciudadanos, y para vencer tendríamos que haber eliminado a

todos los franceses. Recomiendo que el Estado Mayor dé la instrucción para retirarse, porque no tiene sentido avanzar: no tendríamos suficientes municiones para matar a todos los franceses".

Creo que la distancia era muy grande. Nuestra sociedad no tenía el desarrollo occidental de la sociedad chilena. Tenía un núcleo de identidad muy fuerte, pero no fue capaz de compensar las desventajas organizativas y técnicas por una razón: porque las organizaciones que constituían la sociedad peruana todavía eran feudales. Hay muchas anécdotas sobre eso. En la sierra central del Perú, cuando llegaba Cáceres, no sabían distinguir exactamente si era un general chileno o uno peruano. Para ellos lo peruano y lo chileno eran indistintos y extranjeros por igual. No había una organización social moderna. Así, el Estado-Nación no reside únicamente en la organización sino en la identidad social sobre la cual se funda esa organización. En el caso de Francia, en el siglo XVIII era homogénea y eso lo vio Goethe. Dijo: "Es imposible ganar; no vamos a perder, pero para ganarles tendríamos que matar a todos. Estamos peleando contra una nación". Es un cambio social cualitativo que va a dar lugar a un nuevo tipo de Ejército, a un tipo de organización llamada Estado-Nación.

Con respecto al elemento coercitivo, es necesario analizar qué somos, cómo es nuestro Estado-Nación y cómo se definen las identidades europeas como Estado-Nación. Hasta ahora, la cohesión no es el único componente: también está la racionalización. Cuando ella se aplica a lo económico es racionalización productiva, y cuando se aplica a la administración de espacio racionaliza la cohesión. Esa cohesión es la Fuerza Armada, que es un elemento fundacional en cualquier tipo de organización social. En nuestro caso, a partir de 1895 se advierte esa necesidad, no tanto interna cuanto por necesidad de hacer frente al vecino.

Con relación a lo que dijo el doctor Fernando Quirós, se diferencia entre los dos procesos de formación del Estado-Nación. Es un punto sustancial, porque en el caso de las sociedades periféricas —el Perú incluido— la corporación que sistematiza la coerción adquiere un sobredesarrollo de eficiencia que no tienen otros sectores sociales. Y dentro de esa dinámica surgirá una diferente capacidad operativa frente a otras entidades sociopolíticas en lo que se refiere a esta disfunción.

Esa pregunta es fundamental, pues dentro de las aspiraciones del Estado-Nación de la periferia, las nuestras, e incluso las de 1960 a 1970 en Asia y en África, se

basan en la organización de la coerción en función de la independencia, de la autonomía frente a un poder dominador, y de la necesidad organizativa horizontal frente a los vecinos para asegurar un espacio. Entonces, en todas se produce este fenómeno. Así, por ejemplo, el Ejército egipcio revolucionario de Nasser, que hereda la organización británica, se convierte en partido.

También en Israel son cuadros de guerrilleros los fundadores del Estado israelí, que luego devendrán en un ejército profesional y que, después de diez o quince años, empezarán a tener cuadros profesionales. Pero es la coerción sistematizada la que da lugar al Estado de Israel que hoy conocemos. Y no es un accidente que el general Sharon sea actualmente el Primer Ministro, que Moshe Dayan también haya sido Primer Ministro, que no distingan muy claramente la funcionalidad militar de la funcionalidad sociopolítica, y que sea casi una tradición que un general exitoso en el Ejército de Israel deba continuar la búsqueda de los mismos objetivos por otros medios —como diría Clausewitz— y convertirse en un líder político exitoso. Es decir, hay una continuidad entre lo político y lo militar. Esa continuidad es la que estructura prácticamente todo.

Sadam Hussein, socialista en sus orígenes, estructuró un ejército nacional que pudo enfrentarse a Estados Unidos. Pero no hay una distinción muy clara entre la funcionalidad política y la militar. Es una estructuración de tipo político-militar en la cual los niveles de acción política no se distinguen mucho, al igual que en Israel.

En la India, un militar termina su carrera y no participa en política. La profesión es totalmente ajena a la política. Y en esto confluyen las tradiciones indias y la tradición británica, en la cual los militares no participan en asuntos civiles. La India generó su autonomía no por una vía de ejercicio coercitivo sino por una vía pacífica de transición en la cual los militares, que antes eran oficialidad inglesa, continuaron siendo oficialidad local nacional e inicialmente formaron sus cuadros en escuelas inglesas y después por sí mismos. Pero siguieron siendo los mismos cuadros de coerción de la administración inglesa, que trabajaba solamente en coerción. El partido socialista indio continuó con sus tareas políticas, y la diferencia entre un militar y un político sigue siendo profesional. El militar se retira y no le interesa la acción política. Y los cuadros políticos no intervienen en los asuntos del cuartel. Han heredado directamente la realidad inglesa. Aparte de ello está la realidad social india, que en el sistema de castas establece una diferencia entre dirigentes políticos y guerreros. La casta más alta es la de los brahmanes, y luego viene la de los guerreros.

Ahora bien: ¿qué hacer cuando en el Perú, en Argentina, en Chile o en cualquiera de las sociedades periféricas hay una guardia suiza dentro de una sociedad que no es Suiza? Es decir, ¿cómo usar un Roll's Royce para que resulte funcional en una sociedad donde no hay muchas carreteras? ¿Cómo puede ser usado, o cómo desarmarlo, o cómo no tenerlo?

Embajador Hugo Palma

Quisiera señalar dos cuestiones. Creo que la introducción ha sido necesaria para dar una visión general de la problemática desde el punto de vista histórico, social, político e institucional de la formación social y del aparato coercitivo —Fuerza Armada, Policía, etcétera—. Me parece que era absolutamente esencial, y confirma la necesidad de que hay que entender esto integralmente y tratar de diferenciar lo que puede ser mito de lo que es real, porque no olvidemos que en esto también hay un poco de mito. Hay mitos fundacionales y mitos que simplemente se van creando en el curso de la vida institucional. Son las visiones que se van estructurando poco a poco, hasta que llegamos al momento de las necesidades actuales en el que nos encontramos. Es decir, qué hacemos aquí y ahora. Porque los procesos sociales tienen una razón de ser. Y aunque no creo que haya un "libreto social", el proceso se va dando y generando sus propias circunstancias, y esto debe tenerse en cuenta. En un momento tenemos que desempeñar nuestro rol, ya sea que lo inventemos nosotros o que lo invente la historia. Y mañana les tocará a otros. Reconozco el peso del condicionamiento sociohistórico, pero no soy determinista. Creo que es indispensable conocer el punto de partida o la coyuntura económica, social y política en la que estamos para, a partir de ella, poder proyectarnos. Pero no creo en la causalidad fija de la historia.

CONFLICTO EXTERNO

General (r) Daniel Mora Zevallos

El tema central de mi exposición consiste en las posibilidades de conflicto externo para el Perú. En los últimos años, el mundo ha sufrido profundas transformaciones políticas, económicas y sociales. Esto no es un misterio para nadie. A partir de la

desintegración de la Unión Soviética, los acuerdos multilaterales de desarme se multiplicaron. Y la idea de un mundo sin conflictos se tradujo en diversas corrientes de opinión. En este nuevo orden mundial, la reunificación de Alemania, la desintegración de la Unión Soviética y el resurgimiento de Europa Central permitieron afirmar que se estaban sentando las bases de este llamado nuevo orden mundial, en el cual la democracia, con su tendencia a estimular las responsabilidades individuales, se iba a fortalecer como sistema de gobierno, con mayores libertades. Ello significaba el término de las confrontaciones ideológicas.

Sin embargo, los nacionalismos han surgido con renovada intensidad, así como nuevos centros de influencia de la sociedad civil organizada irrumpen con fuerza en el tradicional juego de la diplomacia y la estrategia. A ello se agrega la competencia por mercados, tecnología, inversiones y finanzas, lo que genera relaciones más universales.

Muchos piensan que esta situación se está consolidando en un nuevo periodo de paz universal, sin considerar los peligros que representa o podría generar la hegemonía de una sola superpotencia. Otros sostienen que, a pesar de la desaparición de la Unión Soviética, el orden internacional no ha variado.

Creo importante plantear la siguiente interrogante: ¿El fin de la Guerra Fría tiene los mismos efectos para Latinoamérica que para Estados Unidos? La respuesta es no.

La pobreza sigue siendo una constante en nuestros países: subsisten las desigualdades económicas y falta una institucionalidad democrática. A pesar del proceso de consolidación, los conflictos históricos fronterizos continúan siendo una realidad, aunque muchos estén en vía de solución. La subversión y el terrorismo subsisten en diversos países del área. Allí debemos concebir el narcotráfico, que es una amenaza contra la estabilidad de algunos estados.

En este nuevo orden mundial se presentan cambios sustanciales en el tipo de conflictos bélicos que pueden desencadenarse. Están las amenazas tradicionales, a las cuales debemos agregar nuevas amenazas no militares, como la violación de derechos humanos, las agresiones al ecosistema, etcétera.

Las rivalidades comerciales que pueden generar conflictos en los próximos años se establecerán alrededor de cuatro grupos de influencia: Estados Unidos, China, la Unión Europea y Rusia. Son nuevas relaciones que al momento no constituyen motivo de conflicto, pero el poder hegemónico actual de Estados Unidos, sustenta-

do en su poder político, económico y militar, no parece que pueda contribuir decisivamente a construir una sociedad distinta donde reine la paz. En lo esencial, los conceptos de seguridad no han variado, y pensar en un enfoque global de la seguridad para la humanidad en el momento actual no parece ser lo más acertado.

Muchos intelectuales han afirmado que en un mundo globalizado las cuestiones comerciales y económicas prevalecerán sobre la seguridad. Sin embargo, en los hechos los conflictos y la violencia se han incrementado. Los periodos de paz han sido cortísimos. Luego de la Primera Guerra Mundial hubo voces optimistas para una paz duradera a través de la Sociedad de Naciones. Igualmente, en la Segunda Guerra Mundial se creó la Organización de Naciones Unidas (ONU) y se pensó en una paz definitiva. Vino la Guerra Fría, el derrumbe de la Unión Soviética, y nuevamente se pensó en una paz definitiva. Sin embargo, en el mundo han estallado innumerables conflictos locales y no debe escapar a cualquier pensamiento estratégico que muchos pueden arrastrar a conflictos de mayor magnitud.

En todo este panorama, América Latina —y en particular, en mi opinión, América del Sur— podría ser denominada una zona de paz relativa. Una rápida visión sobre América del Sur nos permite asegurar que las probabilidades de confrontaciones militares de grandes proporciones son prácticamente nulas. Desde la Guerra del Chaco no ha habido en la subregión una confrontación bélica importante. Pero sí han existido "demostraciones" del material bélico de que disponen los países. Hay puntos de tensión que podrían derivar en conflictos o en crisis, pero dado el contexto, la posibilidad de enfrentamiento es mínima.

Las tensiones entre Chile y Bolivia por la aspiración a una salida al mar constituyen un conflicto estructural, fundamentalmente territorial. Chile no está dispuesto a entregar territorio. Sin embargo, ha intensificado sus relaciones políticas y comerciales ofreciendo a Bolivia salidas portuarias ventajosas para la construcción de oleoductos para exportar gas a México y América del Norte. Chile, que necesita luz y agua para su zona norte, puede complementar esta necesidad con Bolivia. En el plano militar, Chile posee un poder bélico superior al de Bolivia. Recientemente ha declarado estar dispuesto a restablecer las relaciones con el país altiplánico y abordar el desarrollo e integración en forma conjunta. Este es un claro ejemplo de cómo los intereses comunes sientan bases para la cooperación y la seguridad. Los intereses compartidos diluyen los conflictos.

Las relaciones de Chile con Argentina están en franco proceso de cooperación,

distensión y acercamiento, aunque hay que decir que históricamente nunca llegaron a la guerra. La declaración conjunta de 1990 marcó un hito importante que demostraba la voluntad política de ambas partes por superar todos los problemas existentes, especialmente los relacionados con los límites. En el plano militar, Chile ha reparado en sus astilleros un destructor argentino y desde hace algún tiempo ambos países están realizando operaciones militares conjuntas, participan activamente en misiones de paz en diversos países del mundo y han firmado un acuerdo para la homologación de gastos en defensa.

Chile se encuentra en un proceso externo de consolidación democrática. Ha afianzado sus lazos con grandes bloques en lo económico como el NAFTA y el Mercosur, y últimamente ha buscado llegar a la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea previsto para el 2002.

En el terreno militar, desde hace diez años Chile está en pleno proceso de modernización de sus Fuerzas Armadas a través de los planes "Fortaleza", "Bicentenario" y "Trident", y complementa estas acciones con gestiones diplomáticas que acrecientan sus relaciones bilaterales con países del área.

En el caso de las relaciones entre el Perú y Chile, las tensiones se originaron por el incumplimiento de Chile del Tratado del 29 y su Protocolo complementario. Este tema ha sido superado y ha dado lugar a una nueva etapa de relaciones, aunque queda pendiente el asunto de la frontera marítima. Así, gradualmente se han ido fortaleciendo las relaciones políticas, económicas y comerciales. Las inversiones chilenas en el Perú son importantes, y para el mediano y largo plazo se prevé una mayor cooperación comercial. En el plano militar, el Perú ha iniciado la reestructuración de sus Fuerzas Armadas. En la actualidad las Fuerzas Armadas chilenas tienen mayor capacidad operativa que las peruanas y Chile tiene un presupuesto militar dos veces y medio mayor que el del Perú. Hemos iniciado conversaciones para homologar los gastos en defensa, similares al proceso Chile-Argentina. Sin embargo, no es esperable que Chile desista de sus adquisiciones. En nuestro país —en proceso de consolidación democrática— la seria crisis económica, con recesión y desempleo, es el principal factor de conflicto político y social y por ello demanda la atención prioritaria del gobierno.

En el caso del Perú y Ecuador, el problema está prácticamente resuelto. En 1998 se suscribieron diversos acuerdos que pusieron fin a las diferencias existentes con respecto a la aplicación del Protocolo y se establecieron bases para la cooperación,

integración y desarrollo de la zona fronteriza. Y hemos incrementado el intercambio comercial de manera importante. En el plano militar, se han reiniciado las reuniones bilaterales entre las Fuerzas Armadas para el fomento de las medidas de confianza. Asimismo, por primera vez se ha realizado un ejercicio de puesto de mando de operaciones conjuntas para el mantenimiento de la paz: el "Equinoccio 2001". Este ejercicio ha sido organizado por las Fuerzas Armadas del Ecuador y del Perú y auspiciado por Estados Unidos.

En el plano interno, Ecuador enfrenta una severa crisis económica y social e inestabilidad política debido a la falta de puntos de entendimiento entre los diversos grupos políticos y el desprestigio de sus principales instituciones, con una clara falta de liderazgo nacional que afecta su gobernabilidad.

Con relación a Colombia, el "Plan Colombia" augura la paz, pero se corre el riesgo de enfrentar a amplios sectores de la población campesina, urbana y paramilitar. Esta situación preocupa a la región, en la medida en que puede producirse un desbordamiento de los procesos de violencia hacia otros países del área, como ya se ha visto en Ecuador y, en menor medida, en Brasil.

En este sentido, las Fuerzas Armadas de Ecuador han organizado una Fuerza de Tarea Conjunta para enfrentar las acciones subversivas que se produzcan en la frontera de este país, así como el acceso de grupos de narcotraficantes.

Brasil ha movilizado 22 000 hombres hacia la frontera con Colombia. Venezuela, Colombia y el Perú han reforzado sus dispositivos militares. Panamá es el país más vulnerable de la región, y ha manifestado públicamente su incapacidad para enfrentar la incursión de la guerrilla colombiana.

En el caso de las relaciones entre el Perú y Bolivia, aún persisten problemas con las islas Caana y Patahuata. Los poblados bolivianos reclaman la propiedad de dichas islas, y se producen fricciones frecuentes. Aún hay problemas originados por la xenofobia boliviana. Bolivia sufre una fuerte recesión que cada día se agrava; el malestar laboral se ha incrementado y, como consecuencia, hay desórdenes sociales que están afectando la estabilidad política, económica y social.

La vieja rivalidad entre Brasil y Argentina ha perdido terreno para dar paso a un nuevo tipo de relación en el contexto del Mercosur y la ratificación del uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, con acuerdos para inspecciones y fiscalizaciones mutuas. La crisis energética está afectando diversos sectores económicos y no se ven soluciones en el corto plazo. Se prevé que en los próximos años se

agudice el clima de tensión social en Brasil.

La tensión entre Venezuela y Colombia se origina en la disputa por las áreas marinas y submarinas del Golfo de Venezuela por el dominio de esa gran cuenca petrolera ubicada en el lago de Maracaibo. Desde 1987, la situación tiene la característica de un *statu quo* que puede desembocar en una negociación directa o en un arbitraje.

Los cambios en el sistema internacional han producido un fuerte incremento del intercambio comercial en el Grupo Andino, así como el surgimiento de un nuevo alineamiento económico entre México, Colombia y Venezuela, lo que permitirá resolver el conflicto a través de la negociación directa o el arbitraje. No obstante, en Venezuela se están produciendo manifestaciones de xenofobia contra los colombianos radicados en ese país. En el frente interno, Venezuela atraviesa por una fuerte recesión económica, con una retracción importante de las inversiones.

Las tensiones en Venezuela y Guyana tienen como causa la disputa territorial por el área extensa y rica de la zona de Esequibo, que Guyana logró desde 1966 y que ha conservado desde su independencia de Gran Bretaña. Desde 1985 se aprecia un periodo de distensión.

En general, en toda la región no hay estabilidad política, económica o social. Al lado de una carencia de instituciones sólidas está la crisis económica, los problemas de desempleo y la agudización de la pobreza.

En los países latinoamericanos de mayor crecimiento económico se están produciendo más rápidamente procesos de integración y cooperación y se están estableciendo medidas de fomento de la confianza. No hay xenofobia en los países de mayor desarrollo relativo, con excepción de Bolivia y Venezuela.

La generación de intereses comunes ofrece el sustento para la cooperación y la seguridad. Los aspectos mencionados revelan que, con excepción de Chile, todos los países de la subregión con severa crisis económica, falta de institucionalidad, y en general, inestabilidad, no podrían plantear hipótesis de guerra. La disponibilidad de medios, los factores económicos y la limitación logística consecuente limitan el empleo de las fuerzas. Estas necesitan una amplia gama de recursos materiales y morales, y queda entendido que no es posible tener unas Fuerzas Armadas de elevada moral con combatientes hambrientos, mal vestidos o descalzos. Una actitud ofensiva requiere fundamentalmente de superioridad de medios con relación al oponente, cuando menos en el teatro de operaciones.

En nuestro país se han planteado hipótesis de guerra, pero para materializarlas se requeriría de abundantes medios. Y, evidentemente, esto hace que la factura para el tratamiento estratégico operativo sea muy alta y que la economía sea incapaz de soportarla. En el mejor de los casos tendríamos que optar por la vía del endeudamiento. Esta situación nos permitiría adquirir, pero no mantener, ni operar, ni instruir ni entrenar en el corto plazo, y menos aun en el mediano, pues en ese lapso el equipamiento habría entrado en obsolescencia tecnológica.

Desde una perspectiva realista, al establecer necesidades de seguridad los estados deben basarse en las capacidades con que cuentan los estados vecinos antes que en las intenciones expresadas por sus gobernantes y por sus propias capacidades. ¿Cuánta seguridad es suficiente? Es preciso establecer el nivel mínimo de seguridad que requiere el Estado en comparación con los objetivos del crecimiento y desarrollo del país. Establecido el nivel mínimo, cualquier gasto adicional debe ser evaluado en función de su oportunidad.

Creemos que los intereses comunes generan una mayor aproximación y sientan bases para la cooperación, integración y seguridad.

La falta de una sólida institucionalidad, la violencia política, el terrorismo, la subversión, el narcotráfico, la crisis económica y la crisis social constituyen una amenaza a la seguridad interna. No hay seguridad sin estabilidad política, económica y social. Por tanto, en la situación actual las probabilidades de conflictos externos de significación son casi nulas. No es posible afrontar con éxito un conflicto externo con un frente interno totalmente convulsionado.

La teoría de la paz democrática supone que, entre estados democráticos, los conflictos de interés no se resuelven por la vía de las armas. Es fundamental considerar la democracia para que se diluyan las hipótesis de guerra. Si a esto agregamos la falta de guerras en las últimas décadas, cuando existía un contexto propicio para ello, en las condiciones actuales de profundas transformaciones la amenaza militar se vuelve inoperante como hipótesis de conflicto. Los problemas en Latinoamérica no son ideológicos, religiosos o políticos, sino fundamentalmente geográficos o territoriales, y en el futuro irán perdiendo importancia. En este contexto, ¿cómo plantear una hipótesis de conflicto que realmente responda a nuestra realidad y posibilidades?

La estrategia de defensa es otra vía para regular las adquisiciones militares. Hemos visto que una estrategia de defensa puede ser de carácter defensivo, con metodolo-

gía disuasiva u ofensiva. Una estrategia defensiva pretende disuadir al potencial rival de proseguir sus objetivos políticos por medios militares. El punto es que una estrategia de disuasión tiene éxito cuando es totalmente conjetural, sin verificación material de los argumentos, y puede implicar la adquisición de armamentos sin planteamientos militares distinguibles. Todo lo contrario de los requerimientos de una estrategia ofensiva, que proyecta sobre el adversario una sensación de inseguridad.

En resumen, una estrategia defensiva requiere de montos comparativamente menores, no solo por su propia naturaleza sino porque al limitar el grado de amenaza que el propio potencial militar representa para el Estado vecino, dota a este último de un incentivo para reducir su propio gasto en defensa.

En Sudamérica, tanto la geografía como el equipamiento militar disponible favorecen la estrategia defensiva sobre la ofensiva. Grandes distancias separan los centros económicos y políticos de nuestro país, y tenemos zonas de amortiguación geopolítica como la Cordillera de los Andes, extensas áreas selváticas, etcétera. De allí que no haya habido en la región conflagraciones bélicas en las últimas décadas. Si a todo esto agregamos democracias en proceso de consolidación, inestabilidad política, económica y social, desempleo, extrema pobreza, acelerados procesos de cooperación y consolidación, problemas históricos fronterizos sin mayor significación, en vías de solución por negociación directa o arbitraje, fácilmente podrá apreciarse que en el mediano y largo plazo no se avizoran confrontaciones bélicas de significación. Por el contrario, en América Latina hay preocupación por buscar estabilidad política, económica y social, fortalecer la democracia y lograr el crecimiento y el desarrollo económico, que es el elemento básico de cualquier estrategia. No menos importantes son las nuevas formas de organización de la seguridad internacional, como la diplomacia preventiva, el establecimiento y mantenimiento de la paz y la diplomacia reflexiva regional, que disuadiría cualquier acto de guerra o de agresión. En consecuencia, en nuestro caso particular, seguir con la tradición de formulación de hipótesis de guerra es estar fuera de la realidad. El sistema internacional no lo permitiría y las grandes carencias de nuestro país no podrían solventarla.

¿Cómo prever que situaciones de conflicto no nos alcancen o nos lleven a un punto sin retorno? En la actualidad, en nuestro país las Fuerzas Armadas han identificado diversos puntos de fricción o de probable ocurrencia de conflicto, 99 por ciento de

los cuales están relacionados con problemas fronterizos. No obstante, pueden emerger otros factores de divergencia, pero que históricamente no han sido determinantes en el desarrollo de conflictos.

En las últimas décadas, para superar o evitar situaciones de conflicto se han establecido medidas de confianza con todos los países limítrofes. Sin embargo, y a modo de ejemplo, con Ecuador esto no tuvo los efectos deseados. Luego del conflicto del Falso Paquisha, en 1981, se puso en marcha una serie de medidas de confianza, tanto en el campo militar cuanto en el terreno político. A pesar de ello, en 1995 desembocamos en el conflicto del Cenepa. Y es que la confianza se genera en un ambiente de ausencia de amenazas. No puede surgir confianza cuando una de las partes tiene la percepción de que sus objetivos, derechos o intereses están amenazados o pueden ser violados. Hay que enfocar las causas generadoras de posibles conflictos para reducir tensiones y eliminar suspicacias, resolviendo mitos y temores para tratar de superar situaciones de crisis. Muchas veces el sentimiento de los pueblos, las agresiones, etcétera, exacerban los conflictos. Aquí juega un rol importante la voluntad política de los gobiernos y la prensa para construir un ambiente distinto, erradicando las diferencias que disminuyen las posibilidades de la ocurrencia del conflicto y generando o fomentando la cooperación e integración. En nuestro caso, las medidas de fomento de confianza mantuvieron la latencia del conflicto y difirieron su solución en el tiempo. En consecuencia, solo se tiene éxito cuando han desaparecido las causas fundamentales que originan el conflicto. Hoy, en el caso específico del Ecuador, estas medidas realmente fomentan la confianza. En 1999, durante el trabajo de desminado, por ejemplo, se determinó que las instalaciones del puesto de vigilancia de fronteras Ecuador-Coangos se encontraban en territorio peruano. Se hicieron las notificaciones correspondientes en abril del 2001, durante la XIV Reunión Bilateral de Inteligencia. Allí se informó que aún no habían sido replegadas dichas instalaciones. En junio del 2001 fueron retiradas.

Otro caso: en diciembre del 2000 se constató la existencia de las construcciones de una ONG del Ecuador en una isla del río Lagartococha en territorio peruano. Se hicieron las notificaciones y se realizaron las constataciones, y el 28 de abril del 2001 se culminó el retiro de estas instalaciones. O sea, hay una voluntad distinta. Las medidas de fomento de la confianza sirven para disminuir las tensiones menores.

En otras palabras, ponerlas en marcha requiere de un nivel previo de confianza y esta se alcanza cuando se eliminan las causas que originan el conflicto. En el caso ecuatoriano, estas medidas deben incrementarse y estimularse para mantener esta sensación de falta de amenazas eliminando la desconfianza entre las partes. Cuando las causas que originan los conflictos permanecen, normalmente los acontecimientos superan muy rápidamente los mecanismos establecidos en las medidas de confianza.

Hemos mencionado que en las circunstancias actuales no se vislumbra en la región el recurso al uso de la fuerza para la solución de diferendos. Y esto habla de la inmejorable posibilidad de lograr soluciones a los problemas que arrastramos durante décadas y que constituyen un freno para la integración y el desarrollo conjunto. De preferencia las medidas preventivas se ubican en el campo político. Y los intensos esfuerzos diplomáticos, paralelamente a las medidas de confianza que se pongan en marcha, contribuirán a incrementar los niveles de confianza a alcanzar. Evidentemente, todo esto requiere una voluntad de paz de todos los involucrados. No existen pues amenazas externas que afecten realmente la seguridad del Estado. Los conflictos que se pueden manifestar en el futuro serán solucionados por la conciliación y la cooperación. El problema parece ser más de planificación inteligente que de medios. Con tecnologías avanzadas y con el uso de nuestros mejores recursos humanos y materiales, es posible diseñar una hipótesis de conflicto defensivo-disuasiva. A diferencia de lo que ocurrió en el mundo del fin de la Guerra Fría, cuando se generaron muchos espacios de inestabilidad, en América Latina la tendencia ha sido la de un progresivo proceso de pacificación, y creo que no debemos perder esta oportunidad.

COMENTARIOS

Embajador Alejandro San Martín

El texto del general Mora resulta clave en todo el proceso, pues distingue entre lucha y conflicto, y de esa diferenciación sale toda la articulación de lo que debe ser la posible hipótesis de conflicto. Uno de los puntos centrales de la ponencia es el de las causas.

En este tipo de conflicto, los mecanismos de medidas de confianza no dominan el conflicto, pues ellas siempre suponen la inexistencia de una causalidad conflictiva clara y determinante. Mantener el conflicto en un nivel de baja intensidad por tiempo indefinido es, en todo caso, un pobre resultado.

Le preguntaría al general Mora, con relación a Chile, si es posible precisar probables causas de conflicto, e igualmente con relación a Ecuador. Eso nos daría un perfil real de la constitución de hipótesis de conflicto y de manejo de este. De acuerdo con esto, ya fuere la resultante analítica conflicto o no conflicto, habría que tener siempre presente la opción procesal no racional: el azar o el accidente.

General Luis Block

El documento del general Mora me parece muy interesante. No necesito hurgar mucho en él porque conozco sus conceptos y desarrollo. Sin embargo, creo que es necesario profundizar en el análisis de lo que podríamos llamar la prevención de conflictos, porque en el estudio y en la búsqueda de las causas que puedan ocasionar una situación de crisis en un momento determinado y en la falta de percepción para ubicarla o precisarla puede estar el que se convierta en un real peligro para la seguridad de un Estado.

Sin duda, esto se relaciona con el deseo de ir creando conceptos de seguridad regional o hemisférica para contar con un mecanismo de protección que nos dé la tranquilidad para dedicarnos al desarrollo económico y social. Tal vez si logramos fortalecer los mecanismos de seguridad hemisférica o regional dentro del concepto de seguridad cooperativa, con la finalidad de darnos el espacio necesario para estos trabajos, podríamos pensar en hipótesis regionales de mayor envergadura. Quizá esto podría analizarse más adelante.

Con referencia a las medidas de fomento de la confianza, hay en la mesa un especialista reconocido: el embajador Palma. En realidad es un aspecto importantísimo. Aunque no se requiere necesariamente que los países estén en conflicto para buscar medidas de generación de confianza, sino que simplemente se encuentren ubicados dentro de la región para que, a partir de esas medidas de fomento de confianza, podamos encontrar las coincidencias para crear mecanismos de seguridad regional, cooperativa o como la queramos llamar. Las medidas de confianza no deben orientarse solo al campo militar. Por el contrario, deben alcanzar toda la exten-

sión de la actividad humana, para cohesionar e integrar esfuerzos en la búsqueda de una ancha base de coincidencias.

Embajador Hugo Palma

En realidad deberíamos empezar a hablar más de un conflicto intraestatal que externo. Y, dado que lo más importante es la viabilidad económica, deberíamos usar como hipótesis la llamada disuasión defensiva, que implica menores gastos en defensa. Ahí está el vínculo entre economía e hipótesis disuasivas o defensivas.
Por otro lado, el general Mora también ha dicho que no debemos creer que la actual configuración del poder internacional, con una sola potencia hegemónica, sea sinónimo de paz. La historia nos demuestra lo contrario. Así, el hecho de que no haya posibilidades de conflicto externo en nuestra región —como dice él— no significa ausencia de conflicto; simplemente estamos hablando de otro tipo de conflicto, como ha mencionado el ministro David Málaga. Estamos hablando ya no de conflicto interestatal sino probablemente intraestatal, como acabamos de ver el 11 de setiembre. Este tipo de conflicto parece ser la pauta que vendrá a continuación. Es decir, son conflictos intraestatales en los que no se trata de un Estado contra otro sino de sectores que se enfrentan dentro de las sociedades. Este es el nuevo escenario de seguridad del que estamos hablando. La pregunta que surge inmediatamente es: ¿Cómo enfrentar esa nueva situación de seguridad o inseguridad? ¿Cuáles son los medios? Llegamos a un punto central en este taller: ¿Cuál es la función de las Fuerzas Armadas? Y en este nuevo escenario, ¿qué Fuerzas Armadas necesitamos, con qué armamento, con qué entrenamiento?
Así las cosas, el ministro David Málaga aportaba la idea sobre el significado del Plan Colombia: ¿qué nuevos armamentos implica en función del nuevo tipo de conflicto y qué tipo de relaciones han de generarse?

Doctor Jorge Ortiz Sotelo

Es evidente que la defensa es un componente de la seguridad de la nación ante la amenaza a sus intereses. Y hay otro factor que, si bien ha sido mencionado, debe ser destacado: es el asunto de las fronteras marítimas pendientes tanto con Chile cuanto con Ecuador. Es un tema bastante complejo y, de hecho, uno de los motivos

de la salida del último comandante en jefe de la Armada chilena, el almirante Arancibia. Hay, además, otros intereses que deben tomarse en cuenta, pues los intereses de una nación o de un Estado son múltiples y van más allá de la protección de las fronteras. Los conflictos surgen, evidentemente, cuando cualquiera de estos intereses es amenazado. Si la respuesta es militar o de otra índole, es algo que debe analizarse. Pero volviendo al tema concreto, creo que hay que prestar más atención al asunto de las dos fronteras marítimas.

Doctor Francisco Loayza

Como con el general Mora hemos compartido el tema, creo que es importante ir al fondo del asunto. Hoy los conflictos adquieren un matiz distinto. Hay una competencia internacional para acceder al mercado mundial por la vía de mecanismos convencionales y no convencionales, que en algunos casos alcanza niveles de confrontación política pero que se concentra en el terreno económico comercial. Por ejemplo, el caso de la carretera transoceánica. Sabemos que Chile es el país más interesado en que este conflicto se acentúe al máximo para que ellos puedan concretar la compra del ferrocarril que recorre la zona fronteriza con Argentina y Brasil. Creo que estos factores de competencia internacional para tener acceso a mejores condiciones en el concierto económico mundial van a generar nuevas formas de confrontación —sutiles y casi imperceptibles— que tendrán incidencia ya no en las fronteras sino en la economía global de los países. Para esto es importante lo que decíamos hace unos días en el sentido de que es necesario crear mecanismos de regulación de seguridad hemisférica o regional. Mercosur es una opción; desgraciadamente, el Pacto Andino ya no está en condiciones de asumir estas funciones. Pero considero sustancial una regulación de esta proyección, porque los conflictos parten de la forma en que nos insertemos en las mejores condiciones en el mercado mundial. Y esta va a ser la nueva expresión de las guerras en el mundo.

General Daniel Mora Zevallos

Se ha tratado de evaluar la problemática latinoamericana según la consideran las Fuerzas Armadas del continente y según ellas formulan sus hipótesis de conflicto. Lo que se ha mencionado respecto de la distinción entre lucha e hipótesis de guerra

es fundamental. Ello implica todo: desde cómo se mueve el Estado hasta la dinámica política.

Evidentemente, con Chile y con Ecuador hay problemas. Y coincido en que no son solo de naturaleza militar. Está involucrada toda la temática de la relación bilateral, pero son algunos aspectos los que pueden generar conflictos en nuestra subregión. El análisis en otras regiones del mundo daría resultados diferentes.

La integración también trae consigo riesgo de conflicto y, eventualmente, de confrontación. Y ello a pesar de la existencia del gran gendarme que es Estados Unidos. Aquí también quiero señalar que esta última configuración monopólica tiende a cambiar y pueden surgir otros polos, como la Unión Europea, China o Rusia. Creo que este es el sistema al cual el nuevo orden internacional apunta.

Estamos hablando solo de la subregión, y desde la perspectiva peruana todo apunta a la Guerra con Chile, en la cual el factor económico tuvo un papel muy importante. En la actualidad, nuestra problemática gira en torno de nuestros problemas fronterizos. No hay conflicto que haya surgido por una divergencia económica o comercial en las últimas décadas.

Latinoamérica es el continente más tranquilo del mundo, sí. Pero aún así, los gastos militares se han incrementado, mientras que en el mundo estos han disminuido. Con relación al producto bruto interno, Estados Unidos gasta casi el 10 por ciento en armamento; nosotros no llegamos en promedio al 1% en toda Latinoamérica. Si bien es cierto que estos gastos han aumentado, no lo han hecho en la proporción que hubiera exigido una conflagración entre países.

Creo que el Perú no enfrenta una situación de conflicto de grandes proporciones. Y por ello debe estar tranquilo. No creo que las opciones existentes desemboquen en una gran conflagración.

Con relación a la delimitación de las fronteras marítimas —incluyendo la de Ecuador— son un problema que debió resolverse rápidamente. Hay dos o tres posiciones sobre cómo deberían ser estas fronteras. Este es un problema que podría dar lugar a futuras fricciones y que debería resolverse. Es necesario que el Estado aborde este problema lo más rápidamente posible y que intente poner en práctica un proceso de medidas de fomento de confianza, en lo cual el embajador Hugo Palma es maestro. Sin embargo, la confianza no puede prosperar cuando aún están presentes las causas que originaron el conflicto.

En el caso de la negociación con el Ecuador, donde participé como oficial de enla-

ce, se generaron miles de medidas de confianza. De ellas, cerca de mil fueron propuestas por Ecuador, pero luego él mismo las veía con desconfianza y recelo y las incumplía.

Las medidas de confianza son más fáciles de poner en marcha cuando no hay amenazas o cuando nadie ve afectados ni sus objetivos ni sus intereses nacionales. Sirven cuando se han solucionado las causas fundamentales del conflicto y comienzan a incrementarse los niveles de confianza. Por eso es importante hablar de medidas de confianza. Allí es importante el juego diplomático, la destreza política para solucionar las divergencias. Al momento actual se tienen identificados casi todos los puntos de fricción: con Bolivia, las islas de Canaá y Patahuata; con Colombia hay dos o tres islas en las que el problema se da por la variación constante del curso de los ríos.

El general Block ha profundizado en el asunto de las técnicas de previsión de conflictos. Se ha referido a los mecanismos de seguridad hemisférica. Y a este respecto, no sé si el TIAR esté plenamente vigente. Con relación al problema del terrorismo no sé si llegó a funcionar.

Con respecto a la definición de una política de defensa nacional, estoy totalmente de acuerdo. El Perú siempre ha sido propulsor de una política que debe ser diseñada no solo por la Fuerza Armada sino también por el Congreso y las fuerzas vivas de la nación.

Las preocupaciones del ministro Málaga con relación al cambio de modelo analítico para enfocar el conflicto intergubernamental o interestatal me parecen totalmente válidas. Creo que hemos dado un salto luego de lo ocurrido el 11 de setiembre. Se ha pasado a otro análisis de seguridad, que implica el ámbito interno. Y ello se debe al propio fracaso de Estados Unidos, donde el mismo sistema democrático impedía que se diseñaran mecanismos de seguridad interna más efectiva. Esto va a replantear todo el concepto de seguridad en la región y en el Perú. No olvidemos que cuando el Perú planteó sus problemas de terrorismo ante Naciones Unidas no hubo respuesta. Pero gracias a esa dolorosa experiencia el Perú puede tener algo que decir.

Un tema que merece ser abordado con más atención es el deslinde entre los conceptos de seguridad y defensa. ¿Cuál es la definición de ambos? Por ejemplo, el CAEN considera que, en el caso del Perú, la seguridad es integral y se vincula al desarrollo. Otras posiciones sostienen que la seguridad y la defensa no tienen nada que ver con el desarrollo.

Sobre el Plan Colombia, particularmente creo —y en 1998 estuve en un curso en Estados Unidos donde se sostenía que Colombia ya representaba un peligro para toda la región— que en efecto no es un problema de esta naturaleza. No creo que el desborde pueda producirse en nuestra frontera y que resulte un peligro. Quizá el ángulo riesgoso del problema sea el narcotráfico en nuestra zona, que se desplace al espacio peruano impulsado por el conflicto. Pero esto es otra cosa, pues se trataría de la problemática del narcotráfico multiplicada, que es de otra naturaleza.

Por lo demás, el tipo de frontera —los 1600 kilómetros que tenemos con Colombia— constituyen regiones muy inhóspitas, con excepción del lado de Leticia. Y si se dan pases esporádicos de dos o tres hombres, no creo que haya peligro. Sí lo constituyen, en cambio, para Panamá. En Ecuador se ha creado una fuerza de tareas conjuntas, pues allí, por la naturaleza del terreno, el riesgo existe.

En el mediano y largo plazo —es decir, de cinco a quince años— tendremos la oportunidad de diseñar una política de defensa adecuada con una hipótesis igualmente adecuada que nos permita crecer, puesto que nuestra principal arma de disuasión es el crecimiento y el desarrollo.

Chile no ha tenido que comprar armamento para ser disuasivo. Sentimos a Chile disuasivo cuando lo vemos crecer, desarrollarse. De ahí surge la sensación de que Chile se ha vuelto más fuerte, a pesar de que no nos muestre una sola arma. Quiere decir, entonces, que Chile es más disuasivo no por tener más armamento sino por su dinámica de crecimiento. Nosotros estamos gastando 800 millones de dólares, y Chile 2 000 millones de dólares. Y ha reducido a la mitad sus gastos: de 3,4 por ciento del producto bruto interno al 1,7 por ciento. Me pregunto: ¿Nosotros podemos soportar un gasto de esa naturaleza? No. Y Chile no va a renunciar a sus planes de modernización y reestructuración de sus Fuerzas Armadas. Es decir, no va a dejar de comprar los F-16.

En lo que se refiere a lo racial como origen del conflicto interno, creo que en Ecuador ese problema puede existir. Allí la identidad indígena es uno de los componentes de lo nacional. En Bolivia también es un problema. En el Perú el problema existe, pero en menor intensidad, y no constituye un motivo real de conflicto.

Particularmente, pienso que las medidas de fomento de la confianza permiten mantener latente el conflicto. Pero a nosotros —los países latinoamericanos, y especialmente la subregión— nos interesa resolver los conflictos lo más rápidamente posible.

Con relación a la frontera marítima a la que se refiere el doctor Jorge Ortiz, la respuesta militar no es la única. El sistema político debe abordar el problema, naturalmente con la participación de la Cancillería.

Con respecto a los conflictos intraestatales, es lo que define la nueva función de las Fuerzas Armadas. Creo que en este punto debo decir que el Perú cuenta con buenos mecanismos de seguridad interna. El problema no es militar.

En lo que se refiere a la carretera transoceánica, no creo que represente un verdadero problema. La dificultad es solo coyuntural. A Chile le interesa la carretera y a Brasil también.

Embajador Hugo Palma

Creo que los deslindes conceptuales han sido importantes y nos han sacado del esquema clásico conflicto = guerra. Superar esta fórmula es sustancial.

En el diálogo han surgido nuevos ángulos temáticos. Uno de ellos es Colombia, y cómo asuntos originalmente internos se vuelven asuntos internacionales. Resulta importante que estos asuntos se conviertan en problema cotidiano para el ciudadano medio. Esta es una forma de preparar a la sociedad para el manejo de conflictos. De otro lado, el ciudadano común necesita saber por qué y para qué cuenta con una Fuerza Armada si no hay guerra.

MECANISMOS DE REDUCCIÓN DE ADQUISICIONES DE ARMAMENTOS

*Dr. Fernando Quirós**

Agradezco al embajador San Martín por la invitación que me ha extendido para participar en este proyecto de investigación sobre asuntos de seguridad. He estudiado el tema casi cinco años en Ginebra y tres años en Lima. En la actualidad continúo con él en la Subsecretaría de Planeamiento. Creo en la necesidad de la especialización, y el servicio diplomático y su nueva ley marchan en esa dirección. Voy a exponer un trabajo elaborado por la ministra consejera María Cecilia Rozas, quien por motivos de trabajo no se encuentra en el Perú en este momento. Ella ha presentado un esquema básico sobre la forma en que han transcurrido las negociaciones internacionales en materia de desarme y de fomento de la confianza. Se refiere en otro capítulo a las armas de destrucción en masa; menciona también el tema del desarme convencional y la transparencia. Se pasa revista al Consejo de Seguridad, a la Asamblea General, a la Conferencia del Desarme, a las Conferencias de Exámenes de los Tratados más importantes. Se menciona a la OEA, al Consejo de Seguridad Hemisférica de la OEA, a la CICAD, al Grupo *ad hoc* que se ha constituido en el marco del Grupo de Río. Asimismo, se refiere al Tratado de Tlatelolco y a otras instancias regionales. Termina con algunas consideraciones en las que menciona vacíos conceptuales en la definición la agenda futura del desarme multilateral y una nueva preocupación en el asunto de las armas de destrucción en masa, y destaca el problema de las armas bacteriológicas, que ha resurgido con más urgencia luego de lo acaecido el 11 de setiembre. El asunto de la verificación también está presente. Y de allí pasa al Acuerdo de Ayacucho como esfuerzo regional en materia de limitación del gasto de defensa.

Dentro de esta temática, quiero aportar mi experiencia en el tema de armas de destrucción masiva. Y en este sentido, quisiera reseñar una reciente conversación con el embajador San Martín, cuando me comentaba que la idea de incluir este tema en el taller era abstraer cuáles son los modelos teóricos que están detrás de los esfuerzos regionales para la limitación del gasto en armamentos. Ciertamente es un trabajo complejísimo, de largo aliento, y del cual la ponencia de María Cecilia Rozas es simplemente una introducción, un primer escalón que habrá de continuarse con esfuerzos posteriores.

* El autor de la ponencia es la Ministro María Cecilia Rozas. La lectura de la ponencia, sustentación y comentarios fueron realizados por el Dr. Fernando Quiros en su representación.

Quisiera hacer un comentario sobre la transparencia, el asunto del registro de la alimentación de gastos de defensa, que cobra actualidad con el discurso del 28 de julio del presidente Alejandro Toledo referente al ejercicio de homologación y que probablemente continúe en las conversaciones a sostenerse en la visita del presidente Toledo al Ecuador.

El tema no es nuevo. Tiene una línea de continuidad que se inicia en la Declaración de Ayacucho de 1974 y los procesos que vinieron a continuación, tal como ha expresado el ministro Málaga. La limitación del gasto de defensa aún no encuentra una fórmula internacional de solución, y su uso tiene muchas variables técnicas que hay que identificar y conjugar con decisión política y niveles de seguridad.

También quiero señalar que sobre el tema de las llamadas armas pequeñas existe una Convención (Convención contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados) aprobada en 1997. Señalo esto porque tiene coincidencias formales con el trabajo que vengo realizando sobre armas de destrucción masiva. Y quiero advertir que se vienen dando avances en el tema del control de armamento, reducción del gasto y desarme.

Estos avances también se dan en el campo de las medidas de confianza, que en los últimos años se han multiplicado y que son consecuencia directa del cambio de escenario internacional. Entre 1992 y 1993 se suscribió la Convención de Armas Químicas. En estos momentos esta Convención tiene 143 estados suscriptores, entre ellos casi todos los estados militarmente relevantes. Esta Convención tiene mecanismos muy novedosos. Tiene "Calls Inspections" (inspecciones por denuncia) con un preaviso de veinticuatro a cuarenta y ocho horas. Existe obligación del Estado parte de admitirlas. Y no se limitan a la parte militar. Se puede inspeccionar tanto instalaciones privadas de empresas de un sector químico cuanto instalaciones militares, guardando ciertas reglas de confidencialidad en el caso industrial.

Otro mecanismo de cooperación interesante se ocupa del caso de eventualidad o amenaza de uso de armas químicas, problema que ha cobrado relevancia después del 11 de setiembre. Lo mismo ocurre con el otro tema fundamental en las armas nucleares. Después de muchos años, en 1996 se adoptó el famoso CTBT, que era una de las exigencias de los estados no poseedores de armas nucleares como condición previa a la extensión indefinida del Tratado de No Proliferación de 1995. El CTBT tiene un mecanismo de aplicación espectacular: cuenta con instalaciones sísmicas, hidroacústicas y radionucleicas. En estos momentos solo falta la firma de

cuarenta y cuatro estados específicos y nombrados en el anexo 2 del Tratado. Entre ellos están todos los miembros de la Conferencia de Desarme: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú por la región, y, ciertamente, las potencias nucleares. Pero hasta ahora no forman parte de la Convención —y son los causantes de que no entre en vigor— Argelia, China, Egipto, India, Indonesia, Irán, Israel, Pakistán, Estados Unidos, Vietnam y Zaire. Ya se han dado ochenta y un ratificaciones, pero la falta de estos once es el principal obstáculo. El CTBT siempre ha sido considerado un factor decisivo, un primer paso en el desarme nuclear o para impedir el nuevo desarrollo de armas nucleares. Este avance no está disociado de lo que está ocurriendo en el mundo.

En el contexto regional latinoamericano, existe lo que podría llamarse una zona libre de armas de destrucción en masa debido a que casi todos, menos Cuba, hemos firmado —aunque no ratificado— el Tratado de Tlatelolco. La gran mayoría de estados formamos parte de la Comisión de Armas Químicas y casi todos lo somos de la Comisión de Armas Bacteriológicas. Igualmente, todos participamos del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, con excepción de Cuba, y casi todos estamos en el CTBT.

Quiero recordar que, de cumplirse con todos estos compromisos, se estaría configurando todo el hemisferio sur como una zona libre de armas nucleares, y probablemente químicas y bacteriológicas. América Latina ha cumplido en lo que le tocaba hacer.

El área del desarme convencional es una de las más difíciles. Ello se explica por lo que el general Mora acaba de reseñar en su exposición, pero la necesidad de ajuste económico y la recesión interna nos imponen la necesidad de una reducción del gasto militar. Y allí tenemos los nuevos esquemas de transparencia y de registro del gasto, las homologaciones, etcétera. Y creo que también en este ámbito la región marcha en la dirección correcta. Con los comunicados del año 2000, el 1 de setiembre en la Cumbre Sudamericana de Brasilia, los presidentes de la región crearon una zona de paz y cooperación. Y cuando se lee el comunicado, se puede apreciar lo que estamos hablando. Allí encontramos registro, verificación, homologación y transparencia en la adquisición de armas convencionales. Hay otras instancias donde también se está trabajando, como el Grupo de Río, que cuenta ya con un mecanismo —el Grupo *ad hoc*— para acelerar el trabajo de desarme convencional. Hay que mencionar también lo que se está haciendo en el CICAD y lo que

hace el Centro Regional de Naciones Unidas para unificar la legislación interna en control de armas pequeñas, exportación, importación, cursos de entrenamiento para agentes, Policías de aduana, autoridades.

Embajador Hugo Palma

La inclusión de este tema en las preocupaciones que nos convocan es esencial. Pensemos en la situación de América Latina si no se hubieran llevado a cabo estos esfuerzos de más de dos décadas. No estoy hablando de una hipótesis sino de una posibilidad real, pues, como se sabe, muchos países de América Latina han jugado con la posibilidad de dotarse de armas nucleares. Me pregunto: ¿Se sentiría América Latina más segura de lo que se sienten en el sur de Asia, India y Pakistán? El desarme es, pues, factible. Convencional y no convencional.

Otro tema mencionado por el ministro Quirós es el de las medidas de confianza, en el cual Ayacucho fue el primer hito. En todos estos años hemos constatado que en América Latina —y especialmente en el subcontinente— hay una escisión entre expresiones formales legales y principistas y la realidad concreta. Las declaraciones, los proyectos y los memorandos de intenciones son innumerables, pero la realidad concreta se atiene a unos cuantos acuerdos efectivos. De todos modos, al menos refleja una percepción y una voluntad políticas que debe apoyarse.

Las sociedades latinoamericanas han sido muy poco conscientes de estos problemas. Ello se aprecia en los escasos trabajos de investigación o tesis universitarias realizados. Las relaciones entre defensa y economía reflejan una seria carencia en el campo de la investigación.

COMENTARIOS

Embajador Alejandro San Martín

Una pregunta concreta: ¿Cuáles son los mecanismos que deberían continuarse y en los cuales es necesario insistir para un control adecuado del gasto? Esto está ligado directamente a lo planteado por el general Mora como hipótesis de conflicto. Hemos pasado de las hipótesis de los conflictos del Perú a las del área, y hay que hacer frente a esa situación. Igualmente, ¿cuál es la relación entre la conflictiva del

área y los controles de armamento, si partimos del supuesto de que hay una correlación entre el conflicto opcional real y el equipo militar? En algunos casos no es así, y el dispositivo militar no está relacionado con ningún hecho real de conflicto externo. Este punto resulta concordante con la propuesta reciente del presidente Toledo, que no es una novedad programática en el área pero sí un intento concreto de avance.

General Daniel Mora Zevallos

El tema es interesante, pero en la práctica deja muchos interrogantes. En el caso de Ecuador, recuerdo que revisamos el Registro de Armas de las Naciones Unidas y estaban registrados solo cuatro millones de dólares en adquisiciones, cuando en los últimos catorce años se había comprado cerca de 8000 millones. Lo consideramos una burla a este tipo de medidas. El Perú había registrado un poco más, pero el tipo de armas era poco serio. En consecuencia, como dice el embajador Palma, cuando se crean los mecanismos internacionales pero no hay voluntad política, difícilmente se obtiene algo.

Otra pregunta se refiere a los mecanismos para hacer transparente el gasto y si existen medidas coercitivas para obligar a los estados al registro de su equipo.

General Luis Block

Estoy totalmente de acuerdo con la observación del general Mora. También es una preocupación para mí. Trabajando en el Comando Conjunto en 1993 y 1994, y conociendo la situación en 1995 y 1996, pude apreciar que algunos países tienen grandes dificultades para reportar lo que efectivamente tienen en sus *stocks*, lo que deforma la imagen regional real. Esto es producto del recelo. Las cifras mencionadas por la doctora Rozas son impresionantes. Los gastos en América Latina ascienden a cerca de 140 000 millones de dólares en armas. Este proceso armamentista debe ser una de las causas de cuarenta y seis de los cuarenta y nueve conflictos internacionales registrados en los últimos tiempos. ¿Cómo hacer para verificar, supervisar y manejar estos rubros? Creo que la situación es muy grave y es un problema de resolución a futuro.

Doctor Jorge Ortiz Sotelo

Mi intervención va en la misma línea de la del general Mora. Es el tema de la voluntad política *versus* la realidad. Creo que estamos apuntando a un tema central, que es el de los consensos más allá de lo político y más allá de los políticos de turno. Igualmente, ¿cómo hacer para que la nación cobre conciencia de estos problemas? En lo que respecta al desarme, creo que este no va sin integración.

Doctor David Málaga

Quisiera insistir en la transparencia, que me parece medular para el fomento de las medidas de confianza, y en el problema de la información sobre la compra de armamento convencional.

Si bien sabemos que los países normalmente tienen reservas para informar sobre las compras, por otra parte están los trabajos del SIPRI. Por ejemplo, en los cuadros del SIPRI de 1993 a 1996, el Perú figura entre paréntesis, lo que significa que hay grandes dudas sobre la veracidad de sus informes. Y de 1996 en adelante, el SIPRI no tiene registros del Perú, lo que es importante para nosotros en el análisis de la transparencia. Es incómodo, pero hay que señalar el problema de 1996 con la compra de los aviones y de cuatro patrulleras que no habíamos declarado, porque se suponía que administrativamente habían sido incorporadas a la Marina del Perú en 1994. Han sido dos momentos difíciles, en los cuales hemos tenido que enmendar nuestros informes.

Coincido con el general Mora en que debemos ir a las causas del conflicto y a la anarquía del sistema internacional. Falta una autoridad internacional que imponga un orden, y en lo regional es necesario reformar el TIAR, único pacto de seguridad colectiva, por lo demás obsoleto aunque después del 11 de setiembre se le haya dado nueva vida.

El trabajo se viene realizando en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Se supone que la Conferencia Especial de Seguridad Regional concluirá el 2004, y que para esa época ya deberíamos tener un concepto de seguridad hemisférica producto del consenso.

Embajador Hugo Palma

En la década hemos continuado tocando los aspectos especulativos, que es una forma de evadir la realidad. Debemos ir con absoluta frialdad a hacer una descripción real de cuál es el estado del Perú en este ámbito.

Quisiera introducir dos temas. Uno es la cuestión de las armas pequeñas que hacen posible la paradoja de que América Latina sea al mismo tiempo la región más segura y más violenta del mundo. Y el otro es lo que Guillermo O'Donnell ha llamado las "transiciones incompletas", que se refiere al parcial control de los sectores civiles de los procesos de toma de decisiones. Es decir, que los gobiernos civiles de América Latina no controlan los procesos de toma de decisiones, y menos aún los de seguridad y defensa. Tiene la palabra el doctor Quirós.

Doctor Fernando Quirós

Sobre el tema mencionado por el embajador Palma, que es el de la visión política *versus* la falta de concreción, ello tiene que ver con lo que han dicho los generales Block y Mora sobre la falta de correspondencia entre lo que se declara y la necesidad de reserva. Respondiendo a la pregunta del embajador San Martín sobre qué camino se podría seguir, creo que hay un nuevo ambiente que se refleja en una participación más activa de los jefes de Estado en estos temas, tanto en las Cumbres Sudamericanas cuanto en las Cumbres Hemisféricas. Y ello parte de un nuevo escenario, donde las hipótesis ya no son de conflictos interestatales. Sobre el asunto planteado por el embajador Palma de cómo hacer que en las universidades —especialmente en las facultades de Economía, Derecho y Ciencias Políticas— se empiecen a interesar por los temas de seguridad y defensa, es necesario desarrollar la inquietud en la sociedad civil y en las autoridades.

CONFLICTO INTERNO

Dr. Francisco Loayza

El eje fundamental de este trabajo radica en el intento de formular la hipótesis de conflicto interno. Fundamentalmente se basa en los conceptos que se han vertido en el CAEN, uno de los lugares donde esta temática ha sido tratada. He buscado bibliografía en varias universidades peruanas. No he encontrado nada relevante, y en estos temas el general Mercado sigue siendo una de las personas que más ha trabajado. De él he tomado parte de la conceptuación y las hipótesis de conflicto. En esta sesión he oído el desarrollo metodológico de las hipótesis de conflicto del general Mora. Me ha parecido excelente. Son estas dos fuentes a las que recurriré en mi exposición y en mi trabajo. Este se ha centrado, según el orden temático de la investigación, en el conflicto externo. A mí me ha tocado la hipótesis de conflicto interno.

Ahora bien: las hipótesis de conflicto han sido manejadas esencialmente por el sector castrense como hipótesis de guerra, en las cuales alienta el pensamiento de estrategas militares. En ellas puede apreciarse la descripción del escenario, los objetivos y las posibles salidas. Pero todo ello desde la perspectiva, repito, militar. En el campo interno, y en la vida social, el planteamiento tiene que ser diferente, de múltiple perspectiva. Los escenarios internos no tienen la claridad que los del conflicto militar externo. Y aquí quisiera mencionar que los objetivos mismos, como la "lucha contra la pobreza", se convierten en hipótesis de conflicto. Este es, por ejemplo, uno de los temas centrales del régimen actual. El segundo vendría a ser consolidar la democracia. Y en la persecución de estos objetivos se va a generar la hipótesis de conflicto, en la que va implícito el tipo de sociedad que queremos construir.

El concepto de defensa nacional, entendido hacia el campo externo, es diferente del que puede emplearse en el campo interno. Seguridad y defensa resultan, así, conceptos de diverso contenido según el ámbito al cual sean aplicados, y en la situación actual del Perú, en lo regional y mundial, deben ser reactualizados.

La ecuación seguridad = defensa nacional ha sido, repetimos, manejada por sectores castrenses y por el pensamiento teórico propio de esa profesión. Por ello, la defensa se ha limitado a un desarrollo teórico. Considero que esto es erróneo y que se requiere de una perspectiva más integral. En esta hipótesis deben considerarse

las actuales amenazas y las reales vulnerabilidades del Estado. Es un lugar común decir que el narcotráfico constituye una de estas amenazas y que nos coloca en el riesgo de seguridad global. Todas las amenazas suelen tener una connotación política, económica, social e ideológica. Y en el esfuerzo por construir hipótesis de conflicto, especialmente en el campo interno, estos aspectos deben ser considerados. El problema étnico también debe tomarse en cuenta, especialmente en nuestras realidades latinoamericanas. El zapatismo en México puede ser un buen ejemplo. En el caso del Perú, sin embargo, no alcanza estos niveles de intensidad conflictiva.

El problema de Colombia, con relación al cual se ha mencionado el Plan Colombia, resulta un problema regional propio de América Latina con una especificidad especial similar a la del zapatismo en México. En sus singulares formas ambos son instrumentos de presión nacional e internacional. Tanto el primero —sin connotaciones militares— cuanto el segundo —con dinámicas de conflicto militar— constituyen en el mundo internacional un factor de presión y preocupación. Hay que mencionar que en el primer caso, sin constituir una hipótesis de conflicto militar, lo es de conflicto, y suficiente para que merezca la atención del gobierno mexicano y del de Estados Unidos. Se habla hoy del primer conflicto de manejo virtual en el mundo. El zapatismo ha ganado opiniones y espacios sin disparar un tiro.

En lo que se refiere a la guerrilla colombiana, no creo que constituya un riesgo esencial para el Perú. Primero, porque nuestra frontera con Colombia es completamente inhóspita e inútil para el movimiento guerrillero. La naturaleza, en esto, es nuestra primera línea de defensa. Y, segundo, porque la peculiaridad y condiciones de movimiento lo hacen propio de Colombia, sin otra proyección política regional más allá de su espacio nacional. Ello no obsta para que pueda ser utilizado en alianzas o coincidencias políticas por otros actores regionales, ya fueren estados o grupos políticos. Pero, al momento, esto no constituye una estructura visible y real, más allá de orientaciones.

En lo que se refiere a los remanentes del movimiento senderista, creo que no son muy amplios, que muy difícilmente podría reestructurar cuadros, organizaciones de base, y, sobre todo, generar una aceptación en la sociedad peruana, que dicho sea de paso nunca tuvo. Sin embargo, pudieran surgir algunos grupos que generen perturbación social y política, pero no en la dimensión y capacidad para crear un conflicto interno.

El atentado del 11 de setiembre nos deja como primera lección que nadie es invulnerable, ni la más grande potencia hegemónica. También nos muestra la inexactitud de un planteamiento de hipótesis estrictamente militar o castrense, y cómo en el análisis de la conflictiva hay que recurrir a diversos sectores disciplinarios que permitan acercarse a la realidad social y política con mayor amplitud.

Embajador Hugo Palma

Quiero subrayar nuevamente la importancia del CAEN en la formación del pensamiento militar y en su doctrina, aspecto sobre el cual ni los partidos políticos ni los gobiernos ni la sociedad han expresado opinión. Es necesario reformular la doctrina de defensa, y esto debe comprender aspectos constitucionales, legales y de comunicación. Y con ello nos acercamos a la definición central de seguridad y defensa. En la nueva conflictividad de los estados hay que incluir las llamadas nuevas amenazas.

Embajador Alejandro San Martín

Con relación a lo desarrollado por el doctor Loayza, yo insistiría en una mayor precisión sobre el problema del remanente Sendero: hasta qué punto este podría constituirse y convertirse nuevamente en una amenaza, o si hay un cambio de estrategia en ellos que signifique insertarse en la dinámica de lucha por vía civil. Me da la impresión de que tiene este objetivo, que no podemos ver sin la conflictiva social emergida hace tres o cuatro años en la sociedad peruana, con el surgimiento de, aparentemente, nuevas fuerzas que no coinciden con los partidos tradicionales, pero que sí son nuevas agrupaciones, sobre todo en el campo. No sé si se está generando un nuevo tipo de conflicto. La lucha vendría a ser sociopolítica; es decir, un nuevo tipo de regulación.

A diferencia de México, entre nosotros no hay una tradición de lucha de grandes grupos. Los enfrentamientos sociopolíticos han sido entre partidos, con excepción del APRA. Es la primera institución que se organiza con una agenda completa y forma incluso cuadros de choque. Tiene un primer enfrentamiento físico el año treinta, con 5000 muertos, y termina allí porque luego eso no se repite. El otro actor podría haber sido el Partido Comunista, pero nunca articuló más allá de lu-

chas sindicales, reivindicaciones políticas y presión social. De ese modo, más allá de grandes movimientos —como el de Túpac Amaru, en la época del Virreinato— que concretan algunas de sus propuestas, no se registran movimientos internos, lo cual no significa que en algún momento esto pudiera surgir como fuerza aglutinante político-social, quechua o aimara.
Ese tipo de fenómeno no ha estado presente ni siquiera en el senderismo.

General Daniel Mora

Quisiera hacer algunas apreciaciones sobre la ponencia. Se señala que el esquema con el cual venían trabajando el Servicio de Inteligencia Nacional y las Fuerzas Armadas para la formulación de la hipótesis de conflicto interno ha perdido vigencia, por lo menos en términos de acción política, debido a que los criterios utilizados no eran propios de una democracia. Es importante distinguir entre un gobierno autoritario y el gobierno actual. Pero surge una pregunta: ¿No es que la lucha contra la subversión fue producto de la eficacia de los servicios de inteligencia, a pesar de un gobierno como el de Fujimori, pero que nos permitió abordar con un poco más de decisión el problema subversivo? ¿Cuál es la diferencia sustancial que merecería remarcarse en el uso de la "inteligencia" entre un gobierno democrático y uno autoritario, y que nos permita abordar con éxito una hipótesis de conflicto interno? Y me refiero a esto porque, aparentemente, de lo dicho se desprende que no estamos en capacidad de construir una hipótesis de conflicto interno porque tanto el esquema analítico usado cuanto los factores en los cuales este se basa no son adecuados.
Se diría también que no existe servicio de inteligencia que pueda proporcionar insumos claves para la elaboración de una hipótesis de conflicto interno. Pero en la década pasada se permitió la latencia de la subversión por razones políticas. Me parece que podría haber una aparente contradicción entre la lucha antisubversiva del gobierno y su interés por mantener viva la propia subversión. Se menciona que hay factores que han permitido la supervivencia de grupos senderistas, como se ha visto en la región del río Ene. En consecuencia, mi pregunta se orienta a saber cuáles son los elementos básicos que existen en la realidad, identificables y que permitan formular una hipótesis de conflicto interno. ¿O es que ya no necesitamos hipótesis de conflicto interno desde que nos encontramos en un proceso de consolidación de la pacificación?

Doctor Ricardo Soberón

Quiero mencionar tres puntos concretos con relación a lo que he podido leer hasta ahora en la ponencia. Lo primero es la relación que existe entre lo ocurrido en Washington y Nueva York. No solo por el error que significa la diferenciación entre la amenaza externa y la amenaza interna, sino por la repercusión internacional que va a tener en la lucha contra el terrorismo en un escenario regional como el nuestro, donde ya hay una guerra desatada, que es la guerra contra las drogas.
Estando en Washington pensaba que al menos parte de los recursos —no siempre bien dirigidos— y esfuerzos van a derivarse a una guerra contra el terror internacional. Es decir, a otras áreas. Pero luego me pongo a pensar: ¿Afganistán acaso no es productor de heroína? ¿Tendrá ello una repercusión acá? Y en ese caso, ¿cuál va a ser? Ese es un punto.
El segundo punto tiene que ver con las hipótesis de conflicto interno, y quizá influya en mí la reunión que acabo de tener sobre descentralización. En esta reunión de Propuesta Ciudadana hemos visto que más que la cuestión étnica como tal, que ya lleva cientos de años, pesa la falta de integración —el resto del país *versus* Lima—, que puede ser un factor de deterioro gravísimo para la unidad nacional si no tenemos una agenda amplia en el corto y mediano plazo. ¿Cómo vamos a integrarnos? Ese es el punto.

Doctor David Málaga

Quisiera señalar dos puntos de reflexión sobre el terrorismo internacional que golpea con métodos no convencionales al interior de Estados Unidos, pero que sigue siendo una amenaza externa, y una reflexión sobre esta nueva tendencia de concentrar nuestra atención en las nuevas amenazas a la seguridad de los estados y dejar de lado la preocupación tradicional. Considero pertinente reflexionar sobre todas estas preocupaciones, pero no debemos olvidar que seis, diez o quince años no son suficientes para un cambio de paradigma que nos lleve a desligarnos de la preocupación del conflicto intergubernamental. Y me permito recordar lo que decía el cardenal Spellman: "Es mejor tener un seguro y no necesitarlo que necesitar un seguro y no tenerlo". Insisto en que luego de "resuelto" nuestro problema de seguridad clásica deberíamos atender todas estas nuevas amenazas, pero sin olvidarnos de la conflictiva clásica.

General Luis Block

Indudablemente, hay una serie de fenómenos sociales que van configurando un riesgo al interior del país. Estamos viviendo un momento económico y social sumamente serio, y creo que si no tomamos acción esto va a convertirse en un caldo de cultivo para muchos problemas que se pueden generar y ser aprovechados por cualquier grupo para generar una crisis al interior del país. Pero lo que más me preocupa es que la Inteligencia prácticamente se haya desactivado. No tenemos la posibilidad de manejar elementos que nos permitan saber qué está pasando. Lo digo por que estoy trabajando en el Ministerio de Defensa y hay una preocupación muy grande, incluso en el Comando Conjunto, por saber qué vamos a hacer, ya que se ha desactivado prácticamente todo el sistema de inteligencia, no solo en el frente externo sino también en el interno, que es lo más grave. Toda esa gente que teníamos en los gremios, en los sindicatos, en las agrupaciones, en las comunidades, todo lo que teníamos en los comités de autodefensa, en los gobiernos regionales, todo eso se ha perdido. En estos momentos no hay forma de tener inteligencia en el frente interno. Se supone, se especula, se buscan algunos indicios, a ver si lo que me dijo el campesino es cierto, y hay que comprobarlo. Pero eso que teníamos como un recurso de inteligencia en la década del ochenta prácticamente ha desaparecido.

Doctor Jorge Ortiz

Estoy en la misma línea del general Block, pero agregaría dos matices. Hay un asunto de corto plazo, que es la situación que estamos viviendo y que puede degenerar muy rápidamente. Es algo ante lo cual no podemos taparnos los ojos y decir que no pasa nada. Hay un asunto de más largo aliento. A fin de cuentas, Sendero Luminoso, el MRTA o las guerrillas de los sesenta son síntomas de un cuerpo social descompuesto, y ese cuerpo sigue allí. La lucha por el desarrollo de la nación, por disminuir sus enormes desigualdades, puede dar lugar al surgimiento de conflictos sociales o políticos agudos. Yo trataría de dar una aproximación al tema con esos dos matices. Uno inmediato —lamentablemente más inmediato de lo que suponíamos todos— y otro de más largo alcance, que, a la postre, es lo que podrá permitirnos hacer sugerencias de mayor aliento.

Doctor Francisco Loayza

Primero responderé al general Mora. ¿Cuál es la diferencia de un sistema de amenazas, como plantea él, en una sociedad en transición como la que estamos viviendo? Yo creo que el esquema tradicional de los factores que gravitaban en las mentes de quienes formulaban las hipótesis de conflicto de guerra ha adquirido un matiz distinto. El fenómeno de la globalización, que es una realidad actual y que tiene una gravitación muy directa en la percepción de las sociedades complejas, introduce un nuevo elemento. En las sociedades simples se percibe con mayor claridad que antes cómo es factible el acceso a los bienes limitados y esto influye en los estándares de comportamiento de estos grupos sociales. Creo que todavía no se ha hecho un análisis profundo con respecto a la importancia de los medios de comunicación internos y externos y a los paradigmas que caracterizaron las sociedades agrarias y luego su pase a sociedades industriales, y al proceso mismo de urbanización de las últimas cinco décadas. Es diferente haber asistido desde el sector más alto al acto demencial contra las Torres Gemelas de Nueva York. Es necesario medir el nivel de impacto en todos los estratos sociales y estamentos, así como la racionalidad de este hecho. Por ejemplo, en la mañana veía un grupo protestando a favor de los talibanes. Fue para mí una sorpresa que hubiese grupos organizados con sus pancartas que defienden a los talibanes y atacan a Estados Unidos. Creo que este es un dato que nos revela que las sociedades han sido impactadas de manera diferenciada según sus estamentos.

Son estos datos sociales los que hay que ponderar de nuevo para formular una nueva hipótesis de conflicto, sobre todo habiendo señalado que las posibilidades de un conflicto entre estados son muy remotas. Se requiere de un análisis comparativo con lo que ocurre en países similares al nuestro. Sobre todo en los aspectos económicos y sociales. Aquí me permito recordar los casos de Bolivia, Ecuador y México, en los cuales existe un problema étnico que tiene alguna gravitación en el Perú. Quiero mencionar, sin embargo, que nuestro país no registra la dimensión que registran los anteriores en razón de la reforma agraria realizada por el gobierno militar de Velasco, que con todas sus imperfecciones resolvió en gran medida el

problema de la tierra, sin hechos de sangre de por medio. En los países mencionados este problema aún no ha sido resuelto, y es lo que da al proceso conflictivo un carácter explosivo. Por ello, el Plan Inca es la formulación más clara e integral de una hipótesis de conflicto, aunque las concreciones lo fueron con un criterio militar. Si esto no hubiera ocurrido, Sendero habría llegado mucho más rápidamente a expandir su influencia y a generar una base de poder más amplia. Al formular una nueva hipótesis de conflicto interno hay que tomar en cuenta todas estas experiencias. Ello nos llevará a una hipótesis más ligada a nuestra realidad.

Con respecto al remanente de la subversión, creo que hay dos puntos que considerar: primero, es necesario verificar en las hipótesis si el gobierno anterior, comprometido en todo este manejo irregular del Estado, permitió deliberadamente que ciertos sectores se mantuviesen activos algunos sectores subversivos como justificación de la compra irregular de equipo y el uso de esas grandes sumas destinadas aparentemente a la lucha contra la subversión. Hoy sabemos que todos los ministerios tenían que dar cupos para la lucha interna, una forma simple de apropiarse de dinero. En este sentido habría que hacer una investigación a fondo, pues esos focos subversivos han permanecido intocados. ¿Tenía o no tenía la Fuerza Armada capacidad para liquidarlos como lo hicieron en otros lugares más difíciles? ¿O era que su mantenimiento se debió a una política del gobierno en ese momento para justificar su existencia y una acción militar antisubversiva que ya había sido concluida en gran medida?

En cuanto a la pregunta del doctor Soberón, creo que el impacto que puede tener el atentado contra las torres de Nueva York va a influir en la reformulación de la respuesta de Estados Unidos y la va a hacer desproporcionada, precisamente porque carece de una apreciación objetiva de los acontecimientos. Esta ha sido la mejor respuesta de ellos frente a un hecho que los ha sorprendido, una insospechada vulnerabilidad. En realidad, se ha tratado de un gesto simbólico para mostrar la capacidad que tiene Bin Laden de golpear al imperio y mostrar a otros grupos terroristas que es posible hacerlo. Presumo que al momento actual deben estarse haciendo los ajustes necesarios en la percepción de inteligencia.

En lo que se refiere a si la falta de inteligencia afecta o no, creo que durante el régimen que ha fenecido los servicios de inteligencia fueron pervertidos en sus funciones, se convirtieron en instrumento de coacción política para todos aquellos que significaban una amenaza, no al Estado sino a quienes estaban ejerciendo el

poder absoluto, ilegal e irregularmente. Fueron eficaces en tanto y en cuanto lograron cubrir las demandas de esta gente para sus propios fines. Pero eso fue todo. Pero cuando vemos que los servicios estaban imbricados con el narcotráfico y que ello ponía en riesgo la seguridad interna del país, no creo que pueda reconocérseles eficacia profesional alguna. Podemos decir que actuaban con una gran distorsión funcional.

Con relación a lo dicho por el general Block, este conjunto de hechos que de pronto han surgido a la superficie —conflictos que estaban latentes y que de pronto han emergido no solamente por el accionar del nuevo gobierno— no son hechos espontáneos ni han sido producto del surgimiento de corrientes violentistas. Por el contrario, creo que hay sectores que están trabajando políticamente en este sentido. Uno de ellos —según información con la que cuento— es Patria Roja, que está levantando el liderazgo dentro de la izquierda, no solamente en el magisterio o en los órganos de las distintas organizaciones regionales sino dentro de un esquema mayor.

Con respecto a la observación del doctor Ortiz, efectivamente, las perspectivas del corto plazo están condicionando los planteamientos y respuestas inmediatas en función de presiones también inmediatas. Pero se está descuidando el largo plazo.

FORMACIÓN DE CUADROS CIVILES EN DEFENSA

Dr. Jorge Ortiz Sotelo

El tema que se me solicitó trabajar es la formación de cuadros civiles para la definición y conducción de las responsabilidades que impliquen la seguridad democrática. El trabajo está dividido en tres partes. La primera se resume en una pregunta: ¿Por qué estamos así? Es decir, ¿por qué nos sentamos a dos lados de la mesa? La segunda es una breve revisión de cómo se enfrenta este tema en otras partes de América Latina, porque tenemos esta problemática más o menos común. Y luego, ensayo algunas propuestas sobre cómo abordar el problema. Es decir, cómo formar a estos expertos civiles, quién debe prepararlos, y por supuesto la pregunta más inmediata: qué hacemos mientras tanto, porque entre un punto y otro hay un lapso.
En lo que se refiere al primer punto, quisiera resaltar dos temas. Uno es el surgimiento del Estado peruano, que en realidad lo que hace es sustituir a los grupos de poder coloniales por grupos de poder nuevos, en realidad civiles que visten uniforme en tanto necesiten defender sus intereses. Tendremos entonces una primera etapa del militarismo peruano en la cual no hay una diferencia clara entre civiles y militares. La profesionalización —básicamente del Ejército— surge después de la Guerra del Pacífico con la Misión Militar Francesa, que además va a generar cierto tipo de mentalidad. Y en ella la idea de misión es trascendente. La misión consiste en formar una nación a partir de un todo desarticulado. Esto mediatiza en algo el caudillismo inicial y va llevando a que en el siglo XX las intervenciones tiendan a ser más institucionales, y nos llevará incluso al proyecto Velasco, con lamentables resultados en algunos casos, y en otros operando como una válvula de escape para la olla de presión social peruana.
Esta situación originó que el asunto militar fuese reconcentrándose en sí mismo y que los civiles considerasen que los asuntos militares, los asuntos de defensa y eventualmente los asuntos de seguridad son una materia privativa de ellos. De alguna forma, los políticos o los grupos políticos fueron cambiando y evolucionando desde la independencia hasta el siglo XX, encontrando mecanismos de compromiso con la Fuerza Armada para usarla a veces y para comprometerla otras, pero necesariamente tuvieron una función política, aun cuando siempre se cuidara la parte formal.
Esto contribuyó a la formación de dos campos, una suerte de divorcio: "Yo estoy en mi terreno y tú en el tuyo", "Yo te dejo la parte militar, tú me dejas la política".

Y de esta manera nos manejamos. Esto significa una renuncia de quien debe tener el real poder de la nación, que son los partidos políticos. Pero ahí caemos nuevamente en un problema: partidos políticos en un país desestructurado y sin organizaciones políticas sólidas. Pero esa es la realidad. Este es el escenario en el cual en los últimos años hemos vivido todos. Se trata, pues, de una Fuerza Armada en la cual determinados estamentos de su alto mando reciben ventajas, lo que genera un mecanismo de coaptación que hace que, en algunos casos, se planteen situaciones de corrupción y que a la larga habrá de afectar a las mismas Fuerzas Armadas, a la defensa nacional, y a la seguridad.

Aparentemente, hemos aprendido la lección. Por lo menos algo ha quedado claro: hay que definir los roles y determinar cuál es el que debe jugar la nación en la seguridad y cuál es el papel estrictamente militar. Pero para desempeñar ese rol, quien gobierna o tiene poder político debe conocer el tema, porque de lo contrario generaremos un espacio vacío que pronto será ocupado. Se requiere, en consecuencia, de una elite civil, un grupo civil que conozca el tema. Y hay que prepararla. Esto mismo ha sucedido en varios países de América Latina después del final de la Guerra Fría.

Hay dos o tres temas que me gustaría mencionar. El primero, y que me llamó mucho la atención, es que hay dos modelos para formar gente en estos tópicos. El primer modelo es aquel en el que la Fuerza Armada prepara a civiles para capacitarlos en temas de seguridad, de defensa y de estrategia. En el segundo es la universidad la que se encarga. *A priori* es difícil decir cuál de ellos es el mejor. Tenemos que encontrar nuestra propia fórmula.

El caso me parece uno de los más interesantes que he conocido. La Universidad de Río de Janeiro otorga maestrías y doctorados en temas de estrategia y seguridad. Ya tiene un número de egresados que se ha insertado en el sistema de seguridad brasileño. En términos laborales ha creado su propio mercado, lo cual suele ser un problema en los comienzos. Tiene casi diez años de trabajo en el sector defensa.

El otro caso que me parece interesante es el chileno. Allí hay una combinación de los dos modelos mencionados. De un lado están las Fuerzas Armadas, a través de las Academias de Guerra del Ejército y la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos —equivalente al CAEN—, y, por otro, está el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile y el de la Universidad de Concepción, que ofrecen un espectro combinado en temas y profesores. Hay otros modelos, como el del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa.

En el caso peruano, el CAEN se fundó en los años cincuenta y en alguna medida tiene entre sus funciones este tema. Pero como muchas cosas en el Perú, el CAEN, como varias escuelas superiores, nació en una situación de coyuntura. Y es que dentro del gobierno de Odría había rivalidades y el régimen decidió sacudirse de un general incómodo. Y creó para él un centro académico en el cual se involucrase y dejara de generar problemas. Poco tiempo después de formado, el CAEN empezó a admitir civiles para prepararlos en estos tópicos. Creo que inicialmente enfrentó bien el problema, y alcanzó cierto prestigio, al menos por los años sesenta. Pero luego fue decayendo por muchas circunstancias, entre ellas el relativo divorcio con el gobierno militar. El régimen militar no asume necesariamente la doctrina del proyecto nacional del CAEN, y no hay la voluntad política de emplear los cuadros formados en ese centro de estudios.

Un tercer componente es el descenso de la calidad, a pesar de los esfuerzos del CAEN, que ha perseverado en su labor de preparar civiles. Recientemente ha establecido un curso especial de desarrollo nacional y un curso básico de defensa nacional. En fin, continúa intentando ser una réplica local de los cursos ofrecidos por el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa. La Escuela Superior de Guerra Naval ha tomado la iniciativa de hacer un pequeño curso de setenta y seis horas, básicamente dirigido a civiles, sobre defensa y administración de crisis. Y lo interesante es que ha comprometido a instituciones civiles para llevarlo adelante. Creo que puede ser una experiencia interesante.

El otro tema es cuál debe ser la extracción profesional. Me resulta difícil dar una respuesta. El tema pasa primero por definir lo que es seguridad y defensa en términos de un Estado. Si partimos de estos supuestos, la extracción profesional habrá de ser diversa y se seguirá afinando en la medida en que se definan los conceptos mencionados. En cuanto a los temas de capacitación, a mi juicio pueden ser tres: (i) seguridad nacional, en un sentido lato; (ii) defensa nacional, centrado en los conceptos de la aplicación y uso de la fuerza, la parte militar propiamente dicha; y, (iii) administración de la defensa, cuyo contenido puede variar en magnitud y en temporalidad.

Creo que estos son los rubros básicos y la gran pregunta es quién debe asumir esta responsabilidad. Personalmente creo que es el Estado, sin embargo la sociedad civil también tiene un rol importante. Hoy en día se habla no solo de las amenazas tradicionales sino de nuevas amenazas.

En síntesis, la alternativa es la Fuerza Armada o la universidad. O ambas. En cualquiera de las opciones los estándares de calidad docente y la exigencia en recursos humanos deben ser altos. En caso contrario, y si la seriedad no acompaña a la docencia, no habrá opción de crear un mercado profesional atractivo y la experiencia estará condenada al fracaso.

En lo que se refiere a nuestro país, el CAEN podría ser remodelado o alguna universidad podría crear una maestría en la especialidad de Seguridad y Defensa. El asunto debe ser estudiado.

Embajador Hugo Palma

Creo que todos estamos de acuerdo en la necesidad de un proceso serio de formación para los cuadros de administración de seguridad y defensa. Pero para ello debemos establecer un consenso sobre para qué formar. Lo que supone haber definido qué es seguridad y qué es defensa en nuestro caso. Debemos definir estos dos conceptos. Pues entonces busquemos los procedimientos. Me temo que lamentablemente aún no estamos en esa situación, y espero que la alcancemos algún día. Hace más de medio siglo que el pensamiento nacional está marcado por una doctrina que ha sido sumamente elaborada pero que no ha tenido ninguna competencia. Es decir, nadie más ha dicho una palabra. Consecuentemente, esto se ha erigido en dogma y cuando concluyó el gobierno militar, hacia finales de los setenta, nos dejó un texto constitucional que recoge esa doctrina y con la que seguimos viviendo hasta ahora. Yo hasta hoy sigo sin entender el texto constitucional.

Creo que detrás de la cuestión de la formación puede estar el agotamiento de una doctrina. La reforma es necesaria, y asumir este problema requiere de un procedimiento de formación. El asunto es complicado, y no es que carezcamos de masa crítica: es que carecemos de toda masa. Entonces, ¿cómo abordar el problema? Yo dejaría el largo plazo, pues como dijo Keynes, en el largo plazo todos estaremos muertos. Tenemos dos o tres posibilidades. Cada una tiene sus ventajas e inconvenientes, y ya las ha mencionado el doctor Ortiz.

COMENTARIOS

General Daniel Mora

El tema es interesante. He planteado muchas veces que la reingeniería es fundamental para las Fuerzas Armadas en el proceso de moralización. La base de la reingeniería es el cambio de pensamiento, una nueva escuela de pensamiento. No se puede hacer reingeniería sin cambiar o romper paradigmas. Y esto va desde lo axiológico hasta el pensamiento estratégico y la propia logística. La base de la reestructuración de las Fuerzas Armadas o de su reingeniería es entrar a una nueva escuela de pensamiento. Cómo hacerlo, he allí el punto. Se requiere formular la política de defensa en un nivel suprapartidario, independiente de los gobiernos y de los parámetros corporativos. Es decir, una política de Estado.

Yo me inclino por la creación de una Universidad para la Defensa tomando como base el CAEN. Se podría tener una universidad conducida por un civil reputado. Se podría concentrar a todos los institutos tecnológicos de la Fuerza Armada, que en la actualidad se hallan dispersos. El pensamiento de José del Carmen Marín de ligar desarrollo y seguridad aún tiene vigencia. El tema de seguridad en otros países, como Estados Unidos, no es exclusivamente militar, como muestra el hecho de que el subsecretario de Defensa sea un civil que proviene de una universidad.

Doctor Ricardo Soberón

Sobre la formación, se habla de dos opciones: universidad o centro especial de formación. Pero quiero recordar que en la universidad se trata de formar vocaciones y percepciones universales, no especializadas. De otro lado, en el Perú hay muchos profesionales y ciudadanos que han participado en los temas de seguridad y Fuerza Armada sin ser necesariamente especialistas. Ni más ni menos que sobre la Constitución se han pronunciado muchos ciudadanos, profesionales o no, que no son constitucionalistas. Así, pues, creo que el camino está más allanado.

Con relación al narcotráfico, y después de ocho años de experiencia, me atrevo a afirmar que no se trata de un problema de seguridad nacional. Este es otro de los paradigmas creados afuera que debemos cambiar. Se trata de un asunto de orden interno y así debe ser enfocado. En caso contrario estamos creando un monstruo.

General Luis Block

En la época de los ochenta tuvimos una experiencia interesante en geopolítica con el general Mercado Jarrín. Fuimos introduciendo algunos conceptos de geografía en los profesores de historia, y de pronto se planteó como parte del currículo escolar el curso de geopolítica. ¿Qué había ocurrido? Que habíamos logrado socializar los conceptos y la temática entre el profesorado de geografía e historia. Y de ahí surgió la propuesta. Algo así se podría promover en lo referente a la enseñanza de defensa y seguridad en la Universidad, ya fuese en cursos o en una maestría. Considero que el tema es tan importante que requiere de una reformulación conceptual.

Doctor Jorge Ortiz Sotelo

Voy a hacer un resumen de lo que he expresado y de las intervenciones. Se trata esencialmente de una mentalidad para la seguridad que tiene que ser asumida por todos. La Fuerza Armada tiene un rol militar atinente a la defensa. Pero la seguridad es un concepto mucho más amplio, que abarca a toda la nación, a la sociedad íntegra. Por consiguiente es un ejercicio civil del cual el componente militar es solo una parte. Ahora bien, la formación de expertos en seguridad y defensa supone que ellos entiendan técnicamente las funciones militares. Y todo ello se halla integrado a una estrategia nacional. Dentro de esta estrategia, la ejecución corresponde al componente militar. Cómo formar esos expertos, ese es el gran reto y para ello no hay soluciones únicas.

Dentro de los modelos existentes y las experiencias realizadas tenemos que encontrar nuestra propia solución. Es cierto que se requiere de una "masa crítica"; es decir, de un número mínimo de personas con cierta base de conocimiento para generar opinión, abrir el debate y llegar a una solución en la cual participen todos los sectores que se consideren necesarios a la seguridad. La institución que tome la iniciativa puede ser una universidad o el CAEN, con sus ventajas y desventajas, como ya se ha anotado.

Y al hablar de mentalidad nos estamos refiriendo también a la unidad de la nación con la Fuerza Armada dentro del concepto general de seguridad. La sociedad debe comprender el concepto de seguridad y, dentro de él, el rol de su Fuerza Armada. Y viceversa, la Fuerza Armada debe igualmente asumir la problemática de seguridad de la sociedad, para ofrecer un mejor servicio y lograr una mejor inserción.

EL USO DE LA FUERZA EN LOS SISTEMAS INTERNACIONAL E INTERAMERICANO

Dr. David Málaga

El trabajo que he presentado se orienta básicamente a la experiencia política. Sus conclusiones registran esta orientación. Era inevitable hacer un precedente jurídico, pero he tratado de ser lo más concreto y sintético en este nivel. He tratado de hacer un recuento histórico sobre el uso estatutario de la fuerza y la prohibición de la guerra. Estos conceptos constituyen parte de cualquier manual básico de Derecho Internacional Público.

Se suele mencionar a los pactos Briand como los primeros antecedentes en lo que se refiere a la guerra. No es exacto. Ha habido experiencias anteriores. Pero en todo caso, no tuvieron ningún efecto práctico. El estallido de la Primera Guerra Mundial esta allí para demostrarlo. De ahí paso a la creación del sistema de las Naciones Unidas y a la OEA. No sin antes hacer un pequeño alcance sobre los llamados modelos teóricos sobre las relaciones internacionales. Y ahí encuentro un problema y generalmente un vacío en el análisis. Muchas veces se usan diversos modelos implícitos para justificar o realizar una misma política, lo que lógicamente conduce no solo a una confusión analítica sino también a contradicciones prácticas. En todo caso, es necesario identificar las dos grandes vertientes en lo que a relaciones internacionales se refiere: el realismo político y el idealismo.

Dentro del idealismo, cabe considerar al institucionalismo liberal y a las llamadas teorías críticas de las relaciones internacionales, siempre conducido a crear la paz en la mente de los hombres. Aun en las políticas de poder, la paz siempre es un objetivo. Luego, me refiero al fenómeno de la guerra como elemento permanente de las relaciones internacionales como producto de la estructuración anárquica del sistema internacional. No es que exista un desorden propiamente dicho, sino que hasta el momento no hay un organismo supranacional que pueda imponer un orden, sea cual fuere. Y aquí regreso entonces al planteamiento de las Naciones Unidas como un sistema internacional estatutario que prohíbe el uso de la guerra. Sin embargo, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas permite la "guerra lícita", una versión de la "guerra justa". Pero el concepto de lo lícito no se refiere necesariamente a lo justo. Paso revista a continuación a las diferentes disposiciones que tiene la Carta con respecto a los dos mayores problemas que hay en la actualidad.

El primero es la intervención humanitaria. Antes del 11 de setiembre este era el problema más angustiante para el Derecho internacional, para las Naciones Unidas y para las relaciones exteriores del Perú. La intervención humanitaria era un resquicio no dispuesto en la Carta de las Naciones y la necesidad de regular estas intervenciones se vio luego de la experiencia de Kosovo. Es necesario que la intervención humanitaria sea legítima y no ocurra, como ha sido el caso recientemente, que una potencia hegemónica y sus aliados realicen una intervención y luego la justifiquen.

En la ponencia nos hemos referido al problema del veto dentro de la intervención humanitaria en sus dos formas: como pacto de caballeros, que es lo más sencillo, porque evita la revisión de la Carta —que es una caja de Pandora— y a partir de una resolución de la Asamblea General que regule los requisitos para legitimar la intervención humanitaria. El Perú no debe admitir que esta intervención no sea colectiva. Es decir, descartar de plano la intervención unilateral, y que no sea *bona fide*. Esto es fundamental en Derecho Internacional. Y, finalmente, llegamos al asunto más importante: el terrorismo, que viene planteando no solo un cambio en cuanto a la aproximación de la guerra y al conflicto sino también en la agenda internacional misma.

Hay tres requisitos taxativamente señalados por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. El primero afirma que la represalia no está permitida. Y en este sentido creo que Estados Unidos debe tener mucho cuidado en su discurso internacional al referirse a acciones punitivas. Más conveniente sería referirse al legítimo derecho de defensa preventiva, que si bien no está señalado específicamente en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, se encuentra en sus sombras; es decir, no está prohibido. Ello daría legitimidad a la acción de Estados Unidos.

Hablamos también de la teoría de la paz hegemónica y de los costos que representa poner en práctica el nuevo orden que va a legitimar su poder.

Nuevamente con relación al artículo 51 de la Carta, ella establece dos requisitos. Uno es la de la legítima defensa, acción que se realiza transitoriamente mientras no actúe el Consejo de Seguridad. El segundo es el de la proporcionalidad en el uso del instrumento de defensa con relación al agresor. Todos sabemos que la Guerra del Golfo produjo reacciones muy grandes en la opinión pública, porque frente a 450 víctimas aliadas hubo 250 000 víctimas iraquíes. Puede haber justicia en la defensa y desproporción en el uso del aparato defensivo.

De Naciones Unidas paso al sistema de la OEA, que es el otro gran ámbito estatutario para el uso de la fuerza. Y este papel se pudo apreciar en las reuniones del organismo para considerar el ataque del 11 de setiembre. Se aprobaron allí dos resoluciones. El ataque es considera como un ataque a todos los estados miembros del tratado de seguridad colectiva (TIAR). La organización ha continuado considerando el problema del terrorismo en el área regional y entrará a discutir una convención sobre el particular para la cual el Perú ha presentado un borrador.

Embajador Hugo Palma

Quisiera hacer algunas observaciones. Primero, estoy de acuerdo en que la discusión entre realismo e idealismo es tan antigua como la humanidad. Pero creo que lo que nos atañe en estos momentos es el uso de la fuerza de modo concreto, en función de nuestra propia realidad, y en este punto en lo que se refiere a nosotros en América Latina las opciones de conflicto son muy reducidas, por no decir inexistentes. Y todo esto hay que relacionarlo con seguridad y defensa dentro de una estrategia mayor. Es cierto que el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas permite el uso de la fuerza en los casos de legítima defensa y en el marco internacional resulta muy interesante el análisis hecho con relación tanto a la legítima defensa cuanto a la intervención humanitaria.

General Daniel Mora

Me parece interesante y didáctica la exposición del ministro Málaga, pero me surgen algunas dudas con respecto a la definición del terrorismo internacional. Se parte del presupuesto de que generalmente los actos terroristas son patrocinados o promovidos por un Estado en el territorio de otro Estado. Pero no es siempre el caso. ¿Qué ocurre cuando se trata de un grupo que no tiene que ver con un estado sino que encarna ideas? ¿Cómo actuar en este caso? ¿A quién representa el agresor? En este caso, por ejemplo, el TIAR no sería el incruento adecuado para hacer frente de manera colectiva en una situación como la descrita. Creo que en la última situación descrita por el ministro Málaga con relación a la OEA, el recurso al TIAR ha sido una alternativa en la medida en que no hay otra.

Doctor David Málaga

Si no me equivoco, el artículo 6 del TIAR se refiere a la inviolabilidad de cualquier territorio soberano o integridad de cualquier Estado americano que se vea afectado por una agresión, ataque armado, conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América. En este último punto estaría la explicación.

Embajador Hugo Palma

El documento del ministro Málaga me parece importante por su contenido y capacidad didáctica. Creo que nos muestra que el margen de acción del Perú no es muy grande. Actualmente la intervención humanitaria jurídicamente definida por el Derecho internacional en algunos casos resulta una necesidad, pero en otros un riesgo. La intervención requiere de una cuidadosa evaluación. Hay consideraciones internas nacionales que deben tomarse en cuenta, así como las que se deriven para el sistema internacional. Sin embargo, en un mundo globalizado como el nuestro creo inevitable esta tendencia.

En lo que se refiere al 11 de setiembre y sus consecuencias, veo en primer lugar que ello puede conducir a una reducción de los espacios democráticos.

General Luis Block

El punto crítico de la exposición es una revisión del uso de la fuerza y de la legitimidad del uso de la fuerza. Podemos apreciar que la estructuración jurídica de las Naciones Unidas no se ajusta a la realidad. Estamos en una etapa creativa generada por el cambio. Y ello se reflejará no solo en el sistema jurídico de Naciones unidas sino en el de la OEA, incluyendo la Carta del TIAR. Observo, al igual que otros participantes, que para los países periféricos el margen de decisión es cada vez menor.

Doctor Francisco Loayza

Yo he partido del supuesto de que en los últimos años la legítima defensa preventiva estaba en desuso, pero veo que sigue siendo un instrumento de justificación

para las acciones de las grandes potencias. Quisiera añadir, además, que en mi experiencia y conocimiento, la posición internacional de Estados Unidos ha oscilado entre el unilateralismo y el multilateralismo, entre el aislacionismo y el intervencionismo. La doctrina Monroe ha tenido una utilización unilateral. Hay otra práctica que quiero mencionar, y es la visión pragmática para el tratamiento de las crisis según la coyuntura y los intereses nacionales. Cada caso es cada caso. Y esta línea pragmática se puede advertir en las últimas décadas.

Embajador Hugo Palma

Solo quisiera mencionar como un añadido que, dentro de la línea aislacionista reciente, Estados Unidos se ha retirado de seis acuerdos internacionales de desarme y de medio ambiente.

LA PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

General (R) Luis Block Urban

La ponencia que presento es un desarrollo natural con relación a las exposiciones hechas y a los comentarios. Hemos convergido en las Naciones Unidas como sistema para preservarnos de las guerras. Las amenazas han ido evolucionando con el tiempo. Hay algunas que hace treinta o cuarenta años no existían. Y esto exige una evolución de los propios organismos internacionales.

La inestabilidad parece ser la característica en el mundo entero. Y los conflictos han generado la necesidad de la participación de las Naciones Unidas en las llamadas Operaciones de Mantenimiento de Paz. Es necesario hacer una revisión legal de la forma en que los estados participan en ella y de cómo Naciones Unidas ha intervenido en sus cincuenta años de existencia en las crisis internacionales. Se han replanteado conceptos y se ha generado doctrina. Se ha creado también una estructura institucional adecuada, con secretarías y grupos integrados. Se mantiene un problema siempre constante, que es el financiamiento. Y hay que destacar que todas las intervenciones de Naciones Unidas tienen como supuesto previo su discusión y aceptación por el organismo, lo que ha generado una tradición de imparcialidad y credibilidad.

Las intervenciones se realizan dentro del marco estrecho del Derecho internacional de paz. No todas las intervenciones han sido plenamente exitosas. Pero han permitido reducir en gran medida el nivel de conflicto. Hay que recordar que es a partir del señor Bhutros Ghali que se establecen los marcos operativos para las acciones de la diplomacia preventiva, que se concretan en las operaciones de mantenimiento, construcción o consolidación de la paz. También ha surgido una doctrina y un desarrollo jurídico para normar estas acciones. Esto supone también una extensión mundial de la conciencia de la necesidad de estas operaciones. Son cada vez más los países que participan, pero la paz tiene un precio y aquí siempre hay dificultades para el financiamiento de las operaciones.

En mi experiencia personal, he participado en dos operaciones de este tipo. La primera fue en el Sinaí, cuando formé parte del batallón Perú en 1973, y la segunda cuando comandé la fuerza multinacional en el Sahara en 1991. En ambas operaciones tuve una misma experiencia. Y fue que los países no habían

previsto bien los medios que debían aportar para la subsistencia de sus contingentes y no habían quedado claras las responsabilidades operacionales. Es decir que en el lapso transcurrido no se había modificado la forma de operación ni los dispositivos legales, a pesar de los informes emitidos. Y ello alcanzaba al problema organizativo de decisión o de los mandos. Y así, como Comandante General de la Fuerza en el Sahara, sufrí las presiones de ingleses, franceses y americanos que querían intervenir en las decisiones que tomaba como comandante general. Y, en algunos casos, era el mismo Secretario de Defensa quien quería impartirme directivas sobre cómo debía comportarse el componente en determinadas misiones.

Son problemas organizativos, internos o domésticos, pero que tienen su importancia. Y es este uno de los principales problemas con que tropiezan los contingentes de paz en su operar cotidiano. Hay, repito, una falta de claridad en los mandatos. Debo mencionar que en el lapso en que estuve solo llegó a desembolsarse la tercera parte del presupuesto, lo que limitó grandemente nuestras tareas. El problema presupuestario, junto con el problema de integración operativa, son dos constantes que hasta ahora parecen insalvables.

El Perú ha intervenido en forma muy limitada en estos conflictos: solo en siete u ocho operaciones. Es cierto que en 1990 el proceso subversivo no permitió nuestra participación, pero creo que en la actualidad hay el deseo y la voluntad de volver a participar. Sé que Argentina y Ecuador están participando mucho más activamente. En realidad, Argentina tiene el liderazgo en esta actividad desde hace algunos años. Chile también viene contribuyendo, según he podido apreciar recientemente. Esta participación en otros países, como Alemania, Rusia o Francia, tiene tan alto nivel organizativo que cuentan con un planeamiento y estado mayor *ad hoc*. Es interesante ver comparativamente cómo se conceptúan los famosos conceptos de seguridad y defensa, seguridad regional y seguridad hemisférica. La participación en estas operaciones aparte de la experiencia, refuerza el prestigio de una nación y su imagen internacional.

Embajador Hugo Palma

Creo que uno de los problemas es que los miembros del Consejo de Seguridad nunca se pusieron de acuerdo en el establecimiento del comité militar que debía

diseñar las pautas generales para las operaciones de mantenimiento de la paz. Consecuentemente, cada operación es una operación puntual cuyas características propias es necesario establecer. Es decir, el tratamiento resulta caso por caso, lo que dificulta grandemente la tarea. Así, cada operación resulta una negociación singular y concreta que no tiene en cuenta las precedentes. El crecimiento del número de operaciones de mantenimiento de paz es realmente exponencial, sin relación con los recursos financieros, cuello de botella que constituye un problema permanente.

CAPITULO II:
ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES Y FORMACIÓN MILITAR

CUESTIONES CONSTITUCIONALES Y ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL PERÚ

Alberto Otárola Peñaranda

INTRODUCCIÓN

Un debate que ha adquirido interesantes alcances en los últimos meses en el Perú es el referido al rol constitucional de las Fuerzas Armadas y a la legislación infraconstitucional que regula sus actividades. En este trabajo nos referiremos puntualmente a los aspectos constitucionales y a las posibilidades reales de promover una reforma sustantiva que garantice los esfuerzos recientes por la reinstitucionalización democrática de estas fuerzas. Parte de este enfoque se refiere necesariamente a las relaciones civiles-militares o, mejor precisadas, al rescate para la civilidad de *sus* Fuerzas Armadas, aspectos todos ellos que deben partir de varias consideraciones que, creemos, no han sido asumidas a lo largo de los años en su real contexto. Una de ellas es el verdadero rol de las Fuerzas Armadas en el contexto de un Estado democrático de derecho.

La modernización aludida no debe partir de lo que las Fuerzas Armadas entiendan como cambios necesarios ni, en consecuencia, de la implementación de medidas correctivas que a su juicio sean oportunas. Obvio es recalcar que la opinión de estas instituciones es de suma importancia, pues finalmente son actoras de un proceso de cambios y contradicciones no necesariamente entendidas y asumidas como propias por la sociedad y aun por los gobiernos de turno. No obstante, somos de los que pensamos que cualquier propuesta, iniciativa o cambio debe provenir del poder constituido, es decir, de las autoridades civiles legítimamente instaladas en la conducción del país, a través de las decisiones apropiadas que eliminen de una vez por todas ese mal congénito que la historia le impuso a nuestro país, y que consiste en cierta permisibilidad para la "tutela" militar, entendida como la única garante de la seguridad externa y la estabilidad interna.

ANTECEDENTES

El Estado contemporáneo, cuya organización jurídica se modeló básicamente a lo largo del siglo XIX y se perfeccionó en el siglo XX, tiene entre sus características

principales la de ser un Estado constitucional, encargado de la producción jurídica, el orden, la seguridad y la atención de los servicios básicos de la población. El Estado está dotado de poder y es uno y soberano, y en él radica la autoridad. Para el ejercicio de los fines y objetivos que le están encomendados, los órganos competentes dictan el Derecho, se gobiernan a través de la ley, se ejerce la coerción necesaria y se apela discrecionalmente a los aparatos con los que el Estado-Nación cuenta para que sus mandatos se cumplan, la autoridad se respete y la soberanía no sea afectada.

Esta es la concepción básica del Estado liberal; de conformidad con ella, el Estado y solo él tiene Fuerza Armada y Fuerzas Policiales. Ambas son aparatos del Estado y se encuentran subordinadas a quien ejerce la autoridad de este por determinación del pueblo. La filosofía básica del Estado liberal ha figurado en todas las constituciones peruanas. La Carta de 1993 no es la excepción. El artículo 45 dispone: "El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen". En su segundo párrafo, el artículo 45 añade: "Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición". Este principio constitucional puede ser resumido de la siguiente manera: Nadie dentro del Estado puede invocar autonomía, proclamarse autoridad propia o desconocer que la única fuente del poder estatal es el pueblo.

El Estado ejerce su autoridad en un marco jurídico preestablecido. El Leviatán descrito por Hobbes no existe en una democracia constitucional; el ejercicio razonado de la libertad lo impide, y se expresa en la Constitución. Maurice Duverger dice que esta es una técnica que persigue limitar el poder, proteger los derechos ciudadanos y evitar el abuso de autoridad[1].

La Constitución es la regla que concilia el poder con la libertad. Quien se pone al margen o por encima de ella niega esta gran construcción de la inteligencia humana, que es la más alta expresión de convivencia pacífica, orden acordado y civilización.

La pretensión de un poder armado —cualquiera que él sea— de actuar ejerciendo presión con base en su capacidad intimidatoria para capturar el Estado o para cualquier otro propósito es una irracionalidad absoluta que ningún pueblo puede admi-

[1] Duverger, Maurice: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p. 134.

tir sin sacrificar su libertad y los derechos que lo protegen. El Estado constitucional no tolera este extremo, y por elemental universalidad de las normas que estructuran el sistema jurídico, impide que se pueda invocar norma propia o estatuto particular para escapar o sobreponerse al imperio de la ley.

Esta primacía y exclusividad de la Constitución y de las leyes, tan magistralmente expuesta por Hans Kelsen, es uno de los principios incorporados al Derecho Constitucional peruano. La Constitución de 1993 lo consagra en el artículo 51: "La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".

En aplicación de este precepto, debemos señalar que ninguna institución puede convertirse en un fuero propio y con derecho protegido. Cualquier reglamento particular no puede ser invocado contra la Constitución. Cuando ello sucede, el gobierno constitucional pierde fuerza y autoridad y cede ante las tentaciones autoritarias. Al respecto, el profesor italiano Giuseppe de Vergonttini opina, con mucha razón, que "... dado que la intervención militar se hace por lo general fuera o contra las reglas constitucionales, y puesto que una vez inmiscuidos, los gobiernos militares ejercen su función fuera de los principios y procedimientos que se identifican generalmente con los propios de los ordenamientos democráticos, se afirma que los ordenamientos caracterizados por la función activa de los militares son autoritarios"[2].

En ese sentido, se debe tener claro que las instituciones militares son entidades estatales, organizadas de acuerdo con la ley y sometidas a la Constitución. Reclamar la naturaleza castrense para establecer reglamentos militares opuestos a las normas constitucionales es simplemente inaceptable. La Constitución manda, y civiles y militares tienen la misma obligación de someterse a sus mandatos. Es absolutamente concluyente que las normas, códigos, reglamentos y ordenanzas militares están inexorablemente subordinados a la Constitución. Por lo tanto, las autoridades militares y sus organismos tienen que ajustar su conducta, organización y atribuciones a lo que dispongan la Constitución y las leyes.

Al respecto, el profesor Germán Bidart Campos escribe: "... si una razón hubiéramos de dar para propiciar la separación entre poder militar y poder civil, y para fundar la negativa a que las fuerzas armadas ocupen a título propio el poder del

[2] De Vergottini, Giuseppe: *Diritto Costituzionale Comparato*. Cedam, Padova, 1993, pp. 296-297 (4ª edición).

Estado, volveríamos a la noción del poder político como poder 'total' ('de' y 'para' toda la sociedad), que no se compadece con su ocupación y ejercicio por un 'poder' (el militar) que es sectorial y que, marginando la participación social en la designación de los gobernantes, asume por sí y para sí las funciones estatales"[3].

La claridad de varios de nuestros textos constitucionales en lo que respecta al pleno sometimiento de los institutos militares y policiales a la legalidad democrática, haría innecesarios mayores comentarios sobre la materia; sin embargo, parte de nuestra historia republicana contradice estos principios.

Por ello se hace necesario, sobre todo en estos tiempos en que se respiran aires de libertad y se siente la presencia de un "momento constituyente", el examen del rol constitucional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y esencialmente el éxito o no de la fórmula consignada en la Constitución de 1979 y repetida, palabras más o palabras menos, en la Carta de 1993.

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA

Creemos indispensable alcanzar unas notas sobre esta materia, pues es interesante examinar a las Fuerzas Armadas a través de la lupa de la evolución constitucional que a lo largo de la historia, como se verá más adelante, ha ido ampliando sus roles y competencias. Interesa, inicialmente, contar con una definición aproximada sobre lo que se entiende por Constitución histórica. El Derecho Constitucional se ha interesado particularmente en esta materia cuando se ha planteado la necesidad de descubrir aquellos elementos comunes e intrínsecos a su devenir jurídico.

Desde nuestra propia perspectiva, creemos que no existe una sola institución constitucional que no tenga un antecedente, un tronco jurídico que la preceda. En el Derecho occidental esta evolución ha ido de la mano con los procesos históricos y con los hechos políticos que la determinaron; de ahí que seamos tributarios de un Derecho histórico, es decir, de un conjunto de normas surgidas como "producto" histórico más que como creación innovadora.

La Constitución histórica busca precisamente identificar el hilo conductor (que puede estar compuesto por principios, costumbres o reglas jurídicas) que permite la formación de la Constitución escrita o formal. El profesor Domingo García

[3] Bidart Campos, Germán: "El status constitucional de las Fuerzas Armadas en Argentina", en *Jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica* (Libro Homenaje a Domingo García Belaúnde). Lima: Editorial Grijley, 1997, p. 39.

Belaúnde[4] precisa que la Constitución histórica implica una larga sucesión de hechos, debidamente enlazados entre sí, que condensan las manifestaciones de las personas, los grupos y las instituciones, y que van marcando los acontecimientos en el tiempo. Agrega que dentro del proceso histórico constitucional "... podemos decir que existen ciertas variantes, referidas a instituciones, que nacieron en un determinado momento y que luego se han ido desarrollando a través de diversas acciones en un largo periodo. Estas son líneas de tendencia que suelen repetirse y acumularse, sobre todo en lo referente a las instituciones; ellas conforman lo que llamamos Constitución histórica".

Para el caso del tratamiento constitucional de las Fuerzas Armadas debemos partir de una premisa fundamental: también es producto de la Constitución histórica, que en el caso peruano se inicia con la fundación de la República, aun cuando el primer antecedente puede ser ubicado en la Constitución de Cádiz de 1812.

No es objetivo del presente trabajo proponer un análisis amplio sobre el tema estudiado. Antes bien, presentamos a continuación un recuento somero y comparado de nuestros textos constitucionales en relación con las Fuerzas Armadas.

En lo que respecta a los roles y funciones de las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1823 describió a lo que se entendía como "fuerzas armadas de tierra", a saber: el ejército de línea, la milicia cívica y la guardia de policía. Estableció que el destino o finalidad del ejército de línea era defender la seguridad exterior de la República. Nótese que este es el inicio de nuestro constitucionalismo histórico y que a través de él —como luego se demostrará— lo que primó fue una ampliación sucesiva de roles, propiciada por la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en las grandes decisiones nacionales, hecho que no necesariamente significó el avance o consolidación de las relaciones cívico-militares.

La Constitución de 1826 se refirió a la obligación de contar con una fuerza armada permanente, compuesta por un ejército de línea y una escuadra. Luego, la Constitución de 1828 precisó que el objeto de la fuerza pública era defender al Estado contra los enemigos exteriores, asegurar el orden interno y sostener la ejecución de las leyes. La Constitución de 1834 contiene la misma definición.

En la Constitución de 1856 se estableció como objeto de la llamada "fuerza pública" el garantizar los derechos de la nación en el exterior y asegurar el orden y

[4] García Belaúnde, Domingo: "La reelección presidencial y la Constitución histórica", en Alberto Otárola, coordinador: *Reelección presidencial y derecho de referéndum*. Lima: Fundación Hanns Seidel/Foro Democrático, 1997, pp. 39-40.

ejecución de las leyes en el interior; añadiéndose que la obediencia militar será subordinada a la Constitución y a las leyes. Las constituciones de 1860, 1867 y 1920 contienen la misma fórmula de la Carta de 1856.

En la Constitución de 1933 se consignó que la finalidad de la Fuerza Armada era asegurar los derechos de la República, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y la conservación del orden público.

Para la Constitución de 1979 las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, asumiendo el control del orden interno en los casos previstos por la propia Carta. Igual redacción encontramos en la Constitución de 1993.

En lo que respecta a la defensa y seguridad nacional, la Constitución de 1823 consignó una fórmula muy interesante, que podría inclusive ser considerada en la actualidad. Sostuvo que la defensa y seguridad de la República demandaba "una fuerza armada permanente", en tanto que las constituciones de 1826 y 1828 no consignaron norma alguna sobre este aspecto.

La Constitución de 1834 contuvo un artículo indirecto en el que se prohibía el reclutamiento militar, salvo a través de autoridades civiles; tema que no fue regulado por las constituciones de 1856 y 1860.

La Constitución de 1867 sí incorporó un artículo indirecto en el que se prohibía el reclutamiento militar, salvo a través de autoridades civiles, situación que no se mantuvo en la Constitución de 1920.

Para la Constitución de 1933, todo peruano estaba obligado a contribuir con la defensa nacional y a someterse a las obligaciones militares.

La Constitución de 1979 tiene varias referencias sobre el tema. En primer lugar, señala que el Estado garantiza la seguridad de la nación mediante la defensa nacional, en la que debe participar toda persona. Asimismo, consigna que la dirección, la preparación y el ejercicio de la defensa nacional se realizan a través de un sistema cuya organización y funciones son determinadas por la ley.

La Constitución de 1993 tiene una fórmula parecida. Los agregados son que la "seguridad de la Nación" es garantizada por el Estado mediante un "sistema de Defensa Nacional" que es integral y permanente y en el que tienen la obligación de participar, además de las personas naturales, las personas jurídicas.

Materia de importancia es una cuestión que ha sido punto de debate en prácticamente toda nuestra Constitución histórica: si las Fuerzas Armadas son deliberantes

o no. Las constituciones de 1823 y 1826 no normaron este tema. La Constitución de 1828 fue el primer antecedente sobre la materia, pues estableció que "la fuerza pública es esencialmente obediente: no puede deliberar". Similar artículo fue consignado en la Constitución de 1834.

En la Constitución de 1856 se definió que la obediencia militar está subordinada a la Constitución y a las leyes. Este mismo criterio fue seguido en las constituciones de 1860, 1867 y 1920; en tanto que la Constitución de 1933 sostuvo una fórmula parecida a las anteriores, pero con mayores precisiones.

La Constitución de 1979 estableció que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son deliberantes y que están subordinadas al poder constitucional. Idéntica redacción ha sido consignada en la Constitución de 1993. Esta precisión de nuestro constitucionalismo histórico tiene una explicación racional. Como lo precisa el profesor Domingo García Belaúnde, desde los albores de la Revolución francesa se ha desarrollado este principio, que tiene la categoría de dogma constitucional. Se trata de la subordinación del poder militar al poder civil, situación que se debe reflejar en el principio de la no deliberancia. Agrega el destacado constitucionalista peruano: "... en la teoría democrática se tiene derecho a mandar en la medida que se es elegido; esto es, cuando se es reconocido como tal por la mayoría de la población". Concluye diciendo que "... el poder militar debe estar en función y como apoyo del poder civil, que es en rigor el poder legalmente establecido. Así lo establece nuestra Constitución, y así se observa en la tradición jurídica occidental"[5].

En lo que respecta a la ciudadanía y el servicio militar obligatorio, la Constitución de 1823 consignó una fórmula muy interesante, pues estableció que "todo militar no es más que un ciudadano armado en defensa de la República". Además, se dijo que ningún peruano podía excusarse del servicio militar "según y como fuere llamado por ley". Este aspecto no fue regulado por las constituciones de 1826, 1828 y 1834. La definición consignada en la Carta de 1823 es sorprendentemente técnica, pues comprueba cómo a inicios de la República, y pese a la fuerte carga del militarismo libertario y caudillista, nuestros legisladores delinearon lo que desde nuestra perspectiva debió convertirse en el eje articulador del tratamiento constitucional sobre la materia estudiada: entender en principio a los miembros de las Fuerzas Armadas como ciudadanos que por opción profesional sirven a la nación a través de estos institutos. Más adelante analizaremos de qué manera este concepto primi-

[5] García Belaúnde, Domingo: *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, tomo II. Lima: Editorial Eddile, 1989, p. 255.

genio se ha ido perdiendo en el tiempo y por qué es necesario recuperarlo para plantear una reforma integral.

En la Constitución de 1856 se estableció que "toda colocación en la fuerza pública es cargo público". Además, se prohibió taxativamente el reclutamiento, ya que "la fuerza pública no podrá formarse sino por los medios expresamente designados por la ley".

De igual forma, la Constitución de 1860 estableció la conformación de la fuerza pública "de acuerdo a ley", agregando que "el reclutamiento es un crimen que da acción a todos, para ante los jueces y el Congreso, contra el que lo ordenare".

La Constitución de 1867 reguló el reclutamiento de acuerdo a ley, retirando las fórmulas de sanción; en tanto que la Constitución de 1920 repitió la redacción de la Carta de 1860.

En la Constitución de 1933 se sostuvo que todo peruano estaba obligado a contribuir con la defensa nacional y a someterse a las obligaciones militares. Además, agregó que el reclutamiento en los casos no autorizados por las leyes y reglamentos militares es un delito que puede denunciarse por acción popular ante los jueces o ante el Congreso, contra el que lo ordene. Redacción que se mantuvo en la Constitución de 1979.

Finalmente, la Constitución de 1993, bajo el concepto de la defensa nacional, incorpora a ella a toda persona natural o jurídica. Retira las sanciones referidas al reclutamiento no autorizado y establece que las Fuerzas Armadas organizan sus reservas y disponen de ellas según las necesidades de la defensa nacional, de acuerdo a ley.

Nótese como dato importante que, salvo la Constitución de 1823, ninguna de nuestras cartas fundamentales volvió a tocar la relación entre Fuerzas Armadas y ciudadanía; he ahí, entendemos, el origen del problema. En adición, debe tomarse en cuenta que casi todas las constituciones peruanas (por lo menos a partir de la de 1928) han contenido una definición sobre la finalidad de las Fuerzas Armadas. Esta finalidad ha sido precisada en dos ámbitos no tan bien definidos: la seguridad exterior y el orden interno. Empero, ello no ha impedido que la doctrina sea crítica de los conceptos y contenidos asumidos respecto del rol de las Fuerzas Armadas, e inclusive de la propia significación de ciertas definiciones.

Marcial Rubio precisa al respecto, analizando las relaciones que sobre la materia tienen las cartas de 1979 y 1993, que equivocadamente ambas constituciones "... entremezclan en este capítulo las normas sobre seguridad integral y defensa nacional, con las reglas sobre la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía

Nacional". Agrega que "la seguridad integral y la defensa nacional son, respectivamente, un concepto y la política que lo sirve. En relación con ellos se movilizan el poder, la fuerza pública [...] y las personas en general. Así, seguridad integral y defensa nacional involucran a personas, instituciones, normas y acciones. La fuerza pública, por el contrario, está conformada por instituciones que tienen una determinada organicidad, entendiendo por ella una finalidad, una estructura funcional y unas reglas de conducta que las identifican"[6].

Inicialmente se amplió la competencia de las Fuerzas Armadas hacia un concepto de peligrosos alcances y que quizá explique —desde el punto de vista estrictamente constitucional— cierta justificación para las improntas militares y los golpes de Estado. Nos estamos refiriendo al encargo de "sostener la ejecución de las leyes". Siete constituciones reflejaron esta competencia, incluso ampliada por la Carta de 1933 hacia "el cumplimiento de la Constitución". Esta tendencia fue modificada por la Carta de 1979.

De otro lado, la defensa y la seguridad nacional han sido temas naturalmente encargados al principio a las Fuerzas Armadas. Con la evolución de nuestras constituciones, el concepto se ha ido ampliando y abarcando a toda la sociedad. Otro elemento que imprime cierta confusión ha estado marcado precisamente por el hecho de considerar, casi como lo mismo, a la defensa y a la seguridad nacional. Es con este último concepto que las Fuerzas Armadas se han movido en el escenario constitucional como las únicas instituciones que debían tratar lo relativo a la seguridad que requiere la nación; es decir, colocando a la seguridad como elemento intrínseco a las atribuciones de estas fuerzas, sin permitir siquiera que ello pudiera ser cuestionado, como de hecho creemos que debe ser cuestionado, pues la seguridad nacional es más bien una obligación ciudadana y no una cuestión estrictamente castrense, identificada muchas veces como una mal entendida tutela sobre el poder civil.

De la misma manera, un elemento a tener en cuenta es el denominado "sistema" de defensa nacional, repetido por las dos últimas cartas con la intención de preparar y ejercer la defensa nacional bajo la jefatura del Presidente de la República. A veinte años del surgimiento de este "sistema" podemos concluir preliminarmente que el modelo no ha funcionado. La historia reciente así lo demuestra.

[6] Rubio Correa, Marcial: *Estudio de la Constitución Política de 1993*, tomo V. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000, p. 307.

Desde la Carta de 1828 surge la tradición constitucional que taxativamente establece que las Fuerzas Armadas no son deliberantes. Esta referencia estuvo luego implícita hasta la Constitución de 1933; y con las dos últimas cartas la precisión fue mucho más técnica y definitiva. Algunos autores sostienen que la no deliberancia implica una prohibición absoluta del ejercicio de los derechos políticos: "Aceptada la facultad de deliberar hay que aceptarla en todas sus consecuencias, es decir, como acto previo a la decisión y al voto. El número se impone. La jerarquía se anula. La disciplina se desvanece. Las Fuerzas Armadas se convertirían en asambleas deliberantes. Dejarían de ser tales para volverse soviet de soldados"[7].

Otros especialistas en la materia, como Enrique Bernales, afirman que este dispositivo constitucional no convierte a los integrantes de las Fuerzas Armadas en "muertos civiles". Agrega el profesor de Derecho Constitucional que "... en el Perú se ha entendido usualmente que el carácter no deliberante de estas instituciones equivale a su total proscripción aun de la opinión sobre asuntos de interés nacional. No obstante, debe admitirse que, como instituciones de importancia trascendente para el país, deben ejercer la posibilidad de opinar sobre ciertas materias e, inclusive, de ilustrar las grandes decisiones nacionales"[8].

Luego de lo expuesto, podemos sostener que ha sido casi una tradición constitucional la incorporación de la civilidad para las funciones y acciones de la defensa nacional, como efectivamente debe ocurrir, pero nunca la inclusión de la misma civilidad en las tareas de la seguridad nacional, lo cual obviamente origina un problema de insondables consecuencias.

TEMAS BÁSICOS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1. La seguridad de la nación es una tarea básicamente ciudadana y no una materia exclusiva de las Fuerzas Armadas

Han transcurrido veintidós años desde la promulgación de la Constitución de 1979 y ocho desde la vigencia de la Carta de 1993. Un aspecto que pareciera no ha sido estudiado en la dimensión necesaria es el referido al *statu quo* de las Fuerzas Armadas en la Constitución. Sobre el particular, nuestra Constitución histórica nos

[7] Chirinos Soto, Enrique: *Constitución de 1993. Lectura y comentario*. Lima: Nerman Editores, p. 388 (4ª edición).

[8] Bernales Ballesteros, Enrique: *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Instituto Constitución y Sociedad, 1999, p. 735 (5ª edición).

demuestra que en los textos fundamentales se ha ido ampliando paulatinamente el rol, funciones y participación de las Fuerzas Armadas en las actividades del Estado. Luego de las primeras definiciones —quizá las mejores— provenientes de inicios de la República, que pese a la evidente influencia del militarismo libertador se circunscribieron a asignarle a las Fuerzas Armadas o "milicias" el rol primigenio que naturalmente les corresponde (defensa ante agresiones externas y cuidado del orden interno), las cartas, especialmente las del siglo XX, ampliaron estos roles, lo cual ha generado, ciertamente, una gran confusión que no ha sido solucionada por las dos últimas constituciones. ¿Ha sido adecuada y oportuna esta ampliación de roles?

Una porción de estas confusas reglas constitucionales son los términos recientemente utilizados y que, desde nuestro punto de vista, necesitan una revisión integral. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a conceptos como seguridad y defensa nacional, que son los que marcan el camino del capítulo XII de la Constitución vigente. En ese sentido, una primera atingencia por formular es la siguiente: ¿la seguridad de la nación es una materia exclusiva de las Fuerzas Armadas?

Parte del problema está en la propia concepción de lo que se entiende por *seguridad*. Como resulta obvio, una agresión externa o la presencia de la subversión armada es un problema de seguridad que debe ser encarado por el Estado con la participación de las Fuerzas Armadas. Pero, desde la misma lógica, ¿acaso no será un problema de inseguridad la pobreza extrema, la seguridad ciudadana, el narcotráfico o la compra de empresas estratégicas por empresas que tienen sede en países vecinos? ¿Es que las Fuerzas Armadas tendrían que participar necesariamente en estos procesos o situaciones?

Poniendo ejemplos extremos, queremos llamar la atención sobre lo confuso que puede ser el utilizar así, genéricamente, el término *seguridad*, y el incluirlo en un capítulo que debe versar sobre el rol constitucional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

En un interesante trabajo, el grupo Agenda: Perú ensaya una aproximación a lo que significaría la seguridad nacional. Sostiene al respecto que el concepto, aunque originariamente relacionado con la defensa frente a amenazas externas e internas vinculadas a conflictos violentos, ha ido adquiriendo una serie de nuevas facetas, como la seguridad económica, alimentaria, energética, financiera y ambiental, "... particularmente debido a las nuevas formas de vulnerabilidad asociadas a la emer-

gencia de un contexto internacional cada vez más turbulento e incierto". Esta perspectiva refuerza la tesis expuesta. Como lo reafirma el documento citado, "... el diseño y puesta en práctica de políticas de seguridad eficaces requiere de la cooperación de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y del Estado"[9].

Desde la perspectiva descrita, lo que se propone es que la parte referida a la seguridad de la nación y a la defensa nacional sea incorporada al capítulo que atañe a los derechos políticos y los deberes. Sería una forma de encargarles a los ciudadanos la tarea permanente y la obligación natural de participar en todos los asuntos que conciernan a la seguridad de la nación.

2. Definir sin ambages el rol de las Fuerzas Armadas

Uno de los problemas que hemos anotado es la ampliación progresiva, desde la Constitución, de los roles encargados a las Fuerzas Armadas. De ser milicias surgidas de la civilidad para defender la integridad territorial, como originalmente fueron concebidas por nuestro constitucionalismo precursor, prácticamente se han convertido en instituciones que han ingresado en terrenos y competencias que no les corresponden. Ello por un elemental razonamiento lógico y porque así opina un amplio sector de la doctrina.

Por esto, otro aspecto importante que debe ser abordado en la reforma constitucional es el rol que deben tener cumplir las Fuerzas Armadas y la Policía en la economía nacional. En tal sentido, creemos que este rol debe ser concordante con el papel que la propia Constitución, en su artículo 60, le otorga al Estado, es decir, un rol netamente subsidiario.

Es de suma importancia, por tanto, promover una modificación respecto del artículo 171 de la Carta Magna, que establece que "las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional *participan* en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil de acuerdo a ley" (énfasis del autor). Este artículo pareciera sugerir que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden intervenir directamente en la economía —como de hecho ha sucedido— en contraposición con lo señalado por la norma constitucional antes referida.

[9] Agenda: Perú: *Perú: Agenda y estrategia para el siglo XXI*. Informe final. Lima, noviembre del 2000, p. 272.

La experiencia ha demostrado que, con base en el artículo 171, las Fuerzas Armadas han participado directa y activamente en la economía, compitiendo muchas veces de manera desleal con el sector privado y desnaturalizando su razón de ser, en áreas tales como la aviación civil, la construcción naviera, la construcción de carreteras, entre otras.

3. La defensa nacional (Fuerzas Armadas) y el orden interno (Policía) son dos conceptos distintos

En el nuevo modelo constitucional por diseñar, el tema de la defensa nacional es de particular importancia. En ese sentido, sería conveniente que la Constitución trate separadamente a la defensa nacional y al orden interno —conceptos utilizados por la Carta de 1993 de manera indistinta y confusa—, y que en cada capítulo se regulen las funciones y responsabilidades tanto de las Fuerzas Armadas cuanto de la Policía Nacional.

Se puede observar que las dos últimas constituciones, probablemente afectadas por un entorno político poco proclive a cambios, controles y asignación precisa de funciones, regulan indistintamente una serie de conceptos que no necesariamente son coincidentes en sus alcances. Así sucede, por ejemplo, con la defensa nacional, la seguridad, el orden interno, el orden público, entre otros. Se propone una ubicación más precisa de aquello que le corresponde a cada institución y poner en su exacta dimensión las funciones tanto de las Fuerzas Armadas cuanto de la Policía, a través de la diferenciación de la defensa nacional y el orden interno.

4. El control democrático de las Fuerzas Armadas

A estas alturas de nuestra vida republicana, no cabe ya duda sobre la necesidad de controlar democráticamente a las Fuerzas Armadas y Policiales. Este control debe ser constitucional y no se ha producido, entre otras cosas, porque el poder político no interviene en todas las tareas referidas al reclutamiento, formación, composición y equipamiento de las Fuerzas Armadas. Estas tareas no son funciones exclusivas ni excluyentes de las Fuerzas Armadas; por el contrario, será el poder civil el que, a través de un adecuado estudio de las políticas necesarias, determine las formas y modos en que *sus* Fuerzas Armadas ejerzan los roles que la Constitución y las leyes les reconocen.

4.1 El Consejo de Defensa Nacional o Consejo de Seguridad Nacional como órgano eminentemente civil

En consonancia con lo anterior, sería propicia la conversión integral del Consejo de Defensa Nacional en una instancia de rango constitucional y que tenga como función fundamental garantizar el control democrático sobre las Fuerzas Armadas y suplir toda una concepción de defensa que le ha querido encargar este rol a un *sistema* —cuyo diseño no ha funcionado— y a algunos organismos controlados básicamente por el estamento militar, que a su vez no han podido diseñar una política integral y participativa de defensa nacional.

Además, se debe establecer como una obligación intrínseca de la ciudadanía la finalidad de contribuir, con las Fuerzas Armadas del Estado, a garantizar la soberanía de la República. Un aspecto adicional por tener en cuenta es que todo lo concerniente a la asignación de funciones y tareas referidas al reclutamiento, formación, composición y equipamiento de las Fuerzas Armadas pase a ser dirigido y supervisado por el Consejo de Defensa Nacional o Consejo de Seguridad Nacional, y que la ratificación de ascensos de los altos mandos militares y policiales, así como su pase a retiro anticipado por renovación, sea una tarea dividida entre el Congreso y el Gobierno, a través de una formula mixta a ser adecuadamente estudiada.

El Consejo debe tener una estructura netamente civil en la que sean incorporados aquellos funcionarios con responsabilidad política. En ese sentido, podría ser presidido por el Presidente de la República y estar integrado por el presidente del Congreso, el presidente de la Comisión de Defensa del Congreso y los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y Economía. Sería el Consejo quien convoque a los jefes militares y a otros asesores para examinar cuestiones puntuales de su gestión, mas no para integrarse como miembros plenos. De igual modo, el desarrollo reglamentario podría contemplar la instalación de un Consejo Consultivo, compuesto por personalidades vinculadas a la sociedad civil, con reconocida trayectoria democrática y conocimiento del tema.

El Consejo debiera tener un rol principalísimo en lo que respecta al tratamiento, supervisión y asignación de funciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esta presencia tiene varios componentes; por ejemplo, la responsabilidad de diseñar, ejecutar y organizar la defensa nacional, el diseño y programación de po-

líticas de asignación de recursos y material logístico a las Fuerzas Armadas y Policiales.

El Consejo debe tener, asimismo, competencia para el diseño e implementación de una política institucional de largo plazo de las Fuerzas Armadas, lo que implica la revisión de contenidos, el replanteamiento de objetivos y la "reingeniería" institucional de estas fuerzas, y el diseño de políticas referidas a la seguridad y defensa nacional, con la convocatoria de los sectores involucrados.

4.2. El Presidente es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas, pero esta atribución no es ilimitada

Un tema constitucional que guarda relación con la institucionalidad de las Fuerzas Armadas es el consignado en el artículo 167 de la Constitución, que le reconoce al Presidente de la República la "Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas". Sobre este tema existe coincidencia en el sentido de que, en efecto, le corresponde al Presidente esa jerarquía funcional; más aún: en muchos otros países le confieren el título de "Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas", que viene a ser un sinónimo funcional.

Como lo recuerda María Antonieta Escalante, las constituciones peruanas tuvieron como referente la Constitución norteamericana de 1787. En ese texto se establecía la existencia de un ejército permanente, y se encargaba el mando de las milicias de los estados al Presidente de la República como Comandante en Jefe. En el caso del Perú se estableció en principio la figura del ejército regular y, paralelamente, el sistema de milicias cívicas que no podían salir del límite de las circunscripciones provinciales. La figura del jefe supremo de las Fuerzas Armadas aparece por primera vez en la Carta de 1928[10].

El asunto en cuestión es que en la actualidad las Fuerzas Armadas tienen una cadena de mando establecida cuyo respeto es consustancial con la disciplina necesaria en una organización castrense. En contraste, al no existir normatividad que establezca los principios según los cuales se ejercita la jefatura suprema, quedará a discreción del Presidente de turno el interpretarla en una acción de naturaleza esencialmente política o el impartir órdenes en cualquier nivel sin tomar en cuenta la cadena de mando, generando con ello un efecto desinstitucionalizador.

[10] Escalante, María Antonieta: "Las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado peruano del siglo XIX", en *Pensamiento Constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995, p. 201.

Sostiene al respecto el doctor Enrique Bernales que sería deseable inclusive que se establecieran estos principios reguladores en una norma especializada y dentro del texto y espíritu del artículo siguiente de la Constitución, es decir, del artículo 168, que indica: "... las Leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional". Al respecto, el autor citado considera que estas materias, al estar contenidas en normas legislativas y aplicarse según ellas, no quedarán al arbitrio de los mandos castrenses, ni siquiera al del jefe supremo.

4.3 Los ascensos de los altos grados deben ser atribución del Congreso y del Gobierno, no competencia exclusiva del Presidente de la República

Un problema aún no resuelto, caracterizado por su indebida politización, es el ascenso de los oficiales de alta graduación en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. La Constitución de 1979 le encargó esta tarea al Senado de la República; la de 1993 derivó esta responsabilidad al Presidente de la República. Consideramos que se debería buscar una fórmula mixta, por cuya virtud se divida esta responsabilidad entre el Senado o el Congreso unicameral y el Consejo de Ministros o el propio Consejo de Defensa Nacional.

Venimos reiterando constantemente la necesidad de relevar la presencia de este colectivo por una constatación de hecho: la Constitución y todas las normas y reglamentos militares mencionan una relación vertical con el Presidente de la República; este es uno de los pocos —si no el único— contacto de las instituciones con la civilidad. Creemos que se debe corregir esta situación, generadora de innumerables problemas.

5. El derecho al voto de los militares y policías

Otro aspecto sobre el que existe consenso es la necesidad de reconocer el derecho al voto de los militares y policías. Este debate ha sido un tema recurrente en el Perú. Sin necesidad de prolongar el problema, diremos que una de las dificultades que ha tenido que enfrentar el Perú es la difícil inserción del sector militar en una

adecuada y democrática "gestión" de la democracia, vale decir, en la incorporación de este componente al marco democrático-representativo.

Consideramos que gran parte del escenario descrito está ocupado por un fuerte desarraigo hacia "lo público", lo que tiende a desarticular las políticas estratégicas y sectoriales que desde el Estado se puedan implementar. En este contexto, la ciudadanía adquiere relevancia especial, toda vez que es, desde nuestra percepción, el punto de encuentro entre "lo social" y "lo público" y toda la serie de imbricaciones que esta relación pudiera generar.

En el escenario descrito, persiste una dicotomía excluyente entre la ciudadanía y los militares, olvidando que nuestra primera Constitución, la de 1823, los definía como "ciudadanos con el uniforme de la Patria". Así consideradas las cosas, entendemos que debería más bien revisarse —o, mejor dicho, revitalizarse— la idea fundacional del "militar como ciudadano".

Lo anterior nos lleva a sostener que desde el punto de vista normativo, una primera idea salta a la vista: el reconocimiento constitucional de los derechos ciudadanos es el mejor escenario para el desarrollo de la ciudadanía plena. La democracia representativa y la participación activa resultan determinantes para su consolidación. En consecuencia, consideramos vital definir si los militares son o no ciudadanos con derechos y con deberes.

El concepto de ciudadanía aparece recientemente vinculado a los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La naturaleza de este vínculo tiene relación con la "habilitación" para poseer derechos. No podemos encontrar, entonces, el concepto de ciudadanía únicamente vinculado a la nacionalidad, ni tampoco a las condiciones formales para su ejercicio (edad, sexo, idioma o profesión). El Derecho Internacional de los derechos humanos explica que todo ser humano tiene derechos por el solo hecho de ser tal. Si revisamos los textos más modernos sobre la materia, encontramos que las condiciones para el ejercicio de los derechos se relacionan únicamente con la naturaleza humana.

Vital en esta discusión es lo que se ha dado en llamar la "cláusula de no discriminación"[11]. Según esta cláusula, el ejercicio de los derechos no puede verse limitado por consideraciones que tengan relación con algún tipo de desigualdad por moti-

[11] Cuando hablamos de discriminación nos referimos básicamente a la vulneración del principio de igualdad (véase, en ese sentido, Van Boven, Theo: "El proceso de internacionalización de los derechos humanos", en *Estudios sobre derechos humanos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

vos de raza, sexo, idioma, religión, condición social o económica y cualquier otra consideración análoga.

En resumen, entendemos que la ciudadanía, desde el punto de vista jurídico-normativo, es el medio por el que todo ser humano —incluidos, claro está, los militares— goza de los derechos y las libertades reconocidos y reconocibles, en razón de su propia naturaleza y sin discriminación alguna. Visto el problema desde esta perspectiva, ¿acaso no es necesario que se reconozca a los militares el derecho al voto, es decir, la posibilidad de ser ciudadanos plenos?

Creemos que una reforma constitucional debería considerar estos factores. No coincidimos con las reservas doctrinarias que relacionan este "no derecho" con la disciplina o con el concepto de "no deliberancia" igualmente inherentes a la formación militar. Ello por una simple constatación de hecho: existen otros sectores, funcionarios o servidores del Estado —magistrados, diplomáticos, empleados públicos de confianza— que pertenecen a instituciones jerarquizadas y disciplinadas y que están impedidos de afiliarse a un partido o de realizar proselitismo político. Idéntica consideración cabe con los militares, pues podrían votar y estar al mismo tiempo impedidos, como otros funcionarios, de ejercer actividad político-partidaria y de participar en el proselitismo político. Ciudadanía y derecho al voto son, pues, elementos indisolublemente relacionados.

6. Necesidad del *ombudsman* o defensor de derechos

Uno de los problemas que afectan la composición y relaciones de las Fuerzas Armadas es el de la ya famosa disciplina vertical y el acatamiento de las órdenes "sin dudas ni murmuraciones". Entendemos que detrás de esta formación, que viene de décadas y que constituye un elemento de la cultura militar, podría existir una peligrosa predisposición formativa para el autoritarismo, por cuya virtud un militar que accede a un alto rango se siente con el "derecho" de imponer a los subalternos su pura y simple voluntad, con el pretexto de que él mismo ha soportado esta imposición.

Sin negar que la disciplina y la verticalidad jerárquica son elementos que deben primar en las instituciones castrenses, existen dos problemas que, entendemos, generan una relación incompatible con las libertades democráticas. El primero de ellos es la práctica de la imposición y de los abusos al interior de las instituciones

castrenses y policiales, que genera una situación de indefensión objetiva de los subalternos y que restringe a su más mínima expresión el respeto de los derechos fundamentales también reconocidos a aquellos. El segundo es una incompatible relación con la democracia, opuesta por naturaleza a cualquier tipo de autoritarismo, civil o castrense.

Estas son las razones por las que se propone el reforzamiento del rol y funciones de la Defensoría del Pueblo en lo que respecta a los militares, encargándole la tarea de procesar las denuncias y formular las recomendaciones para la conducción de las relaciones de mando al interior de las instituciones militares; relaciones que no pueden estar alejadas del respeto de los derechos humanos, de la institucionalidad democrática y, obviamente, del estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes. Este planteamiento no obsta para que se estudie la posibilidad de instalar un *ombudsman* en asuntos militares, que podría encargarse de examinar en primera instancia las denuncias por abusos, refiriendo a la Defensoría del Pueblo los temas que eventualmente no pudiera resolver. Cualquiera de las dos fórmulas permitiría integrar a los miembros de las Fuerzas Armadas a su lugar de origen: la civilidad.

En este punto bien vale la pena mencionar el tema de la obediencia debida, cuestión que ha estado en el centro del debate. Sobre el particular, la Comisión entiende que la obediencia debida debe ser entendida en un sentido siempre favorable para el Estado de derecho y el pleno respeto de los derechos humanos. No puede acatarse una orden cuando esta es intrínsecamente ilegal. Este es un punto que deberá asimismo reglamentarse.

7. El control judicial del fuero militar

Se propone finalmente que el fuero civil revise, a través del recurso de casación, las resoluciones de última instancia emanadas de la jurisdicción militar. Además, se debe insertar una cláusula que diga con toda claridad que la jurisdicción militar solo es competente para juzgar a militares y policías en actividad, exclusivamente por delitos de función en el ámbito de la disciplina militar.

Un reiterado cuestionamiento a esta posibilidad es el tema de la especialidad. Se dice que los civiles "no entienden" las funciones y tareas de los militares. Además, se suele sostener que la justicia militar es un fuero especializado, que requiere de procedimientos propios y de concepciones sustancialmente distintas de la jurisdic-

ción civil. Ello es cierto en parte. Sin embargo, un asunto de elemental especialización está incluido en la propia administración de justicia, que tiene jueces especializados en lo civil, lo laboral, lo penal, lo constitucional. ¿Acaso no se podrían capacitar vocales especializados en lo militar? Quizá un breve análisis de los antecedentes nos ayude a enfocar mejor la problemática.

Por su origen, los tribunales militares son una institución establecida y delimitada por la Constitución. Las cuatro constituciones peruanas del siglo XX (1920, 1933, 1979 y 1993) autorizaron su existencia especificando la naturaleza del fuero y su competencia. Respecto de lo primero, la tesis constitucional es que para determinados aspectos que guardan relación directa con la disciplina y el funcionamiento del sistema militar, lo castrense determina que exista un fuero militar. En cuanto a la competencia, la jurisdicción militar solo comprende a personal de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Una fórmula más compleja aparece en la Constitución de 1979, cuyo artículo 282 dispuso la jurisdicción privativa para los efectivos militares y policiales en los casos de delito de función y de conformidad con el Código de Justicia Militar. Una precisión saludable es que el artículo 282 también señaló que los civiles estaban al margen de las disposiciones del Código de Justicia Militar, salvo lo establecido en el artículo 235 de la Carta; es decir, pena de muerte por traición a la patria en caso de guerra exterior. De esta manera, la Constitución determinó que el fuero para administrar justicia a los civiles era el ordinario y solo él, mientras que sentenciar a la pena de muerte por la única causal posible, traición a la patria en caso de guerra exterior, era atribución exclusiva del fuero militar.

La Carta de 1993 no modifica el principio básico: la existencia de un tribunal privativo para el personal militar, no por su condición castrense, como si se tratase de un fuero personal, sino en cuanto comisión de delitos de función, que son los establecidos en el Código de Justicia Militar. No obstante, el artículo 173 amplía relativamente la jurisdicción a civiles. Es el caso del delito de traición a la patria, al suprimir el requisito de la guerra exterior; en segundo lugar, al incluir el delito de terrorismo en los casos que la ley determina.

La existencia constitucional del fuero privativo militar ha creado el marco jurídico que regula su funcionamiento. Conviene referirse brevemente a la Ley Orgánica de la Justicia Militar y al Código respectivo, para que se aprecien los límites de este fuero y cómo su actividad debe ajustarse a lo dispuesto por esas leyes y por la Constitución.

La estructura, composición y funciones del fuero privativo militar está dispuesta en la Ley Orgánica de la Justicia Militar, expedida el 19 de julio de 1980 por el gobierno del general Morales Bermúdez, y fue concordada con la Constitución de 1979, promulgada el 12 de julio de ese año, pero que entró en plena vigencia solo con el inicio del gobierno constitucional de Fernando Belaunde Terry, en julio de 1980.

La ley se ampara en la Constitución y dispone que la justicia militar es autónoma; vale decir, no depende de la justicia ordinaria y su organización respeta la doble instancia, existiendo, por tanto, un Consejo Supremo de Justicia Militar. Formalmente, hasta allí no hay ningún problema. Estos aparecen cuando en el texto de la ley se dispone que "los Tribunales de Justicia Militar constituyen un alto organismo de los institutos armados". Este planteamiento es una restricción a la autonomía de esta justicia privativa; si ella es un organismo de los institutos armados, queda ligada a la estructura jerárquica de estos y limitada, en consecuencia, en su función jurisdiccional a lo que eventualmente determinen los altos mandos jerárquicos. Esta es una primera deformación.

La Ley Orgánica diferencia entre la administración de la justicia militar en tiempo de paz, que es más bien restringida, y la que se aplica en tiempos de guerra, que en muchos aspectos abarcará a la justicia ordinaria y comprenderá tanto a civiles cuanto a militares. En el primer caso, los miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar y los de todas las demás instancias son militares en actividad; solo el Cuerpo Jurídico Militar está formado por abogados asimilados, y de allí provienen el fiscal general y el auditor general.

Se desprende del texto que quienes integran los tribunales militares lo hacen en relación directa con la rotación de personal que administrativamente disponen los mandos militares, y no por tratarse de personal especializado, que además de ser militar de carrera tenga también la profesión de abogado. Por tanto, es claro que la composición de los tribunales está sujeta a disposiciones internas de la carrera militar y a la rotación de cargos. Por otra parte, la ley no precisa cómo se nombra a los miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar. Todos los demás niveles son nombrados a través del sector ministerial. En el caso de la administración de la justicia militar en tiempo de guerra, quien dispone la jurisdicción es el comandante del Teatro de Operaciones en el territorio de su mando. Este nombra Consejos de Guerra Especiales, jueces instructores y personal judicial.

En cuanto al Código de Justicia Militar, este fue expedido el 24 de julio de 1980, y regula exclusivamente los delitos y faltas militares, aplicándoles las penas previstas en el Código para cada tipo penal. El sujeto activo de este Código es el personal que ostenta la condición de militar. Los civiles solo son considerados para el tipo de traición a la patria en caso de guerra exterior y por infracciones en la aplicación de la Ley de Servicio Militar. Sin embargo, la Constitución ha eliminado el requisito de que la guerra sea exterior, y ha añadido los casos de terrorismo *que la ley determine*. La ley también especifica que la jurisdicción militar conoce los delitos comunes cometidos en acto de servicio, cuando agraviado e inculpado son militares, aplicándoseles las normas del Código Penal común. Igualmente, en casos de vacío el Código autoriza a que los jueces y tribunales militares se remitan a las disposiciones de los códigos comunes.

El Código señala que la jurisdicción penal militar no puede extenderse fuera de los límites que el mismo Código dispone (artículo 318). Por tanto, esta jurisdicción solo se puede aplicar, en lo que al delito se refiere, a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, en actividad o en la disponibilidad, por infracciones previstas en el referido cuerpo legal. También se ejerce jurisdicción por el lugar, cuando el delito se ha cometido en establecimientos militares y en contextos de servicio.

En cuanto a la competencia para conocer, el Código dispone que las infracciones comprendidas en la jurisdicción militar serán juzgadas por los jueces y tribunales de las Fuerzas Armadas y Policiales a que pertenezcan los inculpados. Por último, conviene precisar que todas las normas de procedimiento están previstas en el mismo Código y que los delitos que se juzgan son de naturaleza militar, sea que estos afecten a la seguridad, a la nación y al Estado, a la disciplina castrense, a los deberes de función, al servicio militar, contra el patrimonio y contra la fe pública.

No obstante lo expuesto, vale la pena recordar que los tribunales militares han venido juzgando a civiles acusados por el delito de traición a la patria en el contexto de la violencia terrorista que afectó al país. Prueba de ello es el decreto ley 26659.

El análisis de la Constitución y de las leyes que regulan a los tribunales militares debería ser suficiente para saber con exactitud cuáles son los límites de la justicia militar. Para mayor claridad y precisión del sistema jurisdiccional peruano, conviene señalar lo siguiente:

a) La justicia ordinaria se extiende sobre toda la población; civiles y militares están sometidos a ella en todos los aspectos: constitucionales, civiles, comerciales, financieros, penales, de leyes y códigos sectoriales en que ella es genéricamente competente para conocer. No existe fuero personal y nadie puede invocar su condición, profesión, cargo y función para demandar fueros especiales que conozcan de sus asuntos. Los delitos comunes deben ser juzgados por los tribunales ordinarios. Los militares que cometen este tipo de delitos son juzgados en el fuero ordinario y no en el militar.
b) Los militares y policías en servicio activo o en disponibilidad están sometidos al fuero militar únicamente en casos de delito de función, que están previstos en el Código de Justicia Militar. Estos delitos están directamente vinculados con el cumplimiento de los reglamentos militares. Se refieren, por tanto, a la subordinación jerárquica, la disciplina y el cumplimiento de las tareas correspondientes al ámbito militar. Adicionalmente, los civiles son juzgados por estos tribunales en los tres únicos casos que admite la Constitución: traición a la patria, terrorismo e infracciones al servicio militar obligatorio.

Cualquier disposición de rango inferior que pretenda la ampliación de casos no puede ser invocada contra la Constitución. Por ejemplo, la contienda de competencia planteada por los tribunales militares para conocer el caso del crimen de La Cantuta no debió ser resuelta a su favor por la Corte Suprema. Asimismo, fue un error que la Policía calificara y entregara a la justicia militar al narcotraficante Demetrio Chávez Peñaherrera. Ambos casos son situaciones absolutamente inconstitucionales. El secuestro; la desaparición de personas; el homicidio cometido con premeditación, alevosía y ocultamiento; el engaño a la administración de justicia; la fabricación de pruebas falsas, entre otros, son delitos comunes, y en nada varía la calificación de estos ni el procedimiento y las leyes a aplicar cuando los criminales son militares que se protegen y ocultan, dándole un uso condenable al uniforme. Al contrario, según el carácter de la comisión del delito, esta condición puede ser considerada un agravante.

Es pues un grave error y un perjuicio a las instituciones castrenses el que los tribunales militares sean forzados a juzgar como delitos de función lo que son delitos comunes. Esta es una primera consecuencia de la jurisdicción militar: el exceso de atribuciones y la invasión de la jurisdicción civil.

El análisis de la jurisdicción militar en relación con el marco constitucional vigente revela en consecuencia dos situaciones problemáticas relacionadas entre sí. De un lado, subsiste la tendencia histórica de las Fuerzas Armadas a considerarse con un estatuto especial dentro del Estado, que demanda autonomía e independencia castrenses, aunque naturalmente la Constitución diga y ordene lo contrario. Desde luego, esta tendencia se acentúa cuando se producen rupturas del orden constitucional que significan directa o indirectamente que los mandos superiores de las instituciones castrenses adquieren poder político.

La situación descrita es anómala, porque las Fuerzas Armadas no son deliberantes y están subordinadas a la autoridad constitucional. No tienen, por tanto, otra autonomía que la estrictamente ligada a su actividad profesional. Sería pues altamente positivo que la Corte Suprema pueda revisar los fallos del fuero militar. Con ello se garantizaría además un hecho elemental: los jueces son formados para resolver controversias y aplicar el Derecho para castigar las conductas infractoras; los militares, empero, son formados para defender a la patria y para obedecer al poder civil, no para juzgar o sancionar.

Sobre este punto, se debe subrayar que el 1 de julio del 2001 se prepublicó el Proyecto de Ley Orgánica de Justicia Militar. La Comisión tuvo oportunidad de revisar el referido proyecto y considera que los miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar debieran ser todos oficiales en retiro y no en actividad, como lo propone el artículo 6 del referido proyecto. Preocupa que los miembros en actividad ostenten estos cargos a la hora de administrar justicia, por cuanto se podría dar una colisión entre dos principios de elemental presencia: la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y la obediencia debida. De ahí que se considere que la alternativa esté en que dichos cargos sean ejercidos por oficiales en retiro o, eventualmente, por abogados con una amplia trayectoria democrática.

CONCLUSIÓN

El problema que ha subsumido a las Fuerzas Armadas en una crisis institucional sin precedentes en su historia, tiene causas estructurales. Parte de un inadecuado sistema de "relaciones" con la civilidad y de un distanciamiento orgánico con la institucionalidad democrática. Desde el punto de vista constitucional, se ha producido un fenómeno de incremento progresivo, sostenido y asimétrico de sus roles,

hecho que ha motivado que se mantenga casi oculta su verdadera misión. Se requiere un enfoque absolutamente distinto que vuelva a discutir y a poner sobre el tapete las funciones y límites de las Fuerzas Armadas. Este debate, es obvio, debe ser abierto y propender a una reforma constitucional sustantiva.

DEFENSA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA LEGAL

Dr. Alfredo Prado

Para iniciar el análisis de la normativa legal vinculada a la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, resulta indispensable hacer referencia al tratamiento constitucional que tienen estos temas en la Carta de 1993. El capítulo XII, "De la Seguridad y la Defensa Nacional"[1] (artículos 163 a 175), establece diversas previsiones al respecto. Dicho cuerpo normativo constituye el marco jurídico en el que se inscriben el Sistema de Defensa Nacional y la actuación de las Fuerzas Armadas.

En la Constitución se señala que la seguridad de la nación se garantiza mediante el Sistema de Defensa Nacional, de carácter integral y permanente, y que la normativa legal determinará su organización y sus funciones. Asimismo, se establece que las Fuerzas Armadas están subordinadas al poder constitucional y que su finalidad primordial es garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República.

Sin embargo, nuestra regulación constitucional contiene errores conceptuales que prefiguran la distorsión constatada en las actividades y funciones del Sistema de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas respectivamente. Así, en el artículo 163 de la Constitución Política se evidencia un equívoco empleo de los conceptos y prácticas vinculados a la seguridad y defensa nacional[2].

MARCO NORMATIVO: GENERALIDADES

Antes de realizar el análisis de la normativa materia del presente trabajo, creemos conveniente hacer referencia a algunos aspectos que la caracterizan y que podemos organizar en tres puntos básicos:

[1] Al respecto, el autor Marcial Rubio señala equivocadamente que nuestra Constitución vigente, así como la de 1979, entremezclan en este capítulo normas de Seguridad Integral y Defensa Nacional, con las reglas de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Con relación a los dos primeros, se movilizan el poder, la fuerza pública y las personas en general. Así involucran a personas, instituciones, normas y acciones. Mientras que la Fuerza Pública, por el contrario, está conformada por instituciones que tienen una determinada organicidad, es decir, una finalidad, una estructura funcional y reglas de conducta que las identifican (véase Rubio Correa, Marcial: *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Biblioteca "Lo que debo saber", volumen 5, p. 307.

[2] Al respecto, Marcial Rubio señala: "Si tratamos de esclarecer los conceptos de defensa y seguridad a partir de la elaboración conceptual hecha por el Centro de Altos Estudios Militares del Perú, encontraremos que la Defensa Nacional es la política que garantiza la seguridad integral y esta es definida por la doctrina militar peruana como una situación en la cual el Estado tiene garantizada su existencia, la integridad de su patrimonio, sus intereses nacionales así como su soberanía y dependencia. Así, el artículo 163 de la Constitución no dice nada coherente. Entendiendo la Seguridad Integral como lo dicho anteriormente, no se puede decir que el Sistema de Defensa Nacional, que es un conjunto de normas, procesos y personas, podrá brindarla. Más bien, es un despropósito pensar que un aparato administrativo sea capaz de ocuparse de este tipo de problema (*ibid.*, p. 308).

- El contexto político en que fue aprobada.
- La fuente de derecho utilizada para su creación.
- La idoneidad del mecanismo de aprobación de estas normas.

a) Con respecto a lo primero, varias de las normas referidas a la Defensa Nacional y Fuerzas Armadas fueron promulgadas o modificadas en vísperas del golpe de Estado del 5 de abril de 1992. Así, tenemos la Ley del Sistema de Defensa Nacional, aprobada por decreto ley del 8 de noviembre de 1991, y la Ley de Situación Militar de los Oficiales del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea del Perú, del 11 de diciembre de 1991.

Como consecuencia del denominado autogolpe y de las medidas adoptadas por el ex presidente Fujimori, se produjo una paralización de todas las instituciones del país. Las Fuerzas Armadas no fueron la excepción. En ese contexto de quebrantamiento de la institucionalidad democrática, la normatividad que se promulgó y entró en vigencia estaba impregnada de un alto contenido político, que respondía a intereses partidarios encaminados a ejercer el control y monitoreo de las Fuerzas Armadas y del Sistema de Defensa Nacional. Así se consolidó una concepción utilitaria y no valorativa de la democracia y se consumó —como señala Fernando Rospigliosi— "la malsana costumbre de tocar las puertas de los cuarteles cuando creen que así se responderá a sus intereses"[3].

b) Con relación a la fuente de Derecho utilizada para la promulgación de las normas, cabe señalar que cuando menos ocho de las que regulan nuestro Sistema de Defensa Nacional fueron aprobadas mediante decretos legislativos. Esto implica que se trata de normas con rango de ley que pueden ser cuestionadas mediante una acción de inconstitucionalidad, garantía regulada por el artículo 200 de nuestra Constitución.

Según el artículo 2 del Texto Único Ordenado del Reglamento Interno del Con-

[3] Rospigliosi, Fernando: *Las Fuerzas Armadas y la democracia: La necesidad de un control civil de las instituciones castrenses*. Lima: Aprodeh, junio del 2001, p. 5.
Al respecto, las normas fueron promulgadas con una clara injerencia político-partidaria. El autor Guillermo Holzmann señala que "Las Fuerzas Armadas son un actor político, de características no partidistas, en virtud de su historia, intervención y condiciones estamentales dentro del Estado [...]. Asimismo, rechazan un control político de su gestión, pues afecta su autonomía relativa que le es tradicional y que subyace en la historia de cada país" (véase Holzmann, Guillermo: "Fuerzas Armadas y democracia en el Perú", p. 395, en *Sociedad, partidos y Estado en el Perú*. Lima: Universidad de Lima, 1995, p. 125.

greso (RIC), la función legislativa corresponde al Congreso. Excepcionalmente, este está facultado a delegar dicha función en el poder Ejecutivo. En efecto, el artículo 104 de nuestra Constitución establece que "el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica por plazo determinado establecido en ley autoritativa".

Según el texto constitucional, el decreto legislativo solo debe ser utilizado cuando se va a regular una materia específica en un plazo determinado. Así, será inconstitucional cuando regule temas amplios y genéricos que convoquen el interés nacional. Si se contraviene este precepto, no se cumple con los requisitos exigidos para delegar facultades al Ejecutivo, como la especificidad de la materia y la prontitud en la dación de la norma. Reiteramos: el criterio es que el poder Ejecutivo no se comporte como legislador ordinario.

En concordancia con las consideraciones expuestas, resulta claramente inconstitucional que gran parte de la regulación sobre Defensa Nacional y Fuerzas Armadas haya sido dictada a través de decretos legislativos, pues contraviene su naturaleza jurídica. Por el contrario, al ser un tema de interés nacional, las normas debieron ser aprobadas por la vía prevista para la dación de leyes ordinarias.

Debe entenderse que la Defensa Nacional no es competencia exclusivamente castrense, aunque "entre los políticos civiles se entienda que los asuntos militares son coto exclusivo de los uniformados"[4]. Esta errada percepción ha legitimado en alguna medida la vía legislativa empleada para la aprobación de las normas referidas. Percepción que no las exime de ser cuestionables.

La Defensa Nacional no es un tema que interese y competa únicamente a los institutos armados. Por el contrario, este tema requiere de consenso político, académico y social. Al respecto, el profesor Francisco Fernández-Segado expresa que "la Defensa Nacional, contemplada en su faceta político social, entraña entre sus objetivos la creación de una conciencia general y un estado de opinión pública adecuado y entrenado para compensar tal función y conseguir el asentimiento nacional ante cualquier amenaza de los valores sobre los que se ha de sedimentar la convivencia"[5].

[4] Rospigliosi, Fernando: *op. cit.*, p. 29.

[5] Fernández-Segado, Francisco: "Sociología de la guerra: Sociedad, Fuerzas Armadas y Defensa Nacional", p. 178, en *Ius et veritas*, año 10, julio de 1995.

Es en aras de lograr este objetivo que los poderes Ejecutivo, Legislativo y los sectores involucrados en la Defensa Nacional deben discutir y aprobar los lineamientos y políticas de Defensa Nacional, aspirando a consolidar el desarrollo en democracia del país.

c) Las normas sobre Defensa Nacional debieron ser aprobadas siguiendo el procedimiento legislativo para la aprobación de leyes ordinarias. Las etapas de este son:

- Iniciativa legislativa, establecida en el artículo 107 de la Constitución y 75 del Reglamento del Congreso.
- Constitutiva o Decisoria (trámite en comisiones). La Constitución dispone que ningún proyecto debe ser aprobado sin el pase previo a comisiones. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 74 del RIC, la mayoría parlamentaria puede disponer que un proyecto de ley se apruebe sin el respectivo pase a comisiones.
- Debate en el pleno (artículo 78 del RIC).
- Aprobación y promulgación (artículo 80 del RIC).

ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO[6]

El Código de Justicia Militar

El código vigente fue aprobado por decreto ley 23214, un texto conformado por cinco libros y más de setecientos artículos. La norma en mención fue aprobada el 24 de julio de 1980. En primer término, creemos que la Constitución de 1993 contiene un error conceptual, punto de partida para aproximarse a su contenido. El artículo 139 establece la independencia de la jurisdicción militar. Ello no es correcto pues, como señala Montero Aroca, "la jurisdicción es necesariamente única; es imposible conceptualmente que un Estado tenga más de una jurisdicción. No existen, pues, varias jurisdicciones, sino varias manifestaciones de una única jurisdicción"[7]. Por tanto, estamos propiamente ante tribunales especializados en materia militar.

[6] Se ha seguido el orden cronológico de promulgación en el análisis de cada una de las normas comprendidas en el presente trabajo.

[7] Montero Aroca, Juan: Introducción al Derecho Procesal: Jurisdicción, acción y proceso. Madrid: Tecnos, 1979, p. 28 (2ª edición).

La posibilidad de revisión de las sentencias de la justicia militar mediante el recurso de casación por la Corte Suprema ha quedado limitada a aquellos casos en los que el tribunal militar imponga la pena de muerte (artículo 173 de la Constitución). Con ello, en la práctica la norma constitucional ha establecido una justicia militar injustificadamente independiente.

En lo referente al juzgamiento de civiles por tribunales militares, el Código de Justicia Militar establece indebidamente esa posibilidad, amparado en una errada previsión constitucional. En efecto, si bien el artículo 173 de la Constitución señala el delito de función como supuesto que determina la competencia de la justicia militar, extiende la aplicación del Código citado —y, por ende, la competencia del fuero militar— para el juzgamiento de civiles en los delitos de traición a la patria y de terrorismo. En tal sentido, el artículo 78 del Código establece que "comete el delito de traición a la patria *todo peruano* por nacimiento o naturalización, o todo aquel que de algún modo se halle al amparo de las leyes del Perú" (el énfasis es nuestro). Con ello supuestamente se legitima el juzgamiento de civiles por tribunales militares, lo que constituye una trasgresión evidente de los principios que sustentan el debido proceso y el Estado de derecho.

En lo relativo a la delimitación del delito e infracciones a las que refiere el Código en términos de delito de función, hubiese sido mucho más atinado definirlas como delitos militares, como señala el Informe 6 de la Defensoría del Pueblo[8]. Con ello se contribuiría a evitar que, amparándose en el citado Código, no sean juzgados ante la justicia ordinaria militares que hayan cometidos delitos comunes.

En suma, y siendo este un análisis muy sucinto, creemos que el Código de Justicia Militar requiere de una urgente reformulación que debe atender los proyectos que están en discusión en el Congreso. Es claro que el ámbito legal requiere de una previa reforma constitucional que establezca el marco conceptual para la redefinición de su ámbito de competencia, así como mecanismos de revisión de las resoluciones que emitan estos tribunales especializados.

LEY DE CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Esta es la única norma aprobada como ley ordinaria; es decir, siguiendo el debate requerido en el Congreso. La ley 24654, de fecha 1 de abril de 1987, crea el Minis-

[8] Defensoría del Pueblo: *Lineamientos para la reforma de la justicia militar en el Perú*. Serie Informes Defensoriales n.°. 6. Lima, marzo de 1998, p. 21.

terio de Defensa y establece como su finalidad primordial la formulación y difusión de la doctrina de Seguridad y Defensa Nacional.

Es necesario reformular el artículo 4, referido a sus atribuciones y competencias, pues no puede asignarse a la sola competencia ministerial la determinación de los objetivos y políticas de las Fuerzas Armadas en relación con la Defensa Nacional y el desarrollo socioeconómico del país, como establece el tercer inciso del citado artículo.

Con respecto a la procedencia del titular del Ministerio, la norma no hace precisión alguna, lo que contribuye a reeditar una indebida práctica en el país. Aunque siempre han sido militares quienes han asumido esta función, la naturaleza y trascendencia de sus actividades exige que el ministro de Defensa sea un civil, como acertadamente ha previsto el actual gobierno. La norma debería contemplar explícitamente este presupuesto.

La referida ley contribuye a ahondar la confusión que existe en nuestro país en torno del concepto de Defensa y lo que es propiamente Seguridad Nacional, pues establece que el Ministerio es el ente encargado de formular la doctrina de Seguridad y Defensa Nacional. Este portafolio no puede hacer tal formulación unilateralmente, pues se trata de una tarea interdisciplinaria que excede largamente sus competencias.

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Esta norma, aprobada mediante decreto ley 434 del 1 de abril de 1987, regula la organización, finalidad, estructura y funciones del citado ministerio.

El artículo 3 establece que "para los efectos del planeamiento y coordinación, abarcará a los diferentes sectores comprometidos con la Defensa Nacional", permitiendo inferir que es este portafolio el que lidera —no monopoliza— las políticas y agenda en el tema de Defensa Nacional. Previsión mucho más acorde con las exigencias de la realidad en la materia que la planteada en su ley de creación.

Por su propio carácter, la Ley Orgánica puntualiza las competencias de este portafolio, que en nuestro criterio están sobredimensionadas, pues van desde garantizar la independencia, soberanía e integridad de la República hasta participar en la formulación de la actividad empresarial del Estado en temas vinculados a la Defensa Nacional.

Con referencia a la estructura del Ministerio, además de los institutos armados, el despacho ministerial y los órganos públicos descentralizados se incluía a la Secretaría de Defensa Nacional.

El despacho ministerial (artículo 9) cuenta con órganos y organismos de consulta, apoyo y asesoramiento. En el primer rubro se ubica el denominado Consejo Superior, y entre los de apoyo, la Secretaría General. La supuesta existencia de estos ámbitos de organización merece los siguientes comentarios.

En lo que respecta al Consejo Superior, se señala que es el órgano más alto de recomendación en asuntos inherentes a la actividad del Ministerio. Está compuesto por los comandantes generales de las tres fuerzas, además del titular del sector. La pregunta que surge es si en efecto este órgano desarrolla sus funciones, y si es así, qué incidencia tiene en la actividad de este sector. Según nuestro criterio, es un órgano que requiere urgente reformulación y evaluación de su pertinencia.

En lo que respecta a la Secretaría General del Ministerio, se afirma que es el ente encargado del procesamiento y la preparación de la documentación para, entre otras funciones, establecer interrelación con los poderes públicos y demás organismos del sector público y privado. Convendría potenciar su actividad para que efectivamente pueda establecer una relación coordinada entre el Ministerio y las entidades vinculadas a la defensa nacional. Esto no ocurre, lo que contribuye a la desinformación y los desencuentros interinstitucionales en la materia.

Con relación a los organismos de ejecución, el artículo 20 establece que el Comando Conjunto de la Fuerza Armada es el organismo que ejecuta el planeamiento y coordinación de las operaciones militares en el más alto nivel y que participa en la formación de la doctrina de Defensa Nacional. Por tanto, a tenor de lo expuesto en la norma, no es propiamente un órgano de ejecución, pues tiene directa injerencia en la denominada doctrina de Defensa Nacional. Dualidad que enrarece la necesaria delimitación de funciones que debiera establecerse entre los componentes de este portafolio.

En cuanto a la dependencia del Comando Conjunto del Ministerio de Defensa, esta no resulta explícita. Este presupuesto no debe quedar en la sola mención: hace falta establecer mecanismos eficaces de sujeción que no pueden garantizarse si la norma no los prevé.

Por último, en lo que respecta a los organismos públicos descentralizados del Ministerio de Defensa, el decreto en análisis señala que estas entidades han de ser

supervisadas por la Oficina de Organismos Públicos Descentralizados (¿?). Además de poner en cuestionamiento la operatividad de esta dependencia, resulta claro que el contexto actual, luego de la desaparición de algunas de las empresas del sector (como INDUMIL), obliga a replantear la participación de este sector del Estado en la actividad empresarial.

LEY ORGÁNICA DE LA MARINA DE GUERRA DEL PERÚ

Esta ley fue promulgada el 1 de abril de 1987 mediante un decreto legislativo; es decir, sin mediar debate parlamentario se aprobó una norma que regula la estructura y funciones de la Armada Peruana.

La dirección de este instituto corresponde a la Comandancia General de la Marina —cuyas funciones están precisadas en el artículo 4— con un elenco de competencias que fue modificado por el artículo 35 del decreto ley 743. Este texto tiene un tenor más adecuado, pues no hay declaraciones del tipo "la Marina de Guerra tiene la función de garantizar la independencia nacional" como en las leyes orgánicas de los otros dos institutos armados. Tiene una redacción más afortunada, pues circunscribe las labores de la Comandancia General —y, por ende, de la Armada en su conjunto— a la organización, equipamiento, preparación y mantenimiento de las Fuerzas Navales.

En cuanto a su estructura organizativa, al igual que sus pares presenta un modelo entramado, con más de ocho direcciones, además de órganos de control, de comando, planeamiento, apoyo, operativos y administrativos.

Con relación a la Inspectoría General en tanto órgano de control, la norma la faculta para la práctica de auditorías a los organismos, unidades y dependencias de la Marina, mecanismo que hace efectivo el control que debe efectuar un órgano de esta naturaleza.

En el ámbito financiero y presupuestario, existe tanto un Consejo Económico cuanto una Dirección General de Economía con competencias distintas. La primera de ellas estudia y recomienda en los temas propios de la materia. Por su parte, la Dirección gestiona, contabiliza y controla los fondos del presupuesto de la Armada.

En la Ley Orgánica hay un amplio desarrollo referido al conjunto del personal de la institución, con precisiones relativas a la clasificación, grados y escalafones del

personal militar y civil. Consideramos poco útil consignar una descripción de esta naturaleza en una ley orgánica.

En el tema de reservas navales, la ley hace referencia a lo que constituye la reserva naval, tanto en lo que respecta al personal cuanto en lo concerniente al equipamiento naval.

A riesgo de hacer una afirmación sesgada, creemos que la Ley Orgánica de la Marina de Guerra tiene una normativa más acorde con su función y que, no obstante la profusión de órganos y dependencias existente, describe mejor las tareas y misiones propias de su actividad.

LEY ORGÁNICA DEL COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

La citada Ley Orgánica fue aprobada por decreto ley 440 del 27 de setiembre de 1987. Esta norma, que regula lo concerniente a la finalidad, estructura y funciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de sus órganos constitutivos, fue modificada por el decreto ley 743, Ley del Sistema de Defensa Nacional. Como ya se ha mencionado, esta ley se promulgó en un contexto de crisis institucional y, por tanto, muchas de sus modificaciones tuvieron un interés político deliberado.

El artículo 2 del decreto establece que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas se encarga de ejecutar el planeamiento, coordinación, preparación y conducción de las operaciones militares del más alto nivel en el frente externo y en el interno. Reiteramos que el Ejecutivo y el Legislativo deben participar en la discusión y aprobación de la política de defensa; por ello, la norma en cuestión debería contemplar claramente, entre otros aspectos, que las operaciones militares por realizarse fuesen discutidas y aprobadas por el Ejecutivo y el Congreso de la República.

Las atribuciones del Comando Conjunto están establecidas en el artículo 3 del mencionado decreto legislativo. Entre ellas se encuentra la de "conducir las operaciones militares en caso de guerra y en los estados de excepción señalados en la Constitución Política del Perú". El control del orden interno por las Fuerzas Armadas es pertinente en estado de sitio y excepcional en estado de emergencia. Por eso consideramos inadecuado conceder el control del orden interno a las Fuerzas Ar-

madas a través de comandos político-militares cada vez que se declara estado de emergencia, entre otras razones porque no están capacitadas para ejercer el control de una región o del país en su conjunto, aunque fuese temporalmente. En la eventualidad de la declaración de régimen de excepción, las zonas declaradas como tales deberían conservar el gobierno de sus autoridades civiles.

Las Fuerzas Armadas deben adaptarse a las exigencias de los tiempos actuales, lo que implica efectuar cambios sustantivos en su equipamiento, adiestramiento y organización, hasta tener un Ejército pequeño numéricamente pero mejor preparado y con mayor nivel profesional. Asimismo, es necesario revisar su participación en el desarrollo económico y social del país. Al respecto, Enrique Obando señala que "no debiera tenerse temor de otorgar misiones subsidiarias a las Fuerzas Armadas en el desarrollo. Recordemos que la forma de evitar golpes de Estado no es debilitando a las Fuerzas Armadas ni encerrándolas en sus cuarteles, sino ideologizándolas democráticamente y liderándolas en el campo de la defensa nacional. En países de escasos recursos, toda capacidad instalada debiera de aprovecharse para alcanzar el desarrollo"[9]. Tengamos en cuenta que, en el país, la capacidad logística instalada de las Fuerzas Armadas no es utilizada para dichos fines.

El artículo 6 establece que "la Presidencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Amadas es un cargo de confianza ejercido por uno de los comandantes generales de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República en su condición de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas". No se hace referencia a criterio alguno que deba valorar el Presidente para tal designación. En consonancia con este punto, creemos indispensable la restitución de las competencias del Congreso para ratificar los ascensos a grados de general y almirante.

LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO PERUANO

Aprobada mediante decreto ley 437 del 27 de setiembre de 1987, establece el ámbito de actuación de este instituto armado y sus objetivos, así como su estructura y funciones. Un análisis sucinto motiva las siguientes reflexiones.

El artículo 2 señala textualmente: "El ámbito del Ejército es aquel en el que se

[9] Obando Arbulú, Enrique: "Fuerzas Armadas: Redefiniendo el rol militar en un contexto democrático", en *Sociedad, partidos y Estado en el Perú*. Lima: Universidad de Lima, 1995, p. 389.

realizan las actividades correspondientes al componente terrestre de las Fuerzas Armadas y las relacionadas con los asuntos de su competencia para el cumplimiento de su finalidad". Creemos que el ámbito de actuación no queda delimitado con claridad, tema sustantivo para encuadrar la labor de esta institución.

La norma establece una estructura compleja en el Ejército peruano. Sin pretender incurrir en precisión alguna, se establecen órganos de dirección, consultivos, de control, asesoramiento, apoyo y ejecución; es decir, una estructura organizativa que no solo burocratiza su labor sino que la obstruye. Una muestra del nivel de burocratización del instituto armado queda expresada en la composición del Estado Mayor, que cuenta con jefatura, con subjefatura y con un conjunto de direcciones, cuyo número y especialidad no se determina y que, según la norma, deben realizar conjuntamente el planeamiento estratégico de la institución y supervisar sus resultados. Pero ¿quién supervisa qué, si no se precisan las competencias?

En otro ámbito, creemos que la realidad no corrobora el adecuado desempeño que debieran haber tenido órganos como el Comité Económico del Ejército que, según la norma, tiene labores consultivas en materia económica y, por tanto, debe orientar el adecuado empleo de las partidas presupuestales del Ejército. El artículo 9 de la citada ley señala que su función es recomendar y estudiar los temas de índole económica y financiera que proponga el comandante general. En consecuencia, debería estar en capacidad de dar razón de cómo se gasta, en qué y con qué finalidades, lo que no se ha constatado en la realidad.

Con referencia a los órganos de control, la Ley Orgánica señala que la Inspectoría General del Ejército es el órgano de más alto nivel. Sin embargo, hace falta precisar qué supone ser el órgano de control, cuáles son sus potestades y qué facultades coercitivas puede tener para hacer efectivo el referido control. La norma no hace precisión alguna al respecto.

En suma, creemos que en la Ley Orgánica del Ejército se plantea una estructura organizativa compleja, que merece una reformulación no solo normativa para racionalizar su organización, precisando las competencias de sus principales órganos.

Por último, la norma no precisa el tiempo de permanencia del militar designado en la Comandancia General, lo que resulta relevante debido a que ninguna permanencia debe obstruir el normal desenvolvimiento de la carrera militar.

LEY ORGÁNICA DE LA FUERZA AÉREA DEL PERÚ

Aprobada por decreto ley 439, en lo que respecta a su estructura orgánica se configura, al igual que en sus pares, un complejo modelo que comprende organismos consultivos, de planeamiento, control, asesoramiento, apoyo y ejecución, modelo que la priva de funcionalidad y operatividad. Como explícitamente se señala en el artículo 3, hay siete tipos de órganos, algunos de los cuales se componen a su vez de una serie de dependencias especializadas, sin que se explicite cuáles son estas. En lo que se refiere a los órganos consultivos, como el Consejo Económico, creemos necesario precisar sus funciones, carencia que no se manifiesta cuando se aborda lo referente al Órgano de Control, puesto que en el artículo 9 de la citada ley se precisan sus funciones.

Entre los órganos de asesoramiento figura la Oficina de Asesoría Económica. Las competencias que se le atribuyen establecen una suerte de duplicidad de funciones con relación al Consejo Económico (artículos 6 y 11). Aunque pueda establecerse una distinción entre los términos *consultivo* y *de asesoramiento*, lo cierto es que se percibe una superposición de competencias. A ello se suma la falta de pautas que orienten el empleo de los recursos asignados a este sector. Más que órganos consultivos o de asesoría en la materia, es necesario prever una dependencia administrativa que esté en capacidad de dar cuenta del ejercicio presupuestario de este instituto armado, individualizando sus integrantes, funciones y responsabilidades.

Con relación a los organismos de ejecución, se prevé la existencia de un Comando de Material, con la función de dirigir el sistema logístico de material y de proveerlo para garantizar la eficiencia en las actividades de la Fuerza Aérea. La pregunta que surge es con qué pautas y atendiendo qué prioridades este comando se encargaría de la previsión logística de la Fuerza Aérea o de las adquisiciones de material aeronáutico.

Por último, en el título segundo, el artículo 27 se dedica al tema de la reserva aérea con una formulación inconclusa, que no establece lo que implica la reserva sobre bienes y servicios, su preparación y empleo.

En suma, la citada Ley Orgánica no aborda puntos neurálgicos relativos a su organización o las competencias de sus órganos; la norma no incide en los temas de presupuesto, logística y el interés aeroespacial del país.

LEY ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE DEFENSA NACIONAL

Esta norma, aprobada por decreto ley 441 del 27 de setiembre de 1987, establece la competencia, funciones y estructura de esta Secretaría. El extenso tratamiento que se le otorga en su articulado no guarda correspondencia con lo que se verifica en la realidad. Se señala que la Secretaría es el órgano encargado de la concepción, adopción y planeamiento integral de la Defensa Nacional, de la coordinación, supervisión y orientación de las acciones en los campos de acción no militar, y de la formulación y difusión de la doctrina de seguridad y defensa nacional. Esta definición adolece de dos incongruencias. En primer lugar, la Secretaría no se encarga del planeamiento integral de la Defensa Nacional. Como ya se ha dicho, esta función es de interés nacional, compete a todos los peruanos y debe ser desarrollada bajo el liderazgo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En segundo lugar, dicha institución debe tener carácter de ente asesor; por tanto, no es propia de su competencia la formulación de la doctrina en temas de defensa nacional.

En cuanto a la jefatura de la Secretaría, se refiere que debe ser ejercida por un oficial general o almirante de las Fuerzas Armadas designado por el Presidente de la República. Creemos que esta función no debe recaer en un general o almirante. Recordemos que es un órgano básicamente asesor y de ejecución de acciones no militares, por lo que es recomendable que su dirección recaiga en un civil. La presencia de un militar en su dirección desnaturaliza su función, al darle un cariz militar.

Dentro de las funciones de la Secretaría se destaca la formulación y proposición de medidas destinadas a la consolidación y perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional, que, o no han sido propuestas, o han distado de lo requerido por el país. Simplemente, otra norma que corrobora la inoperancia de los organismos integrantes del Sistema de Defensa Nacional.

LEY DE SITUACIÓN MILITAR DE LOS OFICIALES DEL EJÉRCITO, MARINA DE GUERRA Y FUERZA AÉREA

Quizá una de las normas vigentes del Sistema de Defensa Nacional de mayor incongruencia lógica sea la Ley de Situación Militar, aprobada por el decreto ley 752, del 11 de diciembre de 1991. La incongruencia a la que hacemos referencia está relacionada con el contexto —hoy superado— en el que se promulgó la norma. El artículo 1 de esta hace referencia a las circunstancias especiales de tráfico ilícito de drogas y subversión terrorista en que vivía el país y que condicionaban la

necesidad de una redefinición en los grados militares para viabilizar la aplicación de una estrategia que permita su combate y erradicación. Si estas circunstancias ya han sido prácticamente superadas, es necesario readecuarlas a la actual realidad del país, teniendo en cuenta que el objetivo sustantivo de la norma es garantizar los derechos y obligaciones de la oficialía del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea.

En el tema de los nombramientos de los comandantes generales de los institutos armados, la injerencia política es evidente, por cuanto se establece que es el Presidente de la República quien los designa. Ello no es adecuado: se debe proponer que la designación de los comandantes generales se efectúe entre los oficiales, generales y almirantes de mayor antigüedad, respetando el devenir de la carrera militar. Además, esta debiera merecer la ratificación por mayoría calificada del Congreso de la República.

Con relación al pase a retiro, el artículo 56 establece, entre otras causales, el haber cumplido treinta y cinco años en el servicio, con excepción de los comandantes generales. Causal que se verifica cuando los oficiales se encuentran entre los cincuenta y cinco y sesenta años de edad; es decir, se licencia a oficiales en plena capacidad de desempeño profesional. Para poner fin a esta arbitraria temporalidad, se podría ampliar los años de ejercicio en cada uno de los grados de los que corresponden a oficiales subalternos y superiores, previos al ascenso al grado inmediato. Con ello se racionalizaría el excesivo número de oficiales de alta graduación y se permitiría un mayor número de años en el servicio.

LEY DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL

Aprobada mediante decreto ley 743 del 11 de noviembre de 1991, regula lo concerniente a la dirección, concepción y ejecución de la Defensa Nacional en nuestro país.

Al respecto, creemos que la referida norma incurre en contradicción con el texto constitucional en algunos puntos. Así, el artículo 1 establece que "la Defensa Nacional es la adopción permanente e integral de las previsiones y acciones que garanticen la independencia, soberanía e integridad del país. El Estado garantiza la seguridad de la nación en sus ámbitos interno y externo a través de la Defensa Nacional".

Como se aprecia, hay una notable diferencia entre lo establecido en esta norma y lo

previsto en la Constitución: mientras que en la primera se señala que la seguridad nacional se garantiza mediante el sistema de Defensa Nacional, la Constitución establece que esta es una política permanente que involucra a todos los peruanos. En efecto, es la participación de todos los ciudadanos la que configura una acertada política de defensa que garantice la seguridad nacional. No se niega la necesidad de un Sistema de Defensa Nacional, pero es distinto decir que este sistema garantiza la Defensa. El sistema contribuye al logro de los objetivos nacionales en esta materia, pero no los obtiene por sí mismo.

El decreto establece que el Consejo de Defensa es el órgano más alto de decisión del sistema, y bajo la dirección del Presidente de la República establece la política que orienta la Defensa Nacional. Creemos, como señala Marcial Rubio[10], que es un error que la norma materia de análisis conceda facultades expresas a este organismo para establecer la conducción de la política de Defensa, pues estas deben estar dirigidas por el poder Ejecutivo. Crear un Consejo de esta naturaleza constituye una bicefalia en la toma de decisiones trascendentes relativas a la Defensa Nacional. El Consejo de Defensa debería ser considerado un órgano asesor del Ejecutivo, no contar con atribuciones propias de este.

Asimismo, la conformación del Consejo de Defensa Nacional no es la más adecuada. El artículo 16 establece que la conforman algunos ministros de Estado, altos funcionarios (el jefe del INEI) y los comandantes generales de las Fuerzas Armadas. Es un desacierto no haber considerado al Consejo de Ministros en pleno; además, la experiencia comparada sugiere que su composición sea netamente civil y que sus integrantes no estén exentos de responsabilidad política. La omisión del decreto legislativo consiste en no establecer un mecanismo de control para la determinación de responsabilidades por quienes ejercen funciones en el Consejo de Defensa Nacional.

En consonancia con lo expuesto y la indispensable necesidad de sujeción de las Fuerzas Armadas al poder civil, es una apuesta nacional pendiente la formación de una elite civil entendida en estos temas, para desterrar lo que afirma Enrique Obando cuando señala que "en el Perú, lamentablemente hoy en día, los civiles no solo no conocen de la Defensa Nacional sino que no les interesa. En consecuencia, dicha elite no existe. Pero sin su existencia no será posible ejercer el control civil sobre las Fuerzas Armadas, ya que de ello depende que los civiles puedan discutir con los

[10] Rubio Correa, Marcial: *op. cit.*, p. 318.

militares de igual a igual, con conocimiento de causa"[11]. Por lo expuesto, resulta indispensable implementar un organismo conformado por civiles que supervise y asesore las actividades del Consejo de Defensa Nacional o que se dote de facultades expresas para ello al poder Legislativo.

LEY DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL

El Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) ha sido objeto de importantes modificaciones. Su organización y funcionamiento fueron regulados por el decreto ley 25635, del 21 de julio de 1992, norma evidentemente inconstitucional aprobada pocos meses después del golpe del 5 de abril. El 28 de setiembre del 2000, el SINA fue desactivado mediante la ley 27351.

En la actualidad, la norma que regula el SINA es la ley 27479, aprobada el 11 de setiembre del presente 2001. La norma en referencia contiene diferencias sustanciales con el articulado del derogado decreto ley 25635, que se reflejan en cuatro temas importantes referidos a los fundamentos, estructura, responsabilidad y fiscalización del SINA.

La derogada norma establecía que la finalidad del SINA era desarrollar labores de inteligencia que contribuyesen a la seguridad de la nación, que el Estado garantiza mediante la Defensa Nacional. Por el contrario, la vigente norma señala —en nuestro criterio acertadamente— que el SINA tiene por objeto establecer el marco jurídico que regule no solo la naturaleza y estructura del SINA sino también sus responsabilidades, control y fiscalización. Es evidente que las normas parten de premisas distintas: por un lado, el derogado decreto ley considera al SINA como institución encargada de realizar actividades que contribuyan a la seguridad de la nación, las que, sin establecer criterio ni límite alguno, pueden desarrollarse en todos los campos y niveles de la actividad nacional. La norma vigente, que consagra principios democráticos, establece que el SINA tiene como fundamento la preservación de la soberanía nacional y la defensa del Estado de derecho, enmarcado en el estricto respeto de los derechos humanos, precepto de trascendental importancia para la consolidación de un servicio de inteligencia que contribuya a la seguridad y estabilidad del país.

La norma materia de análisis (ley 27479) reforma en su totalidad la estructura del

[11] Obando Arbulú, Enrique: *op. cit.*, p. 382.

SINA. En su artículo 11 prevé la creación de los siguientes órganos: el Consejo Nacional de Inteligencia, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica, Organismos de Inteligencia del Sector Defensa, del Sector Interior y de otros sectores. Estos órganos son responsables de establecer políticas para las actividades de inteligencia y contrainteligencia, además de evaluar y coordinar los requerimientos de apoyo económico y logístico que estas demanden.

El Consejo de Inteligencia Nacional es el órgano rector del SINA. Su finalidad es proporcionar al Presidente de la República inteligencia estratégica del más alto nivel para la toma de decisiones relacionadas con la seguridad y el desarrollo nacional.

En nuestro criterio, la innovación más importante consagrada por la nueva norma está referida al control y fiscalización del SINA. Durante la década pasada, el Servicio de Inteligencia Nacional actuó bajo la férula de Vladimiro Montesinos sin estar sujeto a control alguno. Con la nueva ley se establece que el SINA esté enmarcado estrictamente en la normativa constitucional y legal vigente.

La nueva ley establece que corresponde a la Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso fiscalizar el funcionamiento y la ejecución de los recursos presupuéstales del Consejo Nacional de Inteligencia, fiscalización no prevista por el derogado decreto. Esta previsión es fundamental en un ámbito de la administración pública con significativa asignación económica.

CONCLUSIONES

1. Gran parte de las normas circunscritas a Defensa Nacional y Fuerzas Armadas ha sido expedida en un contexto de ruptura del orden democrático y el Estado de derecho. Fueron aprobadas por vías legislativas inapropiadas, con intencional omisión del procedimiento legislativo para la aprobación de leyes ordinarias, en expresión de manifiesto interés de control y monitoreo de las actividades del Sistema de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas.
2. Con matices distintos, la normativa analizada contiene una errada concepción de los conceptos de Defensa y Seguridad Nacional, que son empleados desde una perspectiva sesgada.
3. La normativa analizada refiere la composición, funciones y organización del Sistema de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, describiendo modelos complejos que burocratizan, anquilosan y obstruyen la labor de las institucio-

nes que comprenden.

4. Al interior de cada una de las entidades e institutos del Sistema de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas existe un conjunto de órganos cuya composición y función no tiene referencia alguna en los cuerpos normativos. Más de una solo existe en términos formales. Es necesario racionalizar la composición de las instituciones integrantes del sistema y de las Fuerzas Armadas.
5. Hay tres ámbitos neurálgicos en el desempeño de toda institución que no se desarrollan adecuadamente en las normas estudiadas. Estos están referidos a la individualización y delimitación de funciones y competencias, el ejercicio presupuestario, y los mecanismos de control y supervisión de funciones.
6. La normativa contribuye a una mayor complejidad en los temas de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. En resumen, el país tiene —a juzgar por su normativa legal— un Sistema de Defensa Nacional inoperante, disociado de las exigencias y la realidad del país, y unas Fuerzas Armadas con funciones que exigen su redimensionamiento en concordancia con las exigencias actuales.

BIBLIOGRAFÍA

Balbi, Carmen Rosa: "Del golpe del 5 de abril al CCD: Los problemas de la transición a la democracia", pp. 41-61, en Desco, diciembre de 1992.

Cannes, Julio Enrique y Alejandro Medina: "Política de defensa. Un aporte al debate", pp. 36-40, en *Fuerzas Armadas y sociedad* (FASOC), año 11, n.° 1, enero-marzo de 1996.

Defensoría del Pueblo: "Lineamientos para la reforma de la justicia militar en el Perú". Serie *Informes Defensoriales* n.° 6. Lima, marzo de 1998.

Fernández-Segado, Luis: "Sociología de la guerra: Sociedad, Fuerza Aérea y Defensa Nacional", pp. 161-174, en *Ius et verita*, año 10, julio de 1995.
Montero Aroca, Juan: *Introducción al Derecho Procesal: Jurisdicción, acción y proceso*. TECNOS, 1979 (2ª edición).

Obando Arbulú, Enrique: "Fuerzas Armadas: Redefiniendo el rol militar en un contexto democrático", pp. 371-384, en *Sociedad, partidos y estados en el Perú*. Lima: Universidad de Lima, 1995.

Rospigliosi, Fernando: *Las Fuerzas Armadas y la democracia*. Lima: Aprodeh, junio del 2001.

FORMACIÓN DE CUADROS CIVILES EN DEFENSA

Jorge Ortiz Sotelo

El Perú nace a la vida republicana luego de un complejo y largo proceso de luchas en el curso de las cuales se fueron consolidando grupos de poder existentes o conformando nuevos grupos, liderados por caudillos que con mucha facilidad asumían roles castrense y levantaban ejércitos para defender su causa. A través de este peculiar mecanismo, resulta difícil hablar de un ejército profesional durante buena parte del siglo XIX, cuando existía además un desproporcionado número de oficiales de alto rango, muchos de ellos sin formación militar alguna. Esta situación trató de ser remediada por el presidente Manuel Pardo, el primer civil en ocupar dicha función (1872-1876), pero no logró establecer un verdadero control sobre ese complejo sistema castrense. Las reformas militares iniciadas por Cáceres después de la Guerra del Pacífico, con apoyo de la misión francesa, institucionalizaron al Ejército y generaron en sus miembros la firme convicción de que les correspondía un papel preponderante en la construcción de la nación peruana. Ello llevó a que las intervenciones militares en política fuesen tendiendo a tener un carácter más institucional, aun cuando en la práctica muchas veces obedecían a los intereses de viejos o nuevos grupos que competían por el poder.

Desde 1930 hasta la fecha, la presencia militar en el gobierno ha tenido varios matices. Hasta 1968 hubo cuatro gobiernos militares y un solo presidente civil pudo completar su mandato. Durante los doce años siguientes las Fuerzas Armadas intentaron poner en práctica un proyecto nacional propio, concebido para generar profundos cambios en las estructuras sociales y económicas del país. En 1980, tras el fracaso de dicho modelo, las Fuerzas Armadas abandonaron el poder y desde entonces cuatro presidentes civiles se han sucedido en el gobierno. Cada uno de estos gobiernos intentó establecer un mecanismo de control sobre las Fuerzas Armadas otorgándoles un conjunto de privilegios y prerrogativas a sus más altos mandos, que eventualmente derivaron en la corrupción que se vivió durante el régimen de Fujimori.

Esta situación llevó a que los temas de seguridad nacional fuesen tocados de manera muy eventual por la elite política que debía dirigir los destinos del país, que solo reaccionaba de manera coyuntural, usualmente ante alguna amenaza externa o interna. De

esa manera se fue cimentando un ambiente de mutua desconfianza entre los hombres de armas y los políticos. Aquellos, actuando en concordancia con su autoimpuesto papel de constructores de la nación, se consideraban los salvadores de la patria cada vez que los grupos políticos comprometían lo que ellos consideraban la seguridad nacional (principalmente la interna). Por su parte, los grupos políticos no solo no asumieron su papel en el diseño de una política de seguridad nacional, sino que en gran medida dejaron dicha labor en manos de las propias Fuerzas Armadas, a las que muchas veces recurrían para buscar su alianza o apoyo en la lucha por el poder.

Había pues necesidad de crear unos espacios comunes en el que civiles y militares trabajaran juntos en las tareas de seguridad nacional. Los primeros debían establecer los grandes lineamientos político-económicos, sociales o ambientales, entre otros, que permitirían brindar seguridad a los ciudadanos, protegiendo y promoviendo sus intereses. Por su parte, las Fuerzas Armadas debían estar preparadas para apoyar el logro de esos objetivos empleando los medios militares para defenderlos o para evitar posibles amenazas.

La ausencia de este espacio común debilitó a las instituciones castrenses, afectó a la defensa —y, por ende, a la seguridad nacional— y, finalmente, a la gobernabilidad del país. La lección al parecer ha sido aprendida y hoy se procura implementar una serie de medidas tendientes a fortalecer el concepto de seguridad democrática. Para ello es necesario que existan civiles expertos en temas de seguridad y defensa nacional, que no solo puedan asumir funciones de responsabilidad en dichos ámbitos sino que también puedan ejercer una adecuada vigilancia sobre ellos.

Esta conclusión plantea algunas inquietudes, entre ellas la casi inexistencia de dichos expertos civiles, cómo y quién debe prepararlos, y qué hacer mientras tanto. A lo largo de este trabajo se tratará de hacer algunas propuestas al respecto. Para ello será conveniente revisar primero algunas experiencias latinoamericanas, ya que muchos de los problemas que el Perú ha tenido en sus relaciones civiles-militares son compartidos con otros países del hemisferio.

Si bien no es algo que pueda ser generalizado, en muchos países de América Latina civiles y militares se han acusado mutuamente de corrupción, abuso, falta de identidad nacional o de incapacidad para gobernar, lo que ha llevado a que las Fuerzas Armadas conviertan en coto cerrado los temas de seguridad y defensa, mientras que la sociedad en su conjunto avalaba tal actitud dándole las espaldas al tema al considerarlo un asunto exclusivamente castrense. Sin embargo, el final de la Gue-

rra Fría y la aparición de nuevas amenazas y oportunidades llevan a plantear soluciones diferentes de las que nuestros países habían estado acostumbrados, incluyendo en ello, naturalmente, los temas de seguridad y defensa. Esto llevó a que en tiempos relativamente recientes surgieran foros civiles que comenzaron a aproximarse con creciente interés y perseverancia a los temas de defensa, logrando en algunos países asumir roles protagónicos en la dirección política de dicho ámbito. El proceso fue lento y requirió de una etapa de preparación y de conocimiento y convencimiento mutuo. Uno de los factores esenciales para ello ha sido la creación de diversos mecanismos educativos para preparar civiles y militares en temas de seguridad y defensa nacional. Uno de ellos, aun cuando responde en gran medida a un aspecto de la política norteamericana, es el Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, establecido en 1997 atendiendo a lo acordado en la reunión de ministros de Defensa en Williamsburg (1995), como una contribución al proceso de fortalecimiento democrático, que implica una creciente presencia de civiles en funciones relacionadas con los temas de seguridad y defensa. Desde su establecimiento concentró sus esfuerzos en un seminario de tres semanas de duración dedicado al planeamiento de la defensa y a la administración de crisis, cuyo temario se incluye como anexo 1. Recientemente ha establecido un curso sobre economía y presupuesto de defensa, destinado a proporcionar a los estudiantes una base para entender la forma como se evalúa la asignación de recursos y el impacto económico de los gastos en defensa.

Otro esfuerzo regional, esta vez del lado civil, es el llevado a cabo por la universidad argentina Torcuato di Tella, que con el apoyo de la Fundación Ford inició un proceso de entrenamiento dirigido a civiles para que puedan asumir roles en políticas de seguridad y defensa. En el curso de dicho proceso ha podido llevar a cabo seminarios en Argentina, Brasil, Colombia y México[1].

En el caso argentino, desde mediados de los años ochenta el Ejército inició una transformación de los programas académicos de su escuela superior estableciendo una oferta educativa para civiles en temas como estrategia y política, historia militar y derecho militar. Dicha reforma también le permitió ofrecer posgrados en cursos no militares, tales como una licenciatura en Educación[2]. La Armada Argentina también introdujo cambios en los programas que ofrecía en la Escuela Superior, de modo de abrir sus

[1] Pacheco Gaitán, Guillermo A.: "Educación para la defensa: Un tema para el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares". Ponencia presentada a REDES 2001. Washington, 22-25 de mayo del 2001. Edición en CD.

[2] *Ibidem*.

cursos a civiles[3]. Recientemente, en el marco de la reforma del sector defensa, se está evaluando la posible creación de una Universidad de la Defensa a partir de la unificación de las escuelas superiores institucionales, pero con mayor apertura a la sociedad[4]. Otro esfuerzo significativo, esta vez desde el lado académico público, es el del Grupo de Estudios Estratégicos de la Universidad de Río de Janeiro[5]. Desde hace una década dicha institución ofrece posgrados en estudios estratégicos, y ha otorgado desde entonces seis doctorados y ocho maestrías. Si bien casi todos sus graduados se desempeñan laboralmente en su ámbito profesional, tanto en las Fuerzas Armadas cuanto en los medios universitarios, algunos sectores de la comunidad académica aún se resisten a aceptar los estudios de seguridad y defensa como algo propio de la universidad.

En Paraguay, fue la Universidad del Pacífico, a través de la Escuela de Postgrado en Defensa Nacional, la que asumió el reto de formar a civiles, y también a militares y policías, en esos temas[6]. La formación de estos expertos se debía producir de manera simultánea, pues mientras los civiles eran preparados en temas de defensa, los militares y policías lo eran en temas de política. En una segunda etapa ambos grupos se unían para seguir cursos conjuntos. Si bien el concepto es adecuado, la realidad ha llevado a que exista un marcado predominio del alumnado castrense, pues de los 124 alumnos que ha tenido hasta la fecha solo veinte fueron civiles, esencialmente políticos, periodistas y profesionales afines, así como funcionarios públicos y empresarios.

También debe mencionarse el esfuerzo que están llevando a cabo la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Guatemala, el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP) y el War-Torn Societies Project International (WSP International), para establecer una maestría en estudios de seguridad y defensa donde puedan confluir y capacitarse de manera conjunta civiles y militares[7].

En el caso de Chile, la formación de expertos en temas de seguridad y defensa

[3] Monteverde, Agustín A.: "Educando líderes en una sociedad abierta: Lo militar como un instrumento de la política". REDES 2001...

[4] República Argentina. Ministerio de Defensa: *Revisión de la defensa 2001*.

[5] Rizzo de Oliveira, Eliécer. Ponencia en el panel "La condición de la enseñanza y de la investigación sobre asuntos de defensa en las Américas". Conferencia anual 1998 sobre Educación para Defensa en las Américas: Nuevos retos para la enseñanza y la investigación. Williamsburg, 8-11 de noviembre de 1998. Domício Proença Júnior: "Teaching Defense Studies, Some Considerations on Content, Emphasis and Technique". REDES 2001...

[6] Montoya, Raúl: "Relaciones civiles-militares: Participación de la universidad privada de los países latinoamericanos en la defensa nacional". REDES 2001

[7] Arévalo de León, Bernardo: "Investigación acción participativa como herramienta para la reforma del sector de seguridad: El proyecto 'Hacia una Política de Seguridad para la Democracia' en Guatemala". REDES 2001...

nacional ha sido asumida por las propias Fuerzas Armadas y por dos universidades. En el primer caso, la Academia de Guerra del Ejército otorga maestrías en ciencias militares con mención en política de defensa, mientras que la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), un equivalente de nuestro CAEN, también califica a civiles en estos temas. En el segundo caso, el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile otorga una maestría en ciencia política con mención en defensa, y la Universidad de Concepción ofrece una maestría similar, con asignaturas impartidas por los profesores de la ANEPE[8]. Como puede apreciarse, las soluciones planteadas en otros países latinoamericanos no han sido similares. En tal sentido, lejos de optar por algunos de estos modelos, creo que la solución peruana debe ser singular y adecuada a nuestra peculiar realidad.

La necesidad de preparar civiles para asumir tal tipo de labores fue percibida por algunos miembros de las Fuerzas Armadas peruanas desde mediados del siglo XX, pero las iniciales sugerencias en ese sentido tuvieron poco eco hasta que una circunstancia coyuntural —la necesidad de alejar a un influyente general de amistades políticas poco convenientes para el régimen de Odría— llevó a crear el Centro de Altos Estudios Militares (1950), hoy Centro de Altos Estudios Nacionales. Poco tiempo después dicho centro comenzó a admitir civiles en un curso que buscaba definir una doctrina de seguridad y defensa nacional, pero dicha participación quedó mediatizada por la conjugación de dos factores: de un lado, la inexistencia de una voluntad política de ejercer el liderazgo que le correspondía en los temas de defensa y seguridad, empleando para ello funcionarios políticos debidamente capacitados; y, del otro, la poca voluntad militar de permitir una verdadera intromisión de civiles en asuntos que muchos militares consideraban privativos[9].

Si bien el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) alcanzó cierto prestigio durante los años sesenta, en la década siguiente vio afectada la calidad de su enseñanza debido tanto al poco interés que el gobierno militar de 1968-1980 le otorgó a sus propuestas cuanto al efecto de la crisis económica en que se sumió el país por el excesivo endeudamiento de esos años. Este deterioro, unido a lo señalado en el párrafo precedente, llevó a que los cursos para civiles que ofrecía el CAEM se tornaran menos atractivos. Aquellos que optaban por seguir dichos cursos difícil-

[8] Información facilitada por Carlos Maldonado. Santiago, 20 de setiembre del 2001.

[9] Masterson, Daniel: *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: Un estudio sobre relaciones civiles-militares 1930-2000*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, 2001.

mente podían aspirar a tomar parte activa en el proceso de decisiones en el campo de la seguridad, limitándose muchas veces, en el caso de algunos funcionarios públicos, a seguirlos para poder agregar algo a sus respectivos legajos personales. Pese a ello, el CAEM perseveró en su labor de capacitar civiles en esos temas, y en 1997 diversificó su oferta académica estableciendo el Curso Especial de Desarrollo y Defensa Nacional y el Curso Básico de Defensa Nacional[10].

Recientemente, y a manera de réplica local de los cursos ofrecidos por el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa, la Escuela Superior de Guerra Naval del Perú tomó la iniciativa de organizar un curso sobre defensa y administración de crisis, dirigido esencialmente a civiles. A diferencia de los cursos ofrecidos por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), este curso es de corta duración (setenta y seis horas), y para colaborar en su organización fueron convocadas varias instituciones civiles —IDEPE, CENTRUM, UPC, Defensa Civil, Asociación de Egresados del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa—, constituyendo así una experiencia interesante que podría servir de ejemplo para un esfuerzo mayor[11].

Los civiles que han seguido esos cursos, o los ofrecidos por el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa, en Washington, son profesionales de muy diversas áreas. Esa política de apertura amplia nos parece acertada, pero si hubiese que señalar determinado tipo de profesionales a los que se debe atraer a este tipo de temas, estos serían los de ciencias sociales, humanidades, economía, ciencia política, derecho, comunicaciones y diplomacia.

Los temas que involucran la seguridad y la defensa de un Estado son muy diversos, pero ciertamente se concentran en torno de algunos aspectos críticos, como el propio funcionamiento de ese Estado, los intereses nacionales en diversos ámbitos y la capacidad de proteger y defender esos intereses. Esto abre un abanico de posibles temas a ser abordados en la formación de civiles en temas de seguridad y defensa nacional (véase el anexo 2).

Ahora bien: ¿quién debe preparar a estos civiles para que eventualmente puedan asumir responsabilidades concretas en temas de seguridad y defensa nacional: el Estado, a través de organismos públicos civiles o de las Fuerzas Armadas, o las universidades o instituciones académicas?

El Estado tiene entre sus deberes primordiales velar por la seguridad de sus ciuda-

[10] Perú. Ministerio de Defensa: *Centro de Altos Estudios Nacionales. 50 aniversario*. Lima, 2000.

[11] Al respecto, véase la página web de la Escuela Superior de Guerra Naval: http://www.esup.edu.pe

danos y por la protección y promoción de sus intereses[12]. Para ello debe contar con una política de seguridad que le permita mantener la libertad e integridad de su territorio y de sus ciudadanos, asegurando, promoviendo y, de ser necesario, protegiendo sus intereses económicos y de política exterior. En un sentido amplio, este concepto incluye el orden interno y las medidas para promover los intereses nacionales, previendo las amenazas a esos intereses. Cuando es necesario, incluye la disuasión o la defensa contra la agresión o coacción externa. Sin embargo, es innegable que la gama de amenazas a los intereses de una nación sobrepasa largamente lo militar y, en consecuencia, involucra a numerosos actores que se ubican en la llamada sociedad civil. En tal sentido, el diseño y la aplicación de esa política, si bien es responsabilidad del Estado, debe tomar en cuenta las propuestas y sugerencias que vengan de la sociedad civil, que, a su vez, debe mantenerse alerta sobre la forma como el Estado lleva a cabo esa política.

Asumiendo este planteamiento como válido, el Estado difícilmente podría renunciar a preparar cuadros civiles para tratar un tema que es de su absoluta competencia. Sin embargo, esto no implica que tal labor siga en manos de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, la participación de la sociedad civil en este proceso puede concentrarse mejor en la labor académica que la formación de expertos en temas de seguridad y defensa nacional implica. En tal sentido, podríamos pensar en un Centro de Estudios Nacionales dirigido por civiles, que desde el sector público se incorpore al sistema de escuelas de posgrado civiles.

El tema resulta sugerente y complejo a la vez, puesto que toda empresa de esta naturaleza tendrá que encontrar sus propios mecanismos de sostenibilidad, y ello solo ha de lograrlo alcanzando niveles de excelencia que marchen de manera concurrente con la apertura de oportunidades laborales para sus egresados.

En esencia, se propone que el Estado, quizá a través del Ministerio de Defensa o de la Presidencia del Consejo de Ministros, asuma el reto de establecer una escuela destinada a formar expertos en temas de seguridad y defensa nacional. La alternativa a esta escuela es una profunda reforma del CAEN, que implique su transformación en un centro académico solvente, con una planta de profesores reputados, con una política clara de investigación de calidad, y con mecanismos financieros que permitan asegurar su sostenibilidad. La nueva institución debería contar con

[12] El artículo 44 de la Constitución Política del Perú señala entre los deberes primordiales del Estado: "defender la soberanía nacional; ... proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar

un patronato que designe a su director/rector por un periodo similar al de sus pares universitarios. Asimismo, sería imprescindible que los primeros directores de este centro sean académicos civiles que gocen del respeto de sus pares.

Lo único que quedaría por tratar es qué hacer mientras se forman los expertos. No hay respuestas fáciles a esta inquietud, pero ciertamente se requiere una solución de corto plazo. Quizá el ensayo que está llevando a cabo la Escuela Superior de Guerra Naval con las organizaciones civiles antes mencionadas, sea una respuesta adecuada a la formación de un núcleo inicial de civiles capacitado en temas de seguridad y defensa. No obstante, valdría la pena trabajar más cercanamente con dicha Escuela para que este tipo de cursos sean liderados por las entidades civiles comprometidas. Sin embargo, si esta labor no es parte de un esfuerzo formativo de mayor aliento, podríamos estar generando una situación de conflicto dentro de los propios civiles capacitados, replicando de alguna manera lo que fueron los efectos de la reforma educativa naval en la década del veinte.

Si bien existe alguna bibliografía sobre formación de especialistas en temas de defensa, considero que para tener una idea general de la evolución del CAEN se debe revisar el libro de Daniel Masterson *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: Un estudio sobre relaciones civiles-militares 1930-2000* (Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, 2001). Asimismo, resulta de interés ver el *Proyecto de Libro Blanco sobre la Defensa*, elaborado por el Ministerio de Defensa en el primer semestre de este año. Finalmente, aun cuando se debe tomar en cuenta su aspecto institucional, vale la pena revisar el libro *Perú. Ministerio de Defensa, Centro de Altos Estudios Nacionales. 50 aniversario* (Lima, 2000).

Por otro lado, y a manera de contraste, es conveniente revisar los trabajos presentados a las reuniones REDES (Research and Education in Defense and Secutiry Studies), la última de las cuales tuvo lugar del 22 al 25 de mayo del 2001. Organizada por el Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, las ponencias de este último evento han sido publicadas en un disco compacto.

Anexo 1
Programa de Estudios sobre Defensa
Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa

Seminario académico de nivel de posgrado de tres semanas de duración que trata sobre planeamiento de defensa y administración de recursos, dictado en Washington D.C. cuatro veces al año.
El currículo de este seminario incluye:

Primera semana: Organización de la defensa

- Introducción a la estructura de defensa.
- La profesión militar: evolución, tradiciones, valores y ética.
- Propósito, responsabilidades y tareas de defensa.

Segunda semana: Administración de la defensa

- Economía de la defensa.
- Planeamiento y presupuesto.
- Recursos humanos.
- Ejercicio.

Tercera semana: Comunicación, cooperación y supervisión

- Control y supervisión.
- Relaciones públicas.
- Relaciones entre organismos.
- Ejercicio.

Anexo 2
Posible estructura curricular en la formación de civiles en temas de seguridad y defensa nacional

Seguridad nacional

- Conceptos fundamentales sobre el Estado y sus fines.
- Intereses, objetivos, amenazas y retos en el contexto nacional e internacional.
- Organización del Estado y relaciones interministeriales en los temas de seguridad nacional.
- Relaciones internacionales y política exterior peruana.

Defensa nacional

- Historia y teoría de la guerra.
- Organización para la defensa en el Perú y en otros países latinoamericanos.
- Relaciones civiles-militares.

Administración de la defensa

- Economía para la defensa.
- Planeamiento y presupuesto.
- Logística.
- Recursos humanos.

FORMACIÓN DE CUADROS CIVILES EN DEFENSA

Alejandro San Martín Caro

En las más importantes sociedades del sistema occidental —Francia, Inglaterra, Alemania, Países Bajos, Austria, principalmente—, el proceso socioeconómico genera alrededor del siglo XVII el modelo de organización societal conocido como Estado-Nación o Estado nacional, y de cuyo desarrollo no nos vamos a ocupar en este trabajo. En el proceso de racionalización de la economía, el espacio y la población habrán de generarse dos instrumentos que son consustanciales al modelo: la organización central administrativa, que comprende todo el espacio y población "nacional", incluyendo el monopolio centralizado de la coerción —Fuerzas Armadas—, y el capital, en sus niveles financiero, de banca y comercio. A ello habrá que añadir ciencia y tecnología.

Ahora bien: en las sociedades centrales ya mencionadas este proceso tiene una dinámica integral que comprende la emergencia de un nuevo tipo de sociedad y un nuevo tipo de conciencia ahora individual, que en lo político habrá de llevar a la constitución progresiva de sociedades formadas por conjuntos de individuos que se organizan a partir de su propia percepción de interés propio o diferenciado, los concilian con el grupo y generan un tipo de organización política para su participación en la administración del espacio y la sociedad. Estamos hablando de lo que en el siglo XIX serán los partidos políticos. Este tipo societal, con los rasgos mencionados, habrá de ser la llamada sociedad moderna capitalista industrial que, aun en el campo llamado socialista en el siglo XX, asentado sobre estructuras agrarias, habrá siempre de aspirar a este modelo societal igualitario; aunque, como podemos ver a fines del siglo XX, no lo alcanzara socialmente.

Este proceso, sin embargo, es diferente en las llamadas sociedades periféricas integradas al sistema por la vía de la colonización, ya fuera esta hispánica, ausburga, británica, holandesa u otra; y será en estas sociedades de base agraria, no igualitarias, de economía dependiente, productoras de materia prima sin valor agregado (como lo son hasta hoy en un 70 por ciento), que el intento de creación de sociedades autónomas similares a las centrales del sistema habrá de adquirir rasgos particulares, no solo en lo que se refiere a la administración de capital, sino también en lo que atañe a la constitución y forma de articula-

ción en la sociedad del aparato coercitivo del Estado –Fuerza Armada- con su monopolio de poder.

En el caso de las sociedades centrales la corporación que centraliza y monopoliza la coerción irá profesionalizándose progresivamente y adquiriendo un mayor grado de eficiencia, capacidad ofensiva y capacidad de control. Paralelamente al cambio social, y quién sabe dentro de él, como ya hemos dicho, irán generándose cuadros racionalizados de administración en sociedad y Estado que podrán compensar el peso gravitante de la corporación militar sobre la sociedad de ciudadanos.

En las organizaciones que fueron monárquicas y se han convertido en sociedades de ciudadanos el poder fue cediendo su espacio administrativo de defensa y seguridad a los sectores organizados de la población entre grupos y partidos políticos, y en doscientos años se creará el sistema conocido como democracias occidentales en las que el poder de la coerción está inscrito y regulado en el aparato civil político de administración del Estado. Esto se conoce con el nombre de democracias occidentales, y en ellas el poder de la fuerza no genera necesariamente una desestructuración social o una disfunción sociopolítica.

Para el siglo XX, en las sociedades centrales las Fuerzas Armadas, que han pasado ellas mismas como corporaciones, están insertas en la sociedad bajo el rubro genérico de "ciudadanos en armas". Es el modelo con variaciones de concreciones históricas diferentes, del ejército revolucionario francés del siglo XVIII. La Fuerza Armada prusiana, formada con una base elitista aristocrática por los llamados *junker* germanos, será una variante, pero su funcionalidad al interior del nuevo Estado-Nación será similar y estará siempre sujeta a la estructura aristocrático-partidaria de la nueva sociedad alemana. En este proceso surgirán cuadros de administración especializados en asuntos de seguridad —no necesariamente salidos de la Fuerza Armada—, que habrán de devenir en burocracias administrativas de seguridad (Ministerio de Defensa, institutos, etcétera) que cumplirán el papel de engranajes de inserción en la sociedad civil. Son estos estados o sociedades de alto nivel de diferenciación funcional los que, para el primer cuarto de siglo, tienen ya equipos civiles especializados en este tipo de administración. Ni más ni menos que los cuadros administrativos profesionales para el manejo del presupuesto, economía, impuestos, aduanas, etcétera.

Para fines del siglo XX, en estas sociedades y en los Estados Unidos de América puede hablarse con certeza de una administración civil de la seguridad que integra perfectamente las necesidades militares y es capaz de traducirlas al aparato estatal y al político-partidario.

La función de seguridad y defensa estará integrada al aparato de Estado y a la sociedad en su conjunto. No es del caso hacer en este trabajo la historia de los diversos estadios por los que pasa la inserción del aparato coercitivo en la sociedad y el Estado, pero el camino no es fácil y la historia interna de estas sociedades occidentales así lo acredita. Los bonapartismos han sido una constante con diversas fases, y, de otro lado, son siempre una opción política que puede emerger en las situaciones de crisis.

Tanto en Francia, Alemania, Inglaterra cuanto en los Estados Unidos de América, en las últimas décadas se ha sistematizado el estudio de las materias de la seguridad desde la perspectiva civil, y asignaturas sobre seguridad y defensa forman parte del currículo de las facultades de Ciencia Política, Sociología o Administración como cursos normales para cualquier alumno. Pero algo más: en Inglaterra, y especialmente en los Estados Unidos de América, han surgido facultades dedicadas al tema de la seguridad para cuadros de gestión administrativa que funcionan en coordinación con los sectores de defensa y de donde habrán de salir las burocracias profesionales civiles de administración de seguridad. A las elites políticas no les es ajena la estrategia y la problemática de la seguridad, y también hay que decir que a los cuadros medios y superiores de la oficialidad de las Fuerzas Armadas de estos países no les es ajena la administración civil y los principales problemas económicos y políticos de su propia sociedad.

EL CASO DE AMÉRICA LATINA: ARGENTINA, CHILE Y PERÚ

Este desarrollo societal administrativo no ha tenido en América Latina la misma dinámica que en las sociedades centrales. La corporación militar suele haber alcanzado un alto grado de complejidad técnica y administrativa, superior al de la administración de los estados en los cuales está inserta en sociedades que han mantenido niveles muy bajos de desarrollo, generalmente agrarias, lo que ha originado una asimetría y una disfuncionalidad entre la corporación militar y la propia sociedad.

Se han generado así organizaciones con cuadros profesionales eficientes y con identidad propia, con jerarquías, valores e intereses individualizados. Una historia institucional propia y diferenciada —es decir, un Estado dentro del Estado— que ha ido perdiendo su relación con la sociedad y Estado al cual pertenece, con los consiguientes desajustes históricos de la experiencia de las sociedades latinoamericanas.

En los últimos veinte años ha emergido la necesidad, sentida en algunas sociedades antes que en otras, de recobrar la relación institucional fundante del aparato coercitivo centralizado –Fuerza Armada- que fue y debió ser siempre la de un "ciudadano en armas", como dice la Constitución primigenia del Perú de 1823.

Y este proceso se ha iniciado quién sabe antes en sociedades como la argentina y la chilena, que han atravesado por circunstancias históricas internas muy difíciles. Y es en este proceso donde se advierte la necesidad de formar cuadros profesionales de administración civil que conozcan la gestión del Estado en el campo de la seguridad. Un militar suele conocer la problemática social y la económica, y puede insertarse en la sociedad civil en estos campos, pero no ocurre lo propio a la inversa: hay muy pocos civiles aún en el campo político profesional que conozcan con solvencia los asuntos de la defensa.

Hoy día, en Chile, tengo entendido que casi el 90 por ciento del Ministerio de Defensa es civil, y ello no ha generado problemas en la administración de la seguridad. Por el contrario, ha desarrollado una mejor y más simétrica forma de inserción. En Argentina, igualmente, se cuenta con cuadros de administraciones civiles y profesionales.

En el caso del Perú, después de la última experiencia de diez años y de la revisión y análisis de esta situación, es a todas luces necesario el desarrollo de estos cuadros profesionales, pero ello pasa primero por un estudio preciso y concreto de la problemática de la seguridad y la defensa para, en función de esto, diseñar la organización de la materia, el currículo, la forma de docencia y su nivel. Esto puede conducir a la inclusión en las facultades de Derecho, Administración, Economía y Ciencia Política de cursos generales que se refieran a defensa y seguridad; o quién sabe lo más adecuado sea se concentre en los niveles de maestría y doctorado el ejercicio docente de estas materias, sea dentro de las facultades ya mencionadas o como una nueva maestría o doctorado a la cual puedan acceder los profesionales ya graduados de los rubros científicos antes mencionados.

Hay que decir que todo esto tiene que manejarse con una correcta coordinación con los sectores de seguridad y defensa, que son los que han de proporcionar, por así decirlo, la materia prima, pero la perspectiva o la óptica que ha de guiar la docencia ha de ser la de la administración política civil. Podríamos extendernos en las tareas más concretas del currículo, sea en lo relativo a lo propiamente de defensa, estrategia, pensamiento militar, modelos formativos de Fuerza Armada, teoría

de conflicto, tipo de conflicto, hipótesis de resolución militar de conflicto, construcción de escenarios conflictivos con diversas salidas, etcétera.

Ello, como es natural, será ejercicio central seguramente en los próximos meses a partir de modelos existentes en Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos, y de su adaptación saldrá el modelo educativo del Perú. Pero este documento no pretende un nuevo modelo de diseño definitivo sino señalar una necesidad. Y en esto estamos tocando un punto central de este proyecto que, como se sabe, está destinado a un estudio sobre la realidad de defensa y seguridad de nuestro país desde varios ángulos, su sistematización en una problemática analítica y la puesta en conocimiento en la llamada sociedad civil (universidades, Iglesia, industria, sector mediático, partidos políticos, etcétera) para finalmente ir al planteamiento de un diseño educativo de modelo docente para la formación de cuadros civiles en seguridad y defensa. De modo que la aplicación a la realidad nacional se hallará en gran parte ligada a la experiencia de investigación que en este proyecto nos ocupa.

SOBRE LA FORMACIÓN MILITAR

Marcial Rubio Correa

INTRODUCCIÓN

Toda persona que realice estudios superiores de rango universitario tiene que desarrollar tanto sus habilidades intelectuales cuanto sus calidades ciudadanas. Los estudios que realice deberán estar orientados a ello en los aspectos de contenido y en los metodológicos. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional tienen oficiales generales, jefes y oficiales, y cuentan también con personal subalterno. Cuando nos referimos a las personas aquí, tratamos de los tres primeros grupos y no del personal subalterno que tiene una formación y una función distintas de las que nos ocupan.

Esto quiere decir que en la formación profesional de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional hay que hacer coincidir en contenido y método la formación en sus disciplinas y la formación ciudadana, de manera tal que se aprenda a ser buen oficial siendo buen ciudadano y viceversa.

No se trata de que al lado de la formación profesional haya formación ciudadana. Por ejemplo, no tiene sentido hacer un curso de derechos humanos separado de los cursos de formación en la especialidad. Los derechos humanos deberán ser una de las variables con las que se discute cómo ser buen oficial en acción.

Igualmente, carece de sentido un curso de democracia o de desarrollo fuera de los cursos de defensa. Peor aún será enseñar defensa sin democracia y sin desarrollo (como, a su turno, será también muy malo lo inverso).

LA MODERNIDAD Y LA INSTITUCIONALIDAD DEL APRENDIZAJE.

Modernamente se sostiene que no se enseña, sino que el fenómeno del aprendizaje se produce en quien estudia. El maestro es, en todo caso, quien induce, pero en caso alguno quien transmite.

La irrupción de los elementos informáticos y audiovisuales ha hecho confundir las cosas: se piensa que con el uso de estos instrumentos ya se ha entrado en la modernidad del aprendizaje, pero bien puede ocurrir que simplemente hayamos sustituido la pizarra por la pantalla y que sigamos enseñando de la misma manera con diversos instrumentos.

La forma del aprendizaje se diseña para cada circunstancia, para cada disciplina y para cada tipo de auditorio. El proceso de *try and error* es esencial, y para él también es indispensable la evaluación de los procedimientos educativos.

Todo esto se puede hacer solamente cuando un equipo de docentes especializado en el nivel y el tipo de estudios por realizar, planifica, ejecuta y controla la calidad del proceso educativo. Actualmente existe un movimiento mundial muy grande de renovación de las técnicas de estudio en las universidades. No todas han empezado a preocuparse de esta problemática simultáneamente, pero sí lo hacen muchas de las importantes universidades del Perú y del mundo.

Esta preocupación no parece haber llegado a las instituciones de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional o, en todo caso, no se sabe de equipos que estén trabajando en estos aspectos.

Es más: en ninguna de las instituciones militares o policiales existe una especialización en enseñanza de lo que les es propio. Hay oficiales profesores, pero tienen ese trabajo como otros destinos más que deben ocupar a lo largo de sus carreras. Sería conveniente establecer esta especialidad que debiera tener una doble vertiente de dedicación:

- Profundizar en las materias mismas, elaborando materiales propios y haciendo avanzar el conocimiento. No se tiene información de investigaciones y su publicación dentro de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- Avanzar en el diseño curricular, en la determinación de la imagen-objetivo del estudiante (hablamos de esto a continuación) y en las metodologías de enseñanza que, con la actual rapidez del avance del conocimiento, tienen que ser modificadas y reevaluadas permanentemente.

De manera que dos recomendaciones aparecen a partir de lo dicho hasta aquí:

- Es conveniente crear una forma institucional de especialización de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en la enseñanza de lo que concierne a los futuros oficiales. Estos profesores tendrían probablemente que alternar su función académica con el ejercicio de funciones propias de sus institutos y, en ese sentido, deberían combinar los destinos de enseñanza y de trabajo operativo o de jefatura de manera tal que hagan lo segundo pero queden

focalizados en lo primero. Desde luego, deberían poder hacer toda la carrera así, hasta los más altos rangos, porque si no a la enseñanza no irían los más capaces y, en cierto sentido, de eso es de lo que se trata: de que los más capaces puedan hacer avanzar el conocimiento y preparar a los que vienen.

- Se debe iniciar a la brevedad un estudio sistemático de la formación de los estudiantes[1] de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional con criterios de aprendizaje contemporáneos y, asimismo, se debe tomar las medidas que permitan poner en ejecución los nuevos diseños, cosa que no es nada sencilla. La experiencia de las universidades lo confirma, porque es muy fácil ser conservador en la enseñanza y muy difícil que el profesor acepte que es el alumno el que aprende y no él quien enseña.

LA IMAGEN-OBJETIVO DEL ESTUDIANTE

También aquí decimos *estudiante* para referirnos a todo aquel que estudia dentro de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Es preciso determinar su *imagen-objetivo*, que es un neologismo ya generalmente aceptado que define al estudiante diciendo quién es, qué debe aprender y qué resultado (evaluable) debe lograr al final del periodo de estudios.

Hay una manera especial de ver a la persona según la profesión que elige, y hay una manera especial de ver el mundo desde la profesión elegida. Por ejemplo, del contacto bastante frecuente con instituciones de enseñanza militar y policial en los diversos grados, tenemos las siguientes impresiones:

- La oficialidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tiene convicciones y respuestas, pero pocas preguntas. Las preguntas que hace tienen muchas veces ya cargada la respuesta potencial que esperan. Es bastante claro que el proceso de aprendizaje es uno en el que se aprende a responder, no a preguntarse.

Sería bueno que la imagen-objetivo del oficial fuera la de alguien que se pregunta frente a la realidad y a su trabajo y no que tiene, esencialmente, un repertorio de respuestas.

[1] Hablamos de estudiantes para referirnos tanto a los cadetes de las escuelas de iniciación en la profesión, cuanto a los oficiales que luego llevan cursos diversos a lo largo de su carrera. En cada caso habrá particularidades pedagógicas que tomar en consideración en función de los objetivos de cada curso, de la edad y características funcionales de los estudiantes, y de otros aspectos conexos.

- La idea de orden y verticalidad está muy marcada en las ideas militares y aun policiales. La verticalidad tiene mucha importancia en la disciplina que comparten todas ellas, pero es fácilmente extrapolada a la vida política y, entonces, choca con conceptos democráticos que tienen contenidos muy distintos: la democracia contiene en su propia sustancia gobierno y oposición y, por consiguiente, diferencias de opinión. Según nuestra experiencia, considerar buena la discrepancia es bastante difícil no de conseguir pero sí de asimilar como un elemento normal de pensamiento para oficiales de grado de coronel en el CAEN o en el INAEP.

Sería bueno construir una imagen-objetivo en la que se distinga lo que es propiamente disciplinario de lo que en la vida social es la libertad necesaria para cada ser humano, así como lo que aporta la diferencia y la pluralidad de pensamiento.

- Manejan un criterio de imposición antes que de concertación, y eso se ve muy claro en la idea de *bien común*, central por ejemplo en el pensamiento del CAEN. La tratan como si el bien común pudiera ser ubicado si se le busca: el bien común tiene ontología propia y el problema es poder encontrarlo e identificarlo. Esta es una idea antitética a la de que, en la democracia, el bien común se construye con concertaciones progresivas, y que es más exitoso en encontrar un bien común el que concierta mejor y no el que lo impone más contundentemente. Esto marca una profunda diferencia en la formación, pues desde el punto de vista democrático de concertación, el bien común *no existe* y no hay que buscarlo sino que más bien hay que construirlo.

Sería bueno que la imagen-objetivo de la oficialidad fuera la de una persona que conoce el ámbito de la disciplina propia de su institución pero que, a la vez, sabe también conducirse en la vida social con criterios de ciudadanía (igualdad básica de la persona en sociedad) y de concertación antes que de imposición.

Desde luego, estos elementos van a guisa de ejemplo y deberían ser combinados con otros que provengan tanto de las necesidades propias de la vida social cuanto de las de la actividad profesional y, organizados todos, deberían dar una idea de qué estudiante se busca en cada etapa de la vida profesional del oficial.

A partir de estas consideraciones, creemos que una tercera propuesta indispensable es la siguiente:

- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional tienen que elaborar una imagen-objetivo para cada estudiante, oficial o cadete, según los ámbitos de los estu-

dios que realiza dentro de la institución, tomando en consideración todas las variables que intervengan en la buena formación.

IDEAS SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL OFICIAL.

La sociedad peruana evoluciona y se transforma constantemente. El mundo se integra y los problemas internacionales son diferentes cada vez. Esto se aplica a la política, a la economía, pero también al conflicto y a la guerra. El cambio plantea constantes y nuevas necesidades al profesional. Aquí nos referimos solo a dos campos del quehacer del oficial de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.

El primero es el del aporte a repensar su propia institución. Las formas de organización y las maneras de operar de los aparatos del Estado tienen que irse adaptando a los cambios antedichos, lo que quiere decir que alguien especializado en las tareas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tiene que aportar los insumos técnicos necesarios para que se tomen las decisiones políticas respectivas en el Estado.

Gran parte de la profesionalidad, en todas las disciplinas contemporáneas, está en rediseñar la institucionalidad y las reglas de funcionamiento. Eso exige una particular manera de pensar: operativa, crítica, evaluativa e innovadora, pero no por partes sino todo junto. A esto se llama ahora planeamiento estratégico, calidad total, etcétera. Ni las Fuerzas Armadas ni la Policía Nacional pueden escapar a ello, a riesgo de convertirse en instituciones completamente inhábiles en mundos que ya no corresponden a las características de diseño institucional y operativo que se les dieron en el pasado.

La pregunta es si los oficiales están capacitados, cada uno en su grado, para repensar la función de sus instituciones desde el sitio que ocupan, con la finalidad de hacerla mejor. Deseamos explicarnos bien: no pretendemos que cada oficial *modifique* a la institución desde el lugar donde está ubicado. Sí, que sea crítico, que evalúe y que proponga alternativas permanentemente. Creemos que la formación que se les da, cuando menos hasta el grado de comandante o equivalente, no facilita esta labor. Antes de ese grado, más bien todo parece orientado a cumplir adecuadamente las funciones dentro de los reglamentos y de la institucionalidad existente. En el mundo contemporáneo este tipo de concepción de las instituciones las vuelve obsoletas, porque no todas las partes internas están colaborando a que sean mejores y funcionen mejor.

¿Cómo se sintetiza esta necesidad de actitud crítica, evaluativa y creativa con el famoso adagio de *las órdenes se cumplen sin dudas ni murmuraciones?* Es algo que probablemente personal castrense especializado en educación puede resolver de manera progresiva.

Dijimos que íbamos a tocar en este apartado dos campos relevantes del quehacer de un oficial de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional. Antes nos hemos referido a su aporte a la transformación de sus instituciones. Ahora queremos preguntarnos si conocen con profundidad el tema de la defensa y de la guerra como, por ejemplo, para poder retrabajar sobre las ideas en torno del ejército heroico y el ejército hoplítico de la antigüedad; o sobre la razón de ser del Ejército de Leva en Masa; o sobre la importancia de la Guardia Nacional en la Revolución francesa; o sobre la estrategia de grandes batallas como las napoleónicas; o sobre los desarrollos sobre las unidades blindadas entre las dos guerras mundiales del siglo XX; o sobre el concepto del orden social en la era posmoderna, o sobre ocho o diez libros clásicos de la guerra y la seguridad.

Contemporáneamente, la educación profesional tiende a ser una *tecnificación en medios* antes que un estudio de los fundamentos de las cosas: me enseñan a manejar leyes en vez de Derecho; me enseñan cálculos estructurales pero no estructuras; me enseñan casos de manejo administrativo pero no el fundamento de la administración.

Sin duda, la formación completa es la que lleva a manejar los fundamentos y los medios contemporáneos. ¿Es así la actual formación de nuestras Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional?

Tres propuestas en relación con estos temas:

- Es conveniente que se determine en los estudios de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, cuánto de tecnología moderna y cuánto de fundamentos de las disciplinas e instituciones que les son propias deben recibir a lo largo de su formación.
- Debe establecerse un mecanismo de aprendizaje por el cual los oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional conozcan los fundamentos históricos y teóricos de sus disciplinas y sus instituciones y sean capacitados en pensar con ellos la realidad actual.
- Sería muy interesante que se seleccionara una bibliografía básica de obras clásicas correspondientes al quehacer y a las funciones técnicas y sociales de las

distintas Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional que fueran trabajadas por los oficiales a lo largo de toda su carrera, con evaluaciones que deberían ser determinadas (y que no deberían consistir en respuestas memorísticas), de manera que sea un hábito en ellos repensar la realidad a partir del pensamiento clásico de sus disciplinas. Formar *La biblioteca del oficial* de cada instituto y hacer este trabajo sería fundamental.

IDEAS SOBRE EL CIUDADANO QUE ES EL OFICIAL.

Un oficial de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional es un ciudadano que no puede ejercitar su ciudadanía mientras está en servicio activo, porque no puede inscribirse en el Registro Electoral. Cuando pasa a condición de retiro realiza la inscripción y reasume plenamente su condición de ciudadano. Pero siempre fue ciudadano.

Aquí hay, a nuestro criterio, una formidable barrera por sortear antes de pasar a la discusión de aspectos más operativos. ¿Qué es ser ciudadano?

En nuestro criterio, es ser un igual a cada uno de los demás peruanos mayores de edad, con un rango básico de derechos, preocupaciones y expresiones sobre la vida social, que nos dan participación en el quehacer común del Estado y de la sociedad.

Pero, de un lado, la sociedad priva de ese derecho a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y, de otro, estos asumen una posición particular —en realidad, de grupo— que pasa por el aislamiento de los demás y por el desarrollo de formas particularizadas de ver la política y la vida social. Porque, eso sí, es bastante obvio que política y sociedad se discuten dentro de los cuarteles y de los locales policiales. Lo que pasa es que como *no son deliberantes,* y esta expresión ha sido caricaturizada por los civiles y en especial por los gobernantes, entonces se ha llegado al extremo de pensar que los oficiales no pueden ni siquiera ocuparse mentalmente de los asuntos públicos.

Es contradictorio exigir a los miembros de las Fuerzas Armadas conciencia ciudadana y democrática, pero no permitirles participar de formas razonables en la vida política nacional (permitirles participar a los miembros, no a las Fuerzas Armadas institucionales, desde luego). Creo, por ello, que lo primero que hay que hacer es revisar la situación de los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía

Nacional en relación con su condición de ciudadanos y modernizar el tratamiento que se les da al respecto, tanto en la Constitución cuanto en las leyes. La discusión de su posible participación con el voto electoral es un buen augurio en este sentido. Provisto que se resuelva el tema que hemos discutido en los párrafos anteriores, hay que hacerse cuando menos las siguientes preguntas sobre la formación ciudadana del oficial:

- ¿Cómo debe ser vista la ciudadanía desde la perspectiva del oficial de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional? ¿Qué componentes tiene esa visión que puedan ser aprendidos a lo largo de la profesión y en qué etapas cada uno de ellos?
- ¿Cuál es la práctica de ciudadanía, si alguna, que debe tener un oficial de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional? Según ello, habrá que darle los instrumentos necesarios para poder ejercitarla.
- Hay que tener en cuenta que para un oficial que carece de derechos ciudadanos, combinar el conocimiento y experiencia cotidiana de una institución jerárquica como las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional con la deliberación sobre la importancia de que la sociedad no sea jerárquica sino democrática, es tarea harto difícil y en cualquier caso, aunque se facilite a los oficiales derechos ciudadanos, también será muy difícil entender y aceptar que no todo es vertical y jerárquico como lo que ocurre en la vida diaria de uno mismo. Por eso, carecerá de importancia la enseñanza puramente teórica (cuando no memorística) de la dimensión ciudadana. Hay que elegir los ámbitos ciudadanos de la vida del oficial y en ellos dar contenido teórico a su experiencia.

MEDITAR SOBRE EL CIUDADANO QUE REPIENSA SU INSTITUCIÓN MILITAR O POLICIAL

En la experiencia humana no existen compartimientos estancos y, querámoslo o no, nuestro trabajo influye en nuestra ética, ambos en nuestros amores, todo ello en nuestras convicciones profundas, y viceversa.

No podemos pensar en un militar o un policía que es tal durante la jornada de trabajo y que después es ciudadano: es ciudadano aun cuando trabaje como militar o policía, pero estoy seguro de que esta afirmación llamará más la atención aún a los civiles que a los militares o policías, porque en la vida civil no estamos hechos

a la idea de considerar al uniformado un ciudadano.

Tal vez haya que pedir a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional que se repiensen a sí mismas desde su punto de vista ciudadano, lo que hará necesario que primero asuman tal punto de vista. No es correcto pensar que los civiles debemos ayudar a los oficiales a aprender civilidad y democracia.

Un buen comienzo podría ser que los cadetes vivan en sus escuelas pero salgan a las universidades a estudiar los cursos que podrían llevar en ellas, mezclados con otros estudiantes de su edad, digamos, dos días a la semana. Eso los pondría en comunicación con la vida social cotidiana a una edad en la que pueden absorberla.

Por nuestra parte, los civiles también tenemos que reeducarnos. Debemos repensar la vida política, social y constitucional, y definir cuál es el papel que dentro de todas estas dimensiones deben cumplir los militares y los policías en servicio activo. Desde luego, también debemos aprender de sus conocimientos y llegar, en algún momento, a tener una paridad civil-militar y civil-policial en el tratamiento de los asuntos de defensa y seguridad de la sociedad civil. Hay un largo trecho por recorrer en cada uno de estos ámbitos para que las cosas empiecen a funcionar bien.

Es únicamente a partir de estos esfuerzos que podremos encontrar los espacios, los puntos comunes y, solo a partir de ellos, deberemos tratar las diferencias.

RESUMEN DE CONCLUSIONES

Las fuimos anotando paso a paso. Las reiteramos aquí:

1. Es conveniente crear una forma institucional de especialización de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en la enseñanza de lo que concierne a los futuros oficiales. Estos profesores tendrían probablemente que alternar su función académica con el ejercicio de funciones propias de sus institutos y, en ese sentido, deberían combinar los destinos de enseñanza y de trabajo operativo o de jefatura de manera tal que hagan lo segundo pero queden focalizados en lo primero. Desde luego, deberían poder hacer toda la carrera así, hasta los más altos rangos, porque si no, a la enseñanza no irían los más capaces y, en cierto sentido, de eso es de lo que se trata: de que los más capaces puedan hacer avanzar el conocimiento y preparar a los que vienen.

2. Se debe iniciar a la brevedad un estudio sistemático de la formación de los estudiantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional con criterios de aprendizaje contemporáneos y, asimismo, se debe tomar las medidas que permitan poner en ejecución los nuevos diseños, cosa que no es nada fácil. La experiencia de las universidades lo confirma, porque es muy fácil ser conservador en la enseñanza y muy difícil que el profesor acepte que es el alumno el que aprende y no él quien enseña.
3. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional tienen que elaborar una imagen-objetivo para cada estudiante, oficial o cadete, según los ámbitos de los estudios que realiza dentro de la institución, tomando en consideración todas las variables que intervengan en la buena formación.
4. En relación con la formación propiamente profesional de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional:

   * Es conveniente que se determine en los estudios de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, cuánto de tecnología moderna y cuánto de fundamentos de las disciplinas e instituciones que les son propias deben recibir a lo largo de su formación.

   * Debe establecerse un mecanismo de aprendizaje por el cual los oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional conozcan los fundamentos históricos y teóricos de sus disciplinas y sus instituciones y sean capacitados en pensar con ellos la realidad actual.

   * Sería muy interesante que se seleccionara una bibliografía básica de obras clásicas correspondientes al quehacer y a las funciones técnicas y sociales de las distintas Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que fueran trabajadas por los oficiales a lo largo de toda su carrera, con evaluaciones que deberían ser determinadas (y que no deberían consistir en respuestas memorísticas), de manera que sea un hábito en ellos repensar la realidad con base en el pensamiento clásico de sus disciplinas. Formar *La biblioteca del oficial* de cada instituto y hacer este trabajo sería fundamental.
5. Desde el punto de vista de la formación ciudadana, consideramos que las preguntas que hay que hacerse para iniciar el trabajo de formación de los oficiales son las siguientes:

* ¿Cómo debe ser vista la ciudadanía desde la perspectiva del oficial de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional? ¿Qué componentes tiene esa visión que

pueda ser aprendido a lo largo de la profesión y en qué etapas cada uno de ellos?

* ¿Cuál es la práctica de ciudadanía, si alguna, que debe tener un oficial de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional? Según ello, habrá que darle los instrumentos necesarios para poder ejercitarla.
* Hay que tener en cuenta que para un oficial que carece de derechos ciudadanos, combinar el conocimiento y experiencia cotidiana de una institución jerárquica como las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional con la deliberación sobre la importancia de que la sociedad no sea jerárquica sino democrática, es tarea harto difícil, y en cualquier caso, aunque se facilite a los oficiales derechos ciudadanos, también será muy difícil entender y aceptar que no todo es vertical y jerárquico como lo que ocurre en la vida diaria de uno mismo. Por eso, carecerá de importancia la enseñanza puramente teórica (cuando no memorística) de la dimensión ciudadana. Hay que elegir los ámbitos ciudadanos de la vida del oficial y en ellos dar contenido teórico a su experiencia

6. Tal vez haya que pedir a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional que se repiensen a sí mismas desde su propio punto de vista ciudadano, lo que hará necesario que primero asuman tal punto de vista. No es correcto pensar que los civiles debemos ayudar a los oficiales a aprender civilidad y democracia. Un buen comienzo podría consistir en que los cadetes salgan, por ejemplo, dos veces por semana a una universidad a seguir los cursos que puedan llevar en ella.
7. Por nuestra parte, los civiles también tenemos que reeducarnos. Debemos repensar la vida política, social y constitucional, y definir cuál es el papel que dentro de todas estas dimensiones deben cumplir los militares y los policías en servicio activo. Desde luego, también debemos aprender de sus conocimientos y llegar, en algún momento, a tener una paridad civil-militar y civil-policial en el tratamiento de los asuntos de defensa y seguridad. Hay un largo trecho por recorrer en cada uno de estos ámbitos para que las cosas empiecen a funcionar bien.

FORMACIÓN MILITAR EN EL PERÚ

Ciro Alegría Varona

Este artículo estudia los problemas y la naturaleza del perfil profesional militar con el propósito de precisar conceptos centrales para una política educativa de las Fuerzas Armadas peruanas.

Para empezar, se contrasta los orígenes liberales de la profesión militar en el siglo XIX con la deformación utópica de esta que se produjo a partir de las escuelas militares. En seguida se enfoca cómo ha subsistido hasta el presente esta deformación en el "Estado guarnición" latinoamericano. Para trazar líneas conducentes a la recuperación del perfil profesional militar, se hace una descripción somera de este y se recorren los problemas de concepción política que obstaculizan actualmente tal recuperación. El problema central de la formación ética se afronta mediante un análisis de la diferencia y la complementariedad entre capacidad técnica y capacidad moral. De ahí se deducen conceptos generales sobre cuál sería una composición equilibrada del currículo en las escuelas militares. Finalmente, se destaca cómo una educación liberal no excluyente en las escuelas militares contribuiría a la solución del conflicto sociocultural peruano que está debajo de las tendencias autoritarias y golpistas.

ORÍGENES LIBERALES Y DESQUICIAMIENTO UTÓPICO DE LA PROFESIÓN MILITAR

Las investigaciones sobre Fuerzas Armadas se han desarrollado principalmente alrededor de dos temas: las relaciones cívico-militares y la naturaleza de la profesión militar. Esta última surgió a lo largo del siglo XIX, como consecuencia del desarrollo de la economía liberal y los derechos de libertad en los estados europeos. La necesidad de formar un cuerpo de oficiales profesionales apareció en medio de una serie de procesos de modernización social. La carrera de oficial ya no podía seguir siendo un privilegio de la nobleza, como lo era en los ejércitos absolutistas derrotados por Napoleón (Huntington 1957, I: 2). El predominio de la industria y el comercio de ultramar en la economía obligaba a ampliar los asuntos de soberanía, dando lugar a las grandes armadas. La nueva relación de la soberanía con el pueblo, potencialmente revolucionaria, fue canalizada a favor del colonia-

lismo mediante los ejércitos de masas. El Estado de derecho implicaba un estricto monopolio de la violencia por parte del Estado, con la consiguiente distinción entre Ejército y Policía. Por todas estas razones, la creación de la profesión militar es uno de los fenómenos más característicos del surgimiento de los estados modernos.

Ante la enorme conflictividad social e interestatal desencadenada por el liberalismo y el colonialismo, el cuerpo de oficiales militares apareció como el más firme apoyo del Estado y su principal medio para estabilizar las tensiones y decidir los conflictos. Traer al mundo a hombres que no tuvieran más solidaridades sociales ni intereses particulares que los de una corporación dedicada a defender la soberanía, independencia e integridad del Estado, implicaba construir un sistema educativo separado y completo en sí mismo. En las academias militares debía realizarse el prodigio de convertir la educación liberal, humanística y científica en un instrumento en las manos de los más fieles servidores del Estado. Se trataba de formar personas capaces de afrontar los desafíos de la nueva complejidad de las relaciones sociales y mundiales, al mismo tiempo que permanecían ajenas a estas relaciones y se identificaban únicamente con su Estado-Nación.

El apuro en dar por realizado este milagro produjo una idealización precipitada de la carrera militar. El claustro militar y el cuerpo de oficiales fueron una de las utopías del siglo XIX, rival del anarquismo de Bakunin y del socialismo libertario de la Comuna de París. La utopía militarista fue una visión deslumbrante y cegadora, como toda utopía, pero además fue destructiva como pocas, pues produjo las atrocidades de las guerras mundiales. Quien se toma una utopía en serio, pone todo el valor y el mérito de su vida en pertenecer a esa sociedad perfecta y cumplir con los deberes y tareas que la ordenan. Aprende, así, a endiosar los detalles del cerrado orden al que pertenece y adquiere el orgullo impersonal característico de los patanes.

El siglo XX se ha encargado de mostrar que el profesionalismo militar formado en esas academias no ha librado al Estado liberal-autoritario de los conflictos desencadenados por la liberalización social y económica. Los cuerpos de oficiales formados en el siglo XIX, paradigmáticamente el prusiano, perdieron su equilibrio ideológico a inicios del siglo XX bajo los embates de la crisis bélica y revolucionaria, y se pusieron al servicio de las dictaduras fascistas y la "guerra total" (Huntington 1957, I: 5).

Subsistencia de la utopía militar en el "Estado guarnición" latinoamericano

El asunto sigue teniendo hoy vigencia, especialmente en América Latina, pero bajo la insidiosa forma del "Estado guarnición" (Laswell 1941; Janowitz 1977). En este modelo las Fuerzas Armadas no gobiernan, pero controlan amplios sectores del Estado y establecen objetivos nacionales para la democracia al margen del proceso democrático. Se comportan como garantes de que el proceso democrático no se va a salir de ciertos cauces. En la versión más reciente, se reservan el derecho de dirimir los conflictos políticos poniendo las armas al servicio de uno de los poderes en pugna, como en el autogolpe de Fujimori o en la marcha de los coroneles al lado de los indígenas ecuatorianos para derrocar a Mahuad.

Con esta concepción tutelar de las Fuerzas Armadas, la utopía de la academia militar parece que sigue viva. Pero si sobrevive es gracias a una ideología inventada en los institutos armados latinoamericanos, especialmente en el CAEM, ideología que confiere a los militares un papel permanente en el desarrollo nacional (CAEM 1990). Este "Estado de defensa y desarrollo" es una variante tardía del "Estado guarnición". Se trata de un Estado bicéfalo que exige, por un lado, resolver los conflictos sociales de manera pacífica a través de la legislación democrática y, en consecuencia, enfrenta policial y judicialmente a la violencia política; pero, por otro lado, este mismo Estado sostiene a unas Fuerzas Armadas que se consideran responsables de garantizar las condiciones de orden interno necesarias para el desarrollo y tienen amplias autonomías para ejercer este derecho, ancladas en la Constitución. ¿Es este un Estado en que los conflictos internos tienen que resolverse por medios democráticos y judiciales, o no lo es? La intervención militar siempre es violencia abierta, no limita los medios que emplea por consideración a los derechos de las personas (en esto se diferencia de la Policía). La Fuerza Armada no defiende otro derecho que el supremo derecho del Estado a mantener su soberanía. Por ello, sostener que la Fuerza Armada tiene una función permanente en el desarrollo, equivale a decir que ese desarrollo recurre necesariamente a la amenaza de desplegar violencia mortífera. Así concebido, el desarrollo supone usar un tipo de poder que pone de lado el Estado de derecho y el proceso democrático.

RECUPERACIÓN DEL PERFIL PROFESIONAL MILITAR

No hay duda de que el "Estado guarnición" y su variante latinoamericana se apoya parcialmente en un profesionalismo militar que conserva rasgos decimonónicos y se forma en academias todavía bastante comprometidas con una imagen utópica de la corporación militar. A este respecto, la decisión estratégica de un país democrático que quiera apartar de su cabeza esta espada de Damocles es intervenir en las academias militares y modificar de raíz su identidad.

Pero no se trata, por supuesto, de eliminar la carrera militar, que es, a fin de cuentas, una criatura del liberalismo. Tampoco es cuestión de impregnar la formación militar con abundante ideología democrática, ni basta con enseñar derechos humanos y derecho internacional humanitario, por más profusamente que ello se haga. Más bien se trata de retomar la profesión militar dentro de sus límites y su forma singular de ser culta. La profesión militar surge como la respuesta más digna posible al infortunio de la guerra. No le corresponde, pues, ser exaltada como un camino de virtud y autoridad suprema. Así también, la medicina le debe su existencia en buena parte al infortunio de la enfermedad, la jurisprudencia no existiría de no ser por el crimen y la injusticia, no habría docencia si no hubiera ignorancia, ni religión sin impiedad. Por esto, el profesional decente no puede valorar su quehacer solo por el honor que le brindan unos logros extraordinarios (eso sería tener vocación de santo o de héroe profesional). En lugar de esto, tiene que aprender a cumplir dignamente con tareas de valor relativo y mérito discutible. La sociedad señorial o estamental está centrada en el sentido del honor. Allí las personas solo tienen derechos según la función social que desempeñan, de forma que los encumbrados tienen privilegios y no pueden ser juzgados más que por miembros de su propio fuero, porque sus actos no significan ante la justicia lo mismo que los actos de la gente común. La sociedad moderna, en cambio, está centrada en el sentido de la igual dignidad de todo ser humano. Actuar dignamente es estar a la altura de las circunstancias, es mantenerse respetuoso de sí mismo y de los demás aun en situaciones adversas. El cambio radical de la profesión militar a que me refiero consiste en trasladarla del paradigma del honor al paradigma de la dignidad.

El clásico perfil de la profesión militar esbozado por Samuel Huntington en *El soldado y el Estado* asume esta relatividad y limitación. Prescinde de toda referencia a una comunión esencial del militar con los fines del Estado o a cualquier otra

mala metafísica por el estilo. El militar es profesional primeramente porque se hace responsable ante la sociedad de todo lo implicado en los procedimientos y los efectos de su actividad, al igual que el médico y el juez. El personal técnico, los operarios, incluso los científicos expertos en producir nuevos conocimientos, no son profesionales en este sentido fuerte de la expresión, porque limitan su responsabilidad a la entrega de un resultado o un producto, sin ocuparse del carácter que ese producto adquiera en las manos de otras personas. El militar se encarga de la administración de la violencia. La naturaleza de esta responsabilidad le impide dejar el asunto en manos de personas ajenas a su corporación. Por ello está obligado también a contribuir al desarrollo del cuerpo de oficiales. No forman parte de este cuerpo el personal de tropa, los subalternos ni los técnicos y encargados de servicios como análisis químicos o informes de inteligencia. Solo quienes comparten corporativamente la responsabilidad del uso integral de todos estos insumos en acciones de guerra son propiamente militares.

Al mismo tiempo, los militares se caracterizan por la obediencia funcional para los fines de la guerra, la que puede implicar riesgo para su propia vida y la de sus compañeros. El imperativo estratégico de desplegar el mayor número de fuerzas de la mayor diversidad, coordinadamente y en tiempo limitado, con el fin de producir el mayor efecto bélico posible, exige a los militares asumir altísimos riesgos personales. Este imperativo se ha visto reforzado en la sociedad moderna, cuyo ideal es mantener la guerra lo más limitada posible en el tiempo y en el espacio.

La obediencia funcional tiene como consecuencia la neutralidad política. La decisión soberana es trascendente a la esfera militar. Los militares no pueden decidir ni siquiera indirectamente sobre guerra y paz. No tienen posición alguna en política de defensa. Sus conocimientos y principios son técnicos y estratégicos, relativos a los medios militares y la naturaleza de las operaciones que se requerirían para lograr un objetivo político. Suelen aportar observaciones pesimistas sobre si están dadas o no las condiciones para emprender o continuar una acción bélica o aceptar una paz, pero ello es consecuente con su neutralidad política, porque no son ellos quienes pueden señalar objetivos ni intereses nacionales que impliquen un cierto uso de la fuerza militar (Huntington 1957, I: 1).

Este perfil profesional está centrado en la dignidad del oficio y corresponde a los valores de la sociedad moderna. Lamentablemente, en América Latina permanece todavía desfigurado por elementos estamentales, a causa de la subsistencia del

"Estado guarnición". Temo que muchos militares latinoamericanos se sentirían deshonrados o atacados en sus fueros si tuvieran que admitir que la definición de los intereses y objetivos nacionales en materia de defensa es atribución exclusiva de los poderes elegidos por el pueblo. En muchos países latinoamericanos los militares conservan y practican la atribución constitucional de dirigirse al Presidente, en tanto que jefe de Estado, para pedirle una decisión personal en estas materias, o bien son miembros natos de consejos de Estado que resuelven tales asuntos. Están lejos de conformarse con la función consultiva y técnico-ejecutiva propia de la profesión militar moderna. El argumento principal para mantener esta injerencia directa del cuerpo de oficiales en la definición de intereses y objetivos nacionales, a costa de la soberanía democrática, es que no hay civiles que entiendan lo suficiente de operaciones militares como para confiarles tan graves decisiones. Se entiende entonces que la subordinación al Presidente es solo decorativa, porque en su caso no importa que él no sepa de operaciones militares. El Presidente se encontraría, según esto, en la posición del déspota ilustrado que, sentado en un gabinete rococó, escoge a su gusto entre opciones que le presentan los hombres de Estado. El argumento de que no es posible dejar la definición de políticas de defensa en manos de civiles porque estos son ignorantes es, o bien una declaración política o bien una torpe falacia. Como declaración política quiere decir que los militares, corporativamente, y resueltos a actuar militarmente para imponer esta posición, consideran que el gobierno elegido no tiene la capacidad o la honestidad intelectual para hacerse cargo de la situación política. Sostienen, con igual resolución a actuar militarmente en este sentido, que no van a aceptar limitarse a asesorar bien al gobierno. Como falacia, el argumento de la ignorancia de los políticos significa que, aunque la subordinación al jefe de Estado es subordinación a la voluntad del pueblo, eso no implica subordinarse al ministro civil ni a los legisladores. Acabar con estas veladas amenazas y groseras confusiones es el punto de partida para fundar una auténtica profesión militar y hacer los cambios correspondientes en las academias militares.

Diferencia y complementariedad entre capacidad técnica y capacidad moral

La dificultad que tienen todavía muchas personas, militares o no, para distinguir y articular adecuadamente capacidad política y capacidad técnica, no solo es consecuencia del temor a perder ciertas prebendas estamentales. Estas personas muchas

veces ni siquiera pueden imaginarse lo que una formación superior, nutrida por la historia, la tradición jurídica, la cultura filosófica y las ciencias sociales es capaz de concebir y organizar, porque un excesivo tecnicismo durante su educación les ha recortado el uso de sus facultades. Cuando se trata de tomar una decisión de amplias consecuencias o de concebir una organización, suelen reducir el asunto a un problema de aplicación del procedimiento adecuado, como si se tratara solo de elegir alguna de las soluciones que se tienen programadas.

Esta tendencia a la simplificación de los procesos decisorios forma parte del desarrollo de los sistemas sociales. Mediante la inserción funcional en un sistema, las personas evitan ser desbordadas por la complejidad del medio ambiente social y natural. El sistema articula diversas capacidades especializadas y por ello está en mejores condiciones que la acción individual para superar los desafíos del medio ambiente. Sin embargo, los sistemas no pueden dejar de producir algunas funciones inteligentes, capaces de absolver tareas de mayor complejidad que otras. Estas funciones inteligentes perciben los desafíos que ponen en riesgo la totalidad del sistema, dan la alerta y desencadenan procesos aparentemente disfuncionales con el fin de que el sistema se reorganice de manera más compleja (Luhmann 1971).

Existe pues una tensión interna en cada sistema social, que se pone en juego también durante la socialización y la educación del individuo. Ante la complejidad de las tareas de aprendizaje, los alumnos suelen buscar refugio en algunas recetas infalibles. A veces, a la hora del cansancio, el profesor se da cuenta de que ellos reciben con alivio una rutina fácil, desconectada de toda consecuencia problemática. Pero otras veces los alumnos desbordan al profesor con observaciones inteligentes que posibilitan actividades superiores y cambios mayores en las formas de pensar y actuar sin debilitar el cumplimiento de las funciones regulares.

La capacidad moral es en este sentido el órgano para la complejidad que hay en cada individuo. Cuando esta disposición se convierte en un papel social o se institucionaliza, adquiere la función determinante para todo el sistema social característica del poder político. La formación profesional consiste luego en desarrollar una doble capacidad: por un lado, la capacidad moral de reconocer las situaciones complejas que desafían al sistema; y, por otro, la capacidad de conocer y respetar la división social de funciones, por la cual existen instancias encargadas de decidir sobre esos desafíos. Instruir a los superiores sin usurpar sus funciones es la mayor virtud profesional.

Así se explica que el núcleo de la formación militar en los estados liberales y democráticos no sea técnico, sino humanístico y científico. La principal ocupación de los oficiales es dirigir y entrenar personas; luego, preparar y ensayar planes de acción y contribuir a la planificación general. ¿Cómo van a ser capaces de esto si su preparación es principalmente técnica? La cuestión de la formación moral y democrática no está separada de la formación militar que capacita para desempeñar bien las funciones típicas de la profesión. Cuando el oficial ejerce el mando, mantiene una solvencia moral que le permite reconocer los auténticos problemas en el desempeño de sus subordinados, de forma que ellos perciben que él está en posesión de la racionalidad de sus propias órdenes, que está en condiciones de reflexionar sobre ellas. Un jefe obcecado no mantiene el liderazgo en situación de peligro, porque su obcecación es percibida como un síntoma de que está aterrado. No es otra cosa el respeto moral a los subordinados e inclusive a los prisioneros de guerra. Es la disposición a comprender que se actúa bajo condiciones más complejas que lo que indican las apariencias inmediatas. La misma inteligencia que obliga al oficial a tomar en cuenta lo que le dice un subordinado, lo obliga a instruir a su comando sin pretender sustituirlo en sus funciones. Lo contrario, el abuso de autoridad, el exceso y el caudillismo, es la misma vieja actitud tiránica que va contra la justicia. En consecuencia, no se trata de inculcar a los militares derechos humanos y convicciones democráticas, con el supuesto de que dentro de la cultura militar estos principios no existen y que les tienen que ser añadidos desde fuera. Se trata de reconstruir la cultura militar sobre sus auténticas bases liberales.

Composición equilibrada del currículo en las escuelas militares

El perfil profesional se decide en la etapa de cadete, porque es allí donde se despliegan o se recortan las actitudes y las capacidades comunicativas y cognitivas que los oficiales van a poner en juego en las etapas posteriores de su formación. El tipo de socialización que haya tenido una persona al inicio de la vida adulta, alrededor de los 18 años, determina ampliamente las relaciones que será capaz de entablar en adelante. Por ello, nuestro campo de actividad son las academias militares, precisamente aquellas que tienden a identificarse con una imagen utópica de la corporación militar y a subestimar el mundo real. Deben convertirse en centros de formación cultural científica y humanística en los que el cadete encuentre la

manera de realizar su vocación militar en concordancia con los conocimientos de las ciencias naturales, humanas y sociales, y al mismo tiempo que él desarrolla sus capacidades comunicativas, sus habilidades sociales y de solución cooperativa de problemas. Los componentes del currículo son entonces: 1) las ciencias exactas y naturales, que comprenden a las matemáticas, la física y la química, y eventualmente la biología o la geografía física; 2) las humanidades y ciencias sociales, es decir, estudios en literatura, historia universal, filosofía, sociología, psicología, eventualmente economía, ética, antropología social, y deben incluir asignaturas de composición y de lengua extranjera; 3) las asignaturas de formación militar y fundamentos de ingeniería o navegación, que ponen al cadete en contacto con los conocimientos básicos de la profesión militar; y, 4) las asignaturas de la especialidad que el cadete elija. La cuestión inmediata es cuánto tiempo ha de destinar el cadete a cada una de estas áreas.

La academia militar de un Estado democrático le otorga claro predominio a las humanidades y las ciencias básicas. Un modelo interesante de esta concepción es la actual academia militar norteamericana de West Point (http://www.dean.usma.edu/deanscorner/AcademicCurriculum/). Allí las ciencias exactas y naturales ocupan el 25 por ciento y las humanidades el 35 por ciento, de modo que en total un 60 por ciento está destinado a la educación liberal (incluida la informática y la lengua extranjera). Los temas de formación militar y los fundamentos de ingeniería abarcan el 18 por ciento, y los de la especialidad elegida el 22 por ciento. El plan de estudios, que dura cuatro años, es diagonal, es decir, en los primeros dos años predomina la educación liberal y en los últimos la especialización aparece de manera cada vez más pronunciada. Un ejemplo de avance en esta dirección en el Perú es la Escuela Naval. Su plan abarca cinco años, porque el primero, llamado de aspirantes, equivale al año de secundaria que le falta al Perú en comparación con países más desarrollados. Si incluimos ese primer año en la cuenta, la ESNA dedica aproximadamente un 15 por ciento de sus asignaturas a las ciencias exactas y naturales, 30 por ciento a las ciencias humanas, 20 por ciento a las de formación naval y 35 por ciento a las de la especialidad elegida. Si no las incluimos, las asignaturas militares y de especialización ocupan juntas el 60 por ciento, porque las ciencias exactas se agolpan en el año de aspirantes. Como es obvio, son usadas como cursos de selección, o "filtros" (ESNA 1999).

En el Perú, la ESNA tiene el mérito de hacer un esfuerzo real por la formación

humanística y científica. Se destaca sobre el trasfondo de un sistema universitario muy afectado por exigencias de profesionalización rápida y pérdida de cultura científica y humanística, del cual no logra distanciarse mucho. Está claro que la Marina peruana tiene el perfil profesional más liberal dentro de las Fuerzas Armadas, y no solo por detalles simbólicos como que a los cadetes de primer año les está prohibido lustrar zapatos. La formación liberal otorga a la Marina mayor capacidad de rendición de cuentas y de articulación con los poderes democráticos. Sin embargo, en un país como el Perú esto se paga con cierto grado de exclusión social. No se trata principalmente de exclusión racial o de provincianos, aunque la presencia de jóvenes provenientes de poblaciones andinas es tradicionalmente ínfima. La exclusión funciona mayormente a través de la exigencia de una educación liberal básica, la cual, por coincidencia, es especialmente débil en ciertos sectores sociales. En los oficiales de la Fuerza Aérea hay la más notoria falta de cultura general y, por consiguiente, también la mayor escasez de liderazgos y los mayores problemas de ética profesional. Una instrucción centrada en las capacidades técnicas y operativas, sumada a una carrera que suele terminarse cuando se sobrepasan los límites de edad para pilotear, impide a la institución hacerse de personalidades destacadas. El Ejército, en virtud del amplio ejercicio en el mando de tropa, la presencia en todo el territorio y la continuidad histórica, debería haber desarrollado los mayores niveles de profesionalismo. Pero una educación histórica reducida al cuidado de monumentos y la repetición de anécdotas de heroísmo, una tecnificación temprana que dispersa a los cadetes, todavía en los años decisivos, por escuelas técnico-profesionales, y sobre todo la inevitable apertura de la carrera militar a sectores sociales que llegan con desventajas de formación humanística y científica, determinan aún hoy serias limitaciones en la educación liberal de los cadetes.

Educación liberal no excluyente y solución del conflicto sociocultural peruano

Al comienzo de este artículo mencioné que la profesión militar empezó cuando se organizó el acceso igualitario a la carrera de las armas. Ello dio lugar a la creación de las escuelas militares. Pues bien: este sigue siendo hoy en el Perú el principal desafío para estos centros. Los rasgos autoritarios y antiliberales aparecen ligados, paradójicamente, a la oferta de movilidad social, mientras que la educación liberal

sigue lastrada con rasgos de exclusión. Ello sucede no solo en los institutos armados. Sugiero como hipótesis que esta inversión paradójica es el medio por el que se reproduce el conflicto sociocultural peruano.

En uno de los bandos de este conflicto encontramos individuos que tienen la experiencia de que el país se organiza desde el poder militar, económico y administrativo, y que dicha organización se consolida mediante legitimación ceremonial o investidura en formas tradicionales de autoridad. Para ellos, bien vale la pena subordinar a la integración funcional-sistémica las demandas particulares de emancipación, justicia y educación. Tienden a justificar el logro del bien común y la conservación de la soberanía y del principio de autoridad aun a costa de los derechos elementales de las personas. Sus expectativas de justicia se dirigen hacia la existencia de oportunidades de ascenso social creadas por el acceso a cargos, al crédito o a la propiedad. Son los herederos de los líderes pacificadores y organizadores del Estado moderno en el Perú, así como de las instituciones organizadas por estos.

El otro bando lo forman quienes tienen la experiencia o la pretensión de producir orden social, paz y riqueza mediante la educación, la modernidad cultural, las libertades ciudadanas y la comunicación. Estos critican los sistemas y funciones existentes, defienden los derechos de los individuos y abogan a favor de las comunidades marginadas frente a las estructuras del poder real. Compiten por distinguirse de las masas anónimas y condicionan la confianza, el crédito y las oportunidades según los méritos personales. Ponen énfasis crítico en la legalidad de los actos y los procedimientos administrativos y procuran reunir poder a través de la plausibilidad moral de sus iniciativas y la fuerza de los mejores argumentos. Tienden al activismo y a subestimar la organización funcional. Son los herederos de la crítica social ilustrada, de los partidos y movimientos populares que desbordaron a la República Aristocrática y de la intelectualidad liberal del siglo XX.

Educación liberal no excluyente, especialmente en el Ejército, como fundamento de la profesión militar, es el aporte más serio que puede hacer la academia militar a la democracia peruana. Entre tanto, es importante integrar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario a los manuales de operaciones y las normas internas, y enseñar su sentido a los oficiales de todos los rangos. Pero solo la base humanística y científica permitirá a las Fuerzas Armadas compenetrarse con su auténtico perfil profesional y prepararse para las nuevas misiones.

BIBLIOGRAFÍA

Huntington, Samuel P.: *The Soldier and the State: the Theorie and Politics of Civil-military Relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1957. (*El soldado y el Estado*. Buenos Aires: G.E.L., 1995. 1ª edición.)

Lasswell, Harold D.: "The Garrison State", *American Journal of Sociology*, 46, 1941, pp. 455-468.

Janowitz, Morris: *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations*. Chicago: Chicago University Press, 1977.

Centro de Altos Estudios Militares: *Planteamientos doctrinarios y metodológicos de la Defensa Nacional*. Lima: Editora Perú, 1990 (2 tomos). (Existen varias versiones posteriores.)

Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie der sozialen Systeme*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971. (En especial el ensayo "Positives Recht und Ideologie".)

Escuela Naval del Perú: Estructura curricular, 1990 (Documento interno).

NECESIDAD DE DEFINIR LOS ROLES PUNTUALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Dr. Andrés Gómez de la Torre Rotta

Algunas instituciones cercanas al Pentágono (Ministerio de Defensa de los Estados Unidos) estarían patrocinando la idea de que las Fuerzas Armadas latinoamericanas deben intervenir más en conflictos sociales internos. Esta tendencia está siendo apoyada como respuesta a las crisis provocadas por la agudización de la miseria y la virtual desaparición de los denominados conflictos convencionales entre los estados, situación que en suma supone un posible "replanteamiento" de las funciones que tradicionalmente han estado desempeñando las Fuerzas Armadas en general.

América Latina está siendo asediada por una corriente de opinión que se orienta —o fortalece—la idea central de "la militarización de la seguridad interna de sus regímenes democráticos" como respuesta a la ola de conflictos sociales y políticos que tienden a multiplicarse (sin visos de un cercano amenguamiento) en todo el continente.

Recomendación planteada durante un seminario organizado por el Center For Hemispheric Defense Studies (Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa), entidad eminentemente académica dependiente del Pentágono, sede y principal órgano de la defensa norteamericana. En un simposio realizado en Miami en marzo del 2000 logró deslizarse la sugerencia de que las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, supuestamente sin amenazas de conflicto externo, deberían pasar a ocuparse de conflictos internos.

En esa línea, el término acuñado por algunos participantes del encuentro fue "policialización de las Fuerzas Armadas", supuesto que está cobrando importancia medular en la coyuntura, sobre todo en el caso particular del bloque subregional andino, donde se cierne la amenaza del potencial desborde del conflicto interno colombiano a los países vecinos. Esto implicaría que los gobiernos legalmente constituidos redoblen esfuerzos y orienten estrategias destinadas a precautelar el orden interno y frenar eventuales movimientos desestabilizadores, más aún teniendo en consideración que estos grupos irregulares colombianos podrían "contaminar" ideológica y operativamente a diversos grupos sociales, aprovechando las adversas condiciones por las que atraviesan en sus respectivos países de origen.

Es decir, el aumento del nivel de conflicto en América Latina en la última década

viene a ser un resultado casi matemático del crecimiento de la pobreza. Por tanto, esa creciente militarización se produce de acuerdo con "la violencia emergente de una pobreza que aumenta y, fundamentalmente, [con el] desafío planteado por la expansión de la violencia colombiana".

En torno de ello, el Plan Colombia (y su virtual regionalización y desborde), al reducir los ingresos de las FARC, va a tender a aumentar su actividad en la industria del secuestro y prácticas de extorsión, fácilmente exportables hacia el sur, situación que induce a pensar que se dará prioridad a asuntos referidos a seguridad y defensa del ámbito interno (por la potencial proclividad de expansión del fenómeno subversivo), margen que podría permitir la participación de las Fuerzas Armadas. Consecuentemente, ello obligaría a readecuar su misión en función de la nueva coyuntura regional.

Así, a menos de dos décadas de la recuperación de la democracia en América Latina, la mayor utilización de las Fuerzas Armadas en los conflictos civiles internos de los países parece un hecho.

Recapitulando, el fenómeno de la militarización sin ruptura democrática es paralelo a la agudización de la pobreza ocurrida durante la década del noventa en casi todo el continente, lapso en el que crecieron de manera alarmante los niveles de desempleo y la proliferación de la miseria, el narcotráfico, el vandalismo, los saqueos y la delincuencia.

Ganó fuerza entonces la tendencia de la utilización de las Fuerzas Armadas para la contención de tales conflictos sociales. Así cobró relevancia la idea de reorientar la función tradicional de las Fuerzas Armadas.

APROXIMACIONES AL CASO DEL PERÚ

En la coyuntura, el gran debate nacional sobre la Fuerza Armada gira exclusivamente en torno de la subordinación al poder político, la no deliberancia y el delicado problema del control democrático.

Los términos de referencia de la necesidad de definir los roles puntuales deberían concentrarse a nuestro juicio primeramente en qué tipo de Fuerza Armada queremos y en función de cuáles amenazas a la seguridad.

Ello supone, adicionalmente, definir con claridad sus competencias para no exponerlas indebidamente en tareas de exclusiva competencia de otros actores políticos y sectores de la administración pública.

Como se sabe, en muchos países en vías de desarrollo, dadas ciertas imposiciones desde el exterior, las Fuerzas Armadas se han visto involucradas en tareas tan impensadas como la lucha contra el crimen organizado transnacional, el contrabando, la lucha antinarcóticos, la preservación ambiental, etcétera.

Al respecto, los cambios y transformaciones del sistema regional y hemisférico nos imponen una nueva lógica para construir un tipo de Fuerza Armada acorde con los nuevos tiempos. La caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y el 11 de setiembre del 2001 suponen adicionalmente un reto a la consolidación de un estamento castrense, desde luego más involucrado en tareas cercanas a las necesidades de coyuntura, y no a las viejas tesis geopolíticas de equilibrio de poderes y teorías conspirativas de alianzas estratégicas que prevalecieron fuertemente en la zona andina y el cono sur americano en los años setenta y ochenta.

Inconvenientes y confusos términos de referencia como "militarización policial" y "privatización de la seguridad" están generando una amplia y aguda polémica al interior del llamado "mundo militar" y descolocan paralelamente a diversos sectores académicos, quienes concluyen en la necesidad de delimitar muy claramente las competencias profesionales y sectoriales de la Fuerza Armada para evitar distorsiones en sus objetivos y desbordamientos en el marco de sus competencias legales y constitucionales.

FUNCIONES TRADICIONALES

A nuestro juicio, la soberanía e integridad territorial, así como las amenazas externas, proseguirán adquiriendo un papel preponderante en la formulación de funciones puntuales para las Fuerzas Armadas del Perú.

Ciertamente, los temas denominados "de frontera" (Chile, Ecuador, Colombia) mantendrán en este contexto un alto nivel de prioridad.

Resulta cierto que los niveles de conflictividad potenciales con esos países mantienen la tendencia a disminuir, pero en el caso de Chile los desequilibrios subyacentes en el campo militar y no militar pueden convertirse riesgosamente en generadores de distorsión de la seguridad.

NUEVAS MISIONES

Creemos que aquí reside el problema principal para la formulación de funciones puntuales para nuestras Fuerzas Armadas.

La gravitación de estos aspectos es fundamental en la medida en que constituyen el nuevo eje temático de la seguridad nacional.

Dentro de ellos, cabe destacar los siguientes rubros:

- Lucha contra el narcotráfico (policialización castrense).
- Guerra no convencional, regionalización, desborde y expansión de conflictos de baja intensidad.
- Terrorismo (policialización castrense).
- Temas que vinculan el medio ambiente como problema de seguridad nacional y cuyas connotaciones son intermésticas (simultáneamente internas y externas). Contaminación (ambiental, marina y fluvial).
- Crimen organizado transnacional (contrabando, tráfico de sustancias químicas, armas y otros elementos letales, etcétera).

Resulta correcto inferir que las "nuevas misiones" tienen directa relación con imposiciones transnacionales externas, promovidas en su mayor parte por la potencia mundial dominante y su particular agenda de seguridad nacional.

Valga la ocasión para considerar que desde 1990 se está promoviendo en el ámbito hemisférico la necesidad de reformular y "redimensionar" amenazas, riesgos y especialmente "hipótesis de conflicto armado" particularmente de corte convencional, estimulando el debate y el centro de gravedad hacia una "reformulación de enfoques, contenidos y filosofía" de seguridad.

Los temas de "conflicto no convencionales", "guerras de baja intensidad", "nuevas amenazas a la seguridad" y "amenazas emergentes» resultan ser el concepto dominante de la promoción de un modelo de política de defensa que tiende a acoplar y compatibilizar —en alineamiento automático— los intereses de seguridad hemisférica en su conjunto, muchas veces sin considerar las particularidades nacionales.

Es obvio que estas imposiciones no necesariamente resultan convergentes con los intereses nacionales y propios de la seguridad. Ciertamente, un tema de muy larga discusión en el continente americano desde la doctrina Monroe.

Sin embargo, no resulta menos cierto que existe una nueva "topografía estratégica" y un flamante escenario regional e internacional que nos obliga a intentar apuntar en una dirección de revisión de "paradigmas" en la agenda tradicional de defensa y seguridad.

Producto de un hasta hoy todavía restringido debate nacional sobre el particular, debe encontrarse un consenso mínimo para legitimar la dimensión y alcance de roles precisos y puntuales de unas Fuerzas Armadas —como ya señalamos— para tiempos de globalización e intenso control democrático. Sin embargo, debe subrayarse que en el camino encontraremos muchos problemas para alcanzar esos ambiciosos objetivos.

El problema también reside en la creciente "satanización" de algunos conceptos de seguridad que hoy ingresan con especial acento en la comunidad de defensa internacional. Visiones extremadamente nacionalistas desde América Latina han creado verdaderos estigmas, por ejemplo a partir de algunas ideas innovadoras sostenidas por la mal llamada "doctrina Einaudi", del Diálogo Interamericano, la National Endowment for Democracy (NIED), PEITHO, FLACSO y RIAL y otros centros de investigación que trataron —seguramente con imperfecciones explicables— de estimular un mayor acercamiento de las Fuerzas Armadas latinoamericanas a tiempos de interdependencia, globalización y control democrático.

América Latina y el Perú, por cierto, no escaparon a la irrupción de las llamadas doctrinas tradicionales de seguridad en la Guerra Fría (contención del comunismo, defensa hemisférica). Luego de ella vino la irrupción, con el reformismo militar, de la doctrina del *profesionalismo participatorio* en los setenta. Entendemos que el año 2000 es la oportunidad de perfilar nuevos conceptos de defensa de intereses propios y de una teoría para la seguridad democrática en complejos tiempos de globalización.

POTENCIALES OBSTÁCULOS A LA NECESIDAD DE PUNTUALIZAR ROLES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Existen todavía algunos problemas estructurales que impedirían en el corto plazo puntualizar la asignación de nuevos roles a las Fuerzas Armadas. Algunos de ellos serían:

- Inexistencia de denominadores comunes dentro de la sociedad civil para encontrar y garantizar a la Fuerza Armada su espacio propio dentro de la nueva agenda de seguridad nacional.
- Persistencia de una indefinición en la formulación de una política de defensa nacional, que se encuentre plasmada en objetivos claros y precisos; el Libro Blanco resulta una necesidad altamente relevante en tal coyuntura.
- Mantenimiento de la desconfianza y, por ende, de los bajos niveles de interacción y contacto civil-militar (eliminando la inconveniente situación de compartimientos estancos).
- Indefinición de la variable presupuestaria y planificadora como eje fundamental para garantizarle a la Fuerza Armada la posibilidad real de cumplir con sus tareas específicas asignadas.
- Carencia de jerarquía dentro del debate nacional y proceso de toma de decisiones al más alto nivel político del quehacer de la seguridad y defensa.

Así, convenimos en que toda puntualización de futuros roles y misiones de la Fuerza Armada en el Perú pasa invariablemente por ciertos prerrequisitos básicos que en apariencia no se encontrarían todavía convenientemente dirigidos en sentido favorable, corriéndose el riesgo de desperdiciar una valiosa oportunidad y coyuntura que sirva para sentar las bases de un nuevo tipo de Fuerzas Armadas acorde con los requerimientos de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

Defensa. Revista Internacional de Ejércitos, Armamento y Tecnología. Madrid. Diversos números, 2000 y 2001.

Fuerzas Armadas y sociedad. Revista cuatrimestral del Área de Relaciones Internacionales y Militares de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile. Santiago, diversos números, 2000 y 2001.
Revista Española de Defensa. Ministerio de Defensa de España. Diversos números, 2000.

The Military Balance y *Strategie Survey* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos-1155. Londres, 2000.

¿PARA QUÉ DEBEMOS TENER FUERZAS ARMADAS? ¿Y PARA QUÉ NO?

Carlos Basombrío Iglesias

INTRODUCCIÓN

Como muchos países de América Latina, el Perú no ha conseguido en casi doscientos años de vida independiente, y pese a numerosos intentos, construir un Estado democrático de derecho sólido, con capacidad de perdurar en el tiempo, enfrentar las inevitables crisis y ser espacio propicio para la construcción de una identidad nacional compartida por todos.

Las causas de este histórico fracaso como país son múltiples y, como sabemos, están profundamente arraigadas en nuestra historia y en nuestra cultura. Se vinculan con la precariedad de nuestras elites políticas y el egoísmo de nuestras clases empresariales, pero también con el clientelismo que se nutre de la pobreza y la desigualdad de ingresos y que acentúa la falta de conciencia de ciudadanía de las multitudes. Es pues imposible e injusto atribuir el fracaso a un solo factor, menos aún, exclusivamente, al instrumento visible de las acciones que conducen al fin de las democracias, a saber, la intervención de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, también es cierto que las Fuerzas Armadas son parte del problema. No hablemos siquiera de la democracia, la que entre nosotros ha sido apenas una posibilidad por construir, sino solo de los gobiernos civiles elegidos, y recordemos una vez más que son una excepción en nuestra historia republicana. Y no estamos hablando de un pasado remoto. El Perú es, lamentablemente, el único país de la región en el que en la década de los noventa se produjo un golpe de Estado exitoso, que impuso un proyecto autoritario de gobierno que tuvo como uno de sus pilares fundamentales la participación de las Fuerzas Armadas.

No nos dejemos engañar pues por el espejismo del corto plazo y las declaraciones entusiastas de adhesión a la democracia, sus valores y sus instituciones. El peso de la historia no juega a nuestro favor. Nos plantea más bien la clara advertencia de que en los años que vienen se presentarán inevitables crisis de gobernabilidad. Ello como consecuencia de los probables límites y fracasos que tendrán los gobiernos

elegidos para moverse en el contraste entre lo descomunal de nuestros problemas y lo ínfimo de los recursos económicos, humanos e institucionales para hacerles frente; más aún en democracia, sistema político que permite que las expectativas de la gente crezcan y se expresen en libertad. En el contexto de la desazón de la opinión pública que estas dificultades traen, y de mantenerse la relación tradicional de las Fuerzas Armadas con el sistema político, pueden darse diversas formas de intervencionismo y tutelaje militar que desvirtúen, vacíen de contenido o simplemente acaben con otro intento de construcción democrática; peor todavía, que cuenten de nuevo con el apoyo, tan ingenuo como entusiasta, de gran parte de la población.

Pese a lo dicho, no hay que caer en el fatalismo. Si bien todo lo anterior es cierto, lo es también que ahora hay una oportunidad excepcional para empezar a producir un cambio de fondo en las relaciones entre el poder civil y las Fuerzas Armadas. Esto se debe a que está todavía fresco el recuerdo del desastre político y moral que significó el gobierno autoritario y de los profundos efectos negativos que este tuvo para las propias Fuerzas Armadas. Hay también hoy una relativa mayor conciencia de las nuevas autoridades civiles y de la clase política sobre el problema.

Refuerza lo relativo de la afirmación anterior la preocupación que causa el incidente del comunicado de la Marina que terminó con la destitución de su comandante general.

Es absolutamente cierto que a la Marina se la ha obligado a mantener una función de carcelera que le es totalmente ajena; o también que en el incidente en sí la institución puede haber sido víctima de un innecesario maltrato político. Pero ya producido el hecho, los cuestionamientos a la dura pero inevitable decisión presidencial por los principales partidos políticos de oposición, señalando que la Marina actuó correctamente, dan un peligrosísimo mensaje a los institutos armados y aluden a la gran dificultad para distinguir entre oponerse a un gobierno y apoyar la defensa de la institucionalidad democrática.

El incidente en mención muestra que no solo se requiere de un cambio en las Fuerzas Armadas, sino también una profunda transformación en la vida política nacional, orientado a fortalecer de verdad los partidos y a democratizar el acceso ciudadano a la vida pública; asimismo, dirigido a crear mecanismos que permitan manejar situaciones de crisis políticas graves en democracia, sin necesidad de quiebres institucionales (renovación por tercios del Congreso, por mencionar solo un ejemplo). Se requieren también cambios y madurez de los actores políticos de gobierno

y oposición, orientados a anteponer intereses inmediatos en función de las necesidades nacionales, lo que hoy en día es poco frecuente.

Pero hay que cambiar también la relación de las Fuerzas Armadas con el sistema político. El actual gobierno ha anunciado que va a desarrollar una reestructuración de las Fuerzas Armadas, pero el concepto hoy parece reducirse peligrosa y exclusivamente al de depuración y reducción de gastos, aspectos importantes pero no exclusivos y quizá, vistos en perspectiva, ni siquiera los más importantes.

En política las oportunidades para el cambio vienen en contadas ocasiones y se desvanecen más rápido de lo que se quisiera. Urge, por tanto, definir exactamente qué es lo que implica una reforma del rol de las Fuerzas Armadas en democracia.

¿QUÉ DEBE CAMBIAR?

A mi juicio, hay dos grandes matrices de problemas que hay que enfrentar para iniciar un cambio profundo en la relación entre el poder militar y poder civil en el Perú.

La primera pasa por construir los mecanismos que aseguren el control objetivo de las Fuerzas Armadas por las autoridades democráticas de un Estado de derecho; tanto del Ejecutivo cuanto del Congreso y el poder Judicial. Recordemos que la subordinación subjetiva ha primado a lo largo de toda nuestra historia y ha demostrado reiteradamente que lo que se requiere no es la lealtad al proyecto de un caudillo, ni siquiera si este es civil y elegido, sino que se construyan mecanismos institucionales y legales independientes de las voluntades individuales y ajenos a los cambios y vaivenes de las lealtades políticas.

Esto tiene que ver con, por ejemplo, una profunda reforma de la justicia militar reduciendo sus atribuciones exclusivamente a los delitos de función de los militares en actividad y cuando están de servicio; introduciendo además cambios en el nombramiento de los jueces militares (a través del Consejo de la Magistratura) y dándole a la Corte Suprema la posibilidad de convertirse en última instancia de apelación.

Esta primera matriz pasa también por fortalecer el Ministerio de Defensa y la capacidad fiscalizadora del Congreso. Pasa, de otro lado, por definir los ámbitos de intervención de los servicios de inteligencia militares, alejándolos de la vigilancia a la política y la ciudadanía. Cabe mencionar, también, entre otros varios aspectos

relevantes de este primer paquete que se centra en los mecanismos de control, la necesidad de aumentar la transparencia y la fiscalización en los manejos de los presupuestos militares, garantizando eficaces formas de supervisión de las autoridades correspondientes y de la opinión pública.

La segunda gran matriz, y sobre la que este texto quiere profundizar, tiene que ver con la necesidad de establecer, jurídica y políticamente, el ámbito de las funciones que son materia de competencia y actuación de las Fuerzas Armadas. Así, la tesis que anima las reflexiones que siguen es que la extensión paulatina de las funciones de las Fuerzas Armadas hacia ámbitos cada vez más ajenos a su función "natural" es un factor explicativo del rol político que terminan teniendo luego en perjuicio de la posibilidad democrática.

Es cierto que el problema no es solo peruano y que se aprecia a lo largo y ancho de América Latina. Lo es también que en muchos casos no tiene respuestas fáciles e inmediatas, dada la precariedad institucional de nuestros países y la magnitud de los problemas que se enfrentan. Pero, a la vez, saber que existe y empezar a enfrentarlo resulta decisivo.

En las líneas que siguen iremos presentando de manera muy breve las funciones que se asignan a las Fuerzas Armadas, partiendo de un primer círculo en el que se encuentra el núcleo básico de su misión y luego otros que se van alejando un paso de su función principal hasta llegar al séptimo, en el que, como en el infierno de Dante, ya todas las esperanzas están perdidas.

Esto no significa que los militares deban ser considerados ciudadanos de segunda categoría y que no puedan tener participación y opinión en los asuntos nacionales que trascienden los temas de defensa. Por el contrario, hay que asegurarse de que su voz sea escuchada. Pero este derecho debe ser ejercido del mismo modo, con la misma fuerza y con los mismos límites que se imponen a los demás ciudadanos, a saber, ejerciendo individualmente el derecho a decidir sobre los asuntos de su país a través del voto.

PRIMER CÍRCULO: LA DEFENSA Y LA DISUASIÓN MILITAR DEL PAÍS ANTE LA AGRESIÓN EXTERNA

En la primera parte de su artículo 165, la Constitución de 1993 señala que "tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad

territorial de la República". No hay ninguna duda de que esa es la función natural de las Fuerzas Armadas.

Por fortuna, los escenarios para posibles conflictos internacionales de naturaleza militar para el Perú se han reducido significativamente en los últimos años con la solución definitiva del conflicto con el Ecuador y la de gran parte de los diferendos pendientes con Chile. Es más: América Latina ha sido un continente en el que los conflictos armados internacionales han sido escasos. La política internacional del Perú tiene además una renovada vocación pacifista, de integración regional y subregional y una voluntad de propiciar mecanismos eficaces de reducción de armamentos. Todo ello aleja aún más la posibilidad de conflictos armados del tipo de los que históricamente han justificado altos desembolsos en gastos militares.

Aun así, virtualmente nadie cuestiona en el Perú la necesidad de contar con Fuerzas Armadas en los años y décadas que vienen. Muchos pensamos que pueden ser más pequeñas, ágiles y modernas en su organización, pero, a la vez, creemos que deben ser altamente profesionalizadas, y que deben tener una sincera vocación de paz e integración continental, sin descuidar la capacidad disuasiva frente a eventuales e imprevistas amenazas a nuestra soberanía e integridad territorial.

SEGUNDO CÍRCULO: RESERVA PARA EMERGENCIAS Y DESASTRES

Cualquiera de las calamidades que la naturaleza o la acción del hombre pueden ocasionar y que regularmente ponen a prueba a los países, requieren un esfuerzo adicional de toda la sociedad y del Estado para hacerles frente.

La reciente experiencia del terremoto del sur es sumamente útil para ilustrar este punto. Para ser eficaz, la respuesta requería la participación articulada de todo el aparato estatal, y, en esa medida, a las Fuerzas Armadas se les requirió su participación y apoyo. La misma demanda de apoyo adicional en caso de calamidad pública vale, cada cual con sus particularidades, para los policías, los bomberos, los médicos y las enfermeras. Sería absolutamente incomprensible e injustificable si en esos casos no se acudiera al aporte excepcional de la Fuerzas Armadas o de otras instituciones del Estado y la sociedad civil. En concreto, y en relación con el tema que aquí interesa, si los institutos armados cuentan con personal, equipos, instalaciones y recursos, estos deben ponerse al servicio inmediato de la nación en cir-

cunstancias de esta naturaleza; tanto en lo que se refiere a la atención a las víctimas cuanto en la eventual colaboración con la Policía si, en el contexto de la emergencia, se requiere mayor apoyo en la preservación de la tranquilidad y el orden públicos.

El terreno de lo discutible empieza cuando se asigna a las Fuerzas Armadas la función permanente de planificar, organizar, coordinar y ejecutar estas tareas a través de Defensa Civil. ¿No se trata más bien de una función claramente civil y de naturaleza interinstitucional? ¿No es esta una función diferente y ajena a la que le corresponde especializadamente a los militares? Claro que Defensa Civil tiene que coordinar la eventual participación de las Fuerzas Armadas (pero también la de otros sectores), pero ello no tiene por qué tener como correlato que quienes dirijan un esfuerzo estatal de ayuda y atención a los damnificados sean los profesionales de la guerra. ¿Se les prepara y equipa para eso? Y, de ser ese el caso, ¿no las distrae de la verdadera misión que el país les ha encargado?

TERCER CÍRCULO: EL APOYO AL DESARROLLO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

De nuevo, aquí hay que separar el apoyo específico que las Fuerzas Armadas, en el marco de la actuación integral del Estado y como cualquier otro sector, debe dar a determinadas acciones en función de su capacidad instalada (recursos humanos, logística, comunicaciones instalaciones, etcétera), de lo que significa asignarles como función propia la lucha contra la pobreza y el apoyo al desarrollo.

Lo segundo es una cosa completamente distinta. Implica una preparación diferente de la suya; significa asignarles recursos que de otro modo deberían ir a, por ejemplo, Educación, Salud, o Transportes; y quizá lo más delicado de todo, se les trasladan responsabilidades que por su propia naturaleza corresponden a otras instituciones del Estado. Además, y como es normal, si los militares participan en el desarrollo tenderán a formular concepciones propias de lo que es el desarrollo y cómo conseguirlo. ¿Debe privatizarse tal o cual empresa? ¿Debe priorizarse tal o cual región o tal o cual actividad económica? Estas son preguntas que deben plantearse quienes trabajan en el tema y que se harán los propios militares en ese supuesto, con las consiguientes consecuencias políticas que ello puede conllevar.

Cuando a los militares se les asignan funciones propias en temas de desarrollo y

lucha contra la pobreza, es altamente probable que desarrollen una visión crítica de la actuación de las autoridades civiles o que se acentúe la percepción militar de que estas no están bien preparadas para ejercer esa labor y que los militares, con una estructura vertical y centralizada, lo hacen mejor. ¿Suena familiar?

CUARTO CÍRCULO: LA FUNCIÓN EMPRESARIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el proceso peruano el tema no es tan relevante como en otros países. En Ecuador y Guatemala los militares manejan múltiples actividades empresariales que van desde bancos, industrias, inmobiliarias y compañías de transporte, y que se extienden por la mayor diversidad de rubros imaginables. No solo compiten con la actividad privada en condiciones desiguales, sino que desarrollan intereses de grupo empresarial que presiona a las autoridades civiles por medidas que favorezcan o perjudiquen a sus empresas.

En el Perú el problema es bastante menor, pero se ha manifestado recientemente sobre todo en el sector transporte; de un lado, por la competencia que le hacen a las compañías privadas de construcción de caminos y, más recientemente, con la entrada al mercado de pasajeros de la empresa aérea TANS, de la FAP.

Que la Fuerza Aérea haga vuelos de acción cívica a zonas que las compañías privadas no atienden, suena sensato. Pero que tengan aviones comerciales disponibles para competir con empresas privadas por los mercados más rentables es algo que debe evitarse y que se aleja definitivamente de la razón de ser las instituciones armadas.

Incluso merece discutirse la necesidad de que los institutos armados tengan industrias en temas militares. En primer lugar, porque distrae recursos humanos y económicos de su función fundamental y hace pesada y lenta la tarea de control y administración. En segundo lugar, porque atenta contra la economía de las propias instituciones que se ven obligadas a comprar a sus industrias, incluso si en el mercado se puede obtener, gracias a la competencia, mucho mejores precios y calidad de productos. Recordemos, por ejemplo, que las grandes Fuerzas Armadas del mundo —entre ellas las de los Estados Unidos, Francia o Inglaterra— se abastecen incluso de los equipos de guerra más sofisticados a través de grandes licitaciones en las que compiten empresas privadas.

QUINTO CÍRCULO: AMENAZAS INTERNAS QUE REQUIEREN EL USO DE LA FUERZA REPRESIVA DEL ESTADO

Este nivel es, sin duda, el más complicado de manejar. Las dos manifestaciones más evidentes de este tipo de amenazas han sido, y en mucho siguen siendo, la subversión interna y el narcotráfico. El argumento que usualmente justifica la intervención de las Fuerzas Armadas para hacerles frente es que la Policía no tiene los recursos humanos y las armas suficientes para enfrentarlos con eficacia.

Si esa es la situación, y en ocasiones ha tenido mucho de verdad, la respuesta de un Estado democrático tiene que ser la de crear paulatinamente las condiciones para que la Policía tenga los recursos, la logística y las armas necesarias para hacerse cargo de esas funciones. Ello no descarta que, como en cualquier otra situación de emergencia, ante circunstancias excepcionales planteadas por ese tipo de amenazas, se cuente con la participación activa de las Fuerzas Armadas en determinadas acciones.

El tema es sumamente delicado. No olvidemos que en el origen del gobierno autoritario estuvo una paulatina abdicación de las autoridades civiles en el enfrentamiento del problema subversivo; que la tesis "que los militares se encarguen" desencadenó los procesos políticos y sociales que todos lamentamos y que están ahora bajo el escrutinio de una Comisión de la Verdad.

El problema se remonta al año 1980, cuando coincide el restablecimiento de la democracia con el inicio de la insurrección de Sendero Luminoso. Desde el principio el problema fue tratado por las autoridades como un asunto exclusivamente represivo, por lo que cuando la capacidad de respuesta de la Policía fue desbordada se recurrió crecientemente a las Fuerzas Armadas como instrumento de la estrategia antisubversiva.

El crecimiento de la violencia en los años que siguieron no llevó a cuestionar esta idea sino, paradójicamente, a reforzarla. Es decir, y contradictoriamente, cada vez que crecía Sendero Luminoso, a juicio de muchos por los errores cometidos en la manera como se le enfrentaba, la clase política no optaba por cambiar de estrategia y asumir sus responsabilidades, sino que llegaba al convencimiento de que había que radicalizar la que estaba en curso. Ello pasaba principalmente por otorgarles a los militares más y más prerrogativas, contra de lo que el marco legal y constitucional establecía.

En 1982 el presidente Belaunde encargó a las Fuerzas Armadas intervenir de ma-

nera directa en Ayacucho. A partir de entonces tuvieron la conducción de la guerra y adquirieron de facto amplísimos poderes en las cada vez más numerosas provincias que iban siendo declaradas en estado de emergencia. En 1985 se le dio fuerza legal a esa realidad con la aprobación de la ley 24150, que asignó a los comandos político-militares la facultad de coordinar con los sectores público y privado y con las autoridades políticas del lugar en las zonas declaradas en estado de emergencia y se les concedieron atribuciones para proponer al Ejecutivo medidas de naturaleza política.

En noviembre de 1991, ya en vísperas del golpe, el decreto legislativo 749 amplió las prerrogativas de los comandos político-militares en las zonas de emergencia. Entre otras cosas, tal decreto establecía que el Comando "conduce las acciones de desarrollo en la zona bajo su jurisdicción. Para tal efecto, las autoridades políticas, las de los organismos públicos, las de los gobiernos regionales y locales, pondrán a disposición de este los recursos económicos, financieros, bienes y servicios, personal y otros que sean necesarios para el cumplimiento de su misión, orientados a lograr la erradicación de la subversión terrorista y el narcotráfico". Asimismo, puso bajo su dirección a los miembros de la Policía Nacional.

Sin entrar en la discusión acerca de si fueron esas medidas las que permitieron la victoria sobre Sendero Luminoso —y hay muchos que pensamos que no fue así—, lo cierto es que en esos años las Fuerzas Armadas actuaron con cada vez mayor autonomía del poder civil y con virtualmente ninguna fiscalización efectiva. Los resultados están a la vista.

Los peruanos en general —y las Fuerzas Armadas en particular— deberíamos haber aprendido la lección.

Pero no estemos tan seguros de ello. Recordemos que no bien iniciado el gobierno de Alejandro Toledo, un cruel ataque senderista causó la muerte de varios policías en un paraje aislado de la selva peruana y conmovió al país. Inmediatamente se alzaron voces en muchos medios de comunicación llamando a que "los militares se encarguen"; "que los acaben de inmediato y a cualquier costo". No es discutible la demanda de firmeza, pero impresiona ver cómo se puede pedir que se repita el mismo tipo de respuesta que llevó al país a la cadena de acontecimientos que terminaron en la tragedia que la Comisión de la Verdad investiga, curiosamente con el apoyo de los mismos que ahora piden actuar de ese modo. Preocupa, a su vez, saber que los militares quisieran que se restablezcan las mismas "reglas" del pasa-

do para actuar; y que no hayan procesado el profundo daño que tal actitud acarreó a su propia institución.

Es importante concluir que no está en discusión la eventual participación de las Fuerzas Armadas en el combate a la subversión interna en determinadas circunstancias de gravedad. Lo central de la discusión a este respecto es quién conduce la estrategia. En ese sentido, cabe mencionar como un paso muy importante en la dirección que planteamos la aprobación del decreto supremo de creación de los comisionados para la paz y el desarrollo en las zonas donde persisten rezagos de violencia subversiva designándolos como las autoridades civiles encargadas de coordinar el conjunto de la presencia del Estado en esas zonas.

SEXTO CÍRCULO: LA MILITARIZACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO Y LA LUCHA CONTRA EL DELITO

En el Perú hay una larguísima tradición de participación militar en el manejo de los asuntos de orden público y seguridad ciudadana.

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, la Policía en el Perú está concebida con una lógica militar. Es decir, con una visión castrense de su misión en la sociedad, una estructura jerárquica con rangos virtualmente idénticos a los de las Fuerzas Armadas y privilegios en el fuero de juzgamiento para los "delitos de función". Esta situación ha llevado a los policías a percibirse como una cuarta rama de las Fuerzas Armadas y, a estas, a ver a la Policía en ese mismo sentido, pero con menor jerarquía.

Así, las relaciones y eventuales tensiones entre militares y policías en el Perú no se han dado principalmente en términos de diferentes concepciones de enfrentamiento al delito, sino en la percepción de los policías de ser un "arma" menospreciada, sobre todo por el Ejército.

Como vimos en el acápite anterior, los problemas a los que tuvo que hacer frente el país durante los años ochenta con el surgimiento de Sendero Luminoso acentuaron el declive policial en su relación con las Fuerzas Armadas, y se produjo un paulatino traslado de funciones de orden interno hacia las Fuerzas Armadas.

La llegada al poder de Alberto Fujimori terminó de consolidar la dependencia policial frente a las Fuerzas Armadas. Desde 1990 en adelante, el Ministerio del Interior estuvo bajo el mando de un general del Ejército en el activo. La Policía fue marginada del Sistema de Defensa Nacional, reformado en 1991. Así, la Policía

figura en el esquema previsto en esa norma como un "instrumento", pero no tiene, institucionalmente, ni voz ni voto en el planteamiento y la conducción de la defensa en el "frente interno".

En 1998 el gobierno de Fujimori consiguió del Congreso, gracias a la ley 26955, facultades delegadas para legislar en materia de enfrentamiento a la criminalidad, las que consolidan el esquema militar de tratamiento del problema.

En primer lugar se cambia la definición misma del delito, describiéndolo como un problema de "seguridad nacional" y la situación como de "emergencia". Ello se hace con el propósito de legitimar la intervención de las Fuerzas Armadas en ámbitos claramente ajenos a su función. En segundo lugar, se define a determinados delitos —"bandas que actúan con armas de fuego"— como "terrorismo agravado", con el doble propósito de que la Policía tenga quince días para la investigación prejudicial (en lugar de las veinticuatro horas que la Constitución establece) y para que los tribunales militares sean competentes para el juzgamiento de civiles, ahora también en casos de delito común. De otro lado, se aumentaron las atribuciones del Servicio de Inteligencia Nacional. Se legalizó su intervención en el tema de la delincuencia común, para lo que se creó una Dirección Nacional de Inteligencia para la Protección de la Tranquilidad Social. Se estableció, además, que la Policía deberá coordinar sus investigaciones con esta Dirección.

Otro aspecto importante de la militarización de la seguridad pública en el Perú se refiere a la situación en amplias zonas rurales donde ocurrió la violencia política y donde hubo o hay actividad intensa del narcotráfico. En esos lugares la defensa del orden interno, asociada inicialmente a la lucha contra Sendero Luminoso, está a cargo de rondas campesinas o Comités de Defensa Civil.

Es sabido que esta organización masiva de los campesinos fue determinante en la derrota de Sendero Luminoso en el campo (en el norte, incluso, nunca llegaron a penetrar de manera significativa en los "territorios ronderos"). Pero el dato que aquí interesa resaltar es que varios años después de la casi completa desaparición del problema que les dio origen, estas siguen existiendo.

Así, en grandes zonas rurales del país se está, en síntesis, frente a una situación anómala y altamente inestable. Por un lado, y como herencia directa del enfrentamiento interno, las Fuerzas Armadas son la autoridad política de facto, y las encargadas del orden público. Pero, además, la acción práctica de preservar la seguridad recae en una organización de la población que ha reemplazado a la Policía e inclu-

so a las Fuerzas Armadas mismas, en el marco de un proceso social y político plagado de contradicciones no resueltas.

Ya en la etapa de la transición democrática es fundamental hacer frente a la tradición de militarización en la mantención del orden interno.

El fin del régimen autoritario no es garantía suficiente para que el tema de la militarización de la seguridad pública se resuelva. El problema de la (in)seguridad cotidiana es quizá el más universal y pluriclasista de los males modernos; es, además, un problema que, por su naturaleza, esquiva fácilmente a la razón y deja lugar al instinto y la pasión.

Hay que tomar en cuenta que en democracia, y una vez liberada del miedo a la represión, la gente tiende a movilizarse y a presionar más enérgicamente por la atención de sus reclamos, lo que da pie a importantes problemas de orden público. También, porque los problemas de seguridad ciudadana tienden a crecer en países pobres y urbanizados como el nuestro; y si bien no se ha producido aún un desborde de la criminalidad, hay, sí, una creciente inseguridad en la ciudadanía y la percepción de que la Policía no puede hacer frente al problema de manera adecuada.

En varias transiciones democráticas —en El Salvador o Guatemala, por ejemplo— el tema de la inseguridad ciudadana se ha terminado convirtiendo en el principal problema social. Ello genera una demanda real y simbólica de seguridad que es trasladada de la Policía hacia las Fuerzas Armadas. Se da entonces, en países como los mencionados —y no es imposible que lo mismo ocurra en el Perú más adelante—, la perversa situación en la que la población que vivió situaciones terribles derivadas del dominio militar sobre la política y la sociedad, termine reclamando su presencia y legitimándoles atribuciones que a su vez cuestionan y ponen en riesgo esas transiciones, por supuesto sin solucionar el problema de origen, ya que, por su naturaleza, la seguridad ciudadana no se consigue con tanques o soldados con fusiles.

SÉPTIMO CÍRCULO: GARANTES "ÚLTIMOS" DEL DESTINO DEL PAÍS

Como decíamos al empezar estas páginas, conforme se va avanzado en los círculos mencionados y alejándose paso a paso de su función principal, las Fuerzas Armadas van adquiriendo un protagonismo político creciente y va disminuyendo la capacidad de control objetivo de las instituciones del Estado de derecho.

Como resultado de todo esto se refuerzan las percepciones profundamente arraigadas en las instituciones militares de verse como "tutelares de la patria" o los garantes últimos de la estabilidad y el orden cuando las demás instituciones fallan.
Cuando sus funciones se extienden hacia campos ajenos a su misión fundamental, su rol de arbitraje sobre el proceso político crece y puede en determinadas circunstancias convertirse en tutelaje sobre los gobiernos civiles o incluso en un control directo de la vida nacional.
Las razones para evitar esta situación no son solo principistas, ni están vinculadas a una idea abstracta de democracia. Tienen raíces muy prácticas: en el Perú el militarismo ha fracasado; de todas y cada una de las experiencias militares el país ha salido más pobre, más frágil institucionalmente y más polarizado que antes. Con todos su defectos, es en la paciente construcción de una democracia auténtica donde radica la posibilidad de encontrar caminos de inclusión, enfrentamiento a la desigualdad, creación de riqueza y desarrollo compartido.
Para concluir, habría que señalar que no hay nada ofensivo ni agraviante en señalar que las Fuerzas Armadas deben mantenerse dentro de los límites precisos establecidos en su misión y razón de ser. Por el contrario, hacerlo es muy beneficioso también para las instituciones castrenses. Esto evitará el manoseo y la manipulación de los políticos, el desprestigio ante la ciudadanía y, sobre todo, así se podrá evitar que se repitan las bochornosas circunstancias como la que hoy vivimos, con la gran mayoría del alto mando de las Fuerzas Armadas fugado del país o en la cárcel como resultado de una aventura política en la que nunca debieron participar.

ELEMENTOS DE JUICIO PARA EVALUAR LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL PERÚ Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Dr. Alejandro Deustua C.

CONSIDERACIONES GENERALES

La seguridad, entendida en su dimensión primaria, es ante todo el resultado de una forma de percibir el ambiente. En consecuencia, su carácter fundamental está fuertemente influido —aunque no plenamente determinado— por variables subjetivas. Estas aparecen vinculadas, en primera instancia, a las formas como el sujeto entiende las condiciones de supervivencia.

Pero además de constituir, desde esta perspectiva, parte de la sustancia del interés nacional en cuyo ámbito general se inscribe la defensa, la seguridad es también un concepto que implica racionalidad y no solo percepción. Por naturaleza, ese concepto es "estratégico". Por tanto, requiere de una definición en función de la cual pueda la seguridad desarrollar su dimensión operativa.

La interacción de su dimensión intelectual con los requerimientos ambientales (las "condiciones objetivas") que influencian su definición es inevitablemente compleja. Esa complejidad, sin embargo, tiende normalmente a clarificarse ante la presencia de un riesgo o conflicto identificable. De ahí que, en ausencia de un riesgo "objetivo", las definiciones de seguridad sean más propensas a la ambigüedad y que, en ese caso, su rango de definición sea bastante amplio.

En el marco de la complejidad, las definiciones de seguridad en ausencia de un riesgo "objetivo" van desde las más "simples" pero genéricas ("ausencia de guerra" o "ausencia de amenazas") hasta las más complejas (como la interacción entre paz, estabilidad y desarrollo y sus respectivas vinculaciones con el sujeto que la detenta —el Estado, la sociedad, el individuo, la comunidad regional o internacional—, por ejemplo).

De otro lado, puede decirse que si bien las definiciones "simples" encuentran un origen parcial en la respuesta al desafío de la complejidad incrementada por la ausencia de riesgo "objetivo", las definiciones complejas son el producto, a veces, del acomodamiento inercial arbitrario a esa complejidad. Ello es contraproducente en tanto esas definiciones no incluyan una conflictividad más o menos reconocida

por los miembros relevantes de la entidad política correspondiente.

Estas definiciones precisan su perfil cuando hay un "orden" establecido. Este ha sido, hasta hoy, generalmente determinado por la polaridad del poder internacional establecido por las potencias mayores que, en tanto tales, tienden a recibir un espectro menor de riesgos ("reales") dada su menor vulnerabilidad. De ahí que, en un contexto de "orden", tales definiciones hayan sido más específicas que complejas o integrales.

Tal fue el caso durante la vigencia del último "orden" internacional clara y universalmente reconocido —el "orden bipolar"— en el que el predominio del Estado y de la ideología correspondiente era imbatible en el sistema internacional. Al respecto debe decirse, sin embargo, que este caso no estuvo necesariamente exento de definiciones de seguridad complejas organizadas en función de categorías que amplían notablemente el ámbito de sujetos y procesos relevantes a la seguridad más allá del ámbito de los estados o de la ideología. Una de ellas encontró su fuente racional en la teoría de la interdependencia.

Y más allá de esta también es verdad que las definiciones "simples" hicieron sitio a variables propias de las definiciones complejas. Tal fue el caso de ciertas definiciones como la seguridad económica, por ejemplo. Es más: estas han sido consideradas a través de la historia por las potencias mayores (inventoras del mercantilismo) y muy destacadamente por las potencias menores. En cuanto a estas últimas, ello ocurrió especialmente con posterioridad a la culminación del proceso de descolonización (por ejemplo, en el ámbito del Movimiento No—Al o del Grupo de los 77).

Pero aun así, las definiciones "simples" o específicas de seguridad —vinculadas al predominio del Estado— fueron prevalecientes bajo el orden bipolar.

Al quebrarse el "orden", la simplicidad de las definiciones específicas tendió a desaparecer al tiempo que la complejidad —anunciada por lo menos un par de décadas antes— incrementó su presencia en la discusión del tema.

La presencia de esta complejidad injustificada fue favorecida por el hecho de que el antiguo orden no fue reemplazado por uno nuevo cuya versión unipolar o hegemónica fuera compartida o aceptada por todos. En consecuencia, la sensación de seguridad emanada de este nuevo estado de cosas tampoco fue compartida por todos. Si bien en el ámbito de los vencedores sistémicos —los Estados Unidos— la sensación de seguridad pretendió ser racionalizada de manera "simple" y triunfalista por percepciones como las del "Fin de la Historia" (Fukuyama), contradictoriamente, la ausencia de amenazas tangibles fue acompañada de la percepción de la

proliferación de riesgos producidos por la liberación de múltiples agentes como resultado del quiebre de la vieja estructura. Ello complicó enormemente el consenso en la materia y, en consecuencia, favoreció la vigencia de la complejidad. Es más: la desaparición parcial de principios rectores —como los que proporcionan las ideologías prevalecientes— que forman parte vital de la definición del interés nacional contribuyó enormemente a ello.

Así, aproximaciones más vinculadas a los peligros del conflicto entre civilizaciones (Huntington) —relacionadas con el ámbito de las culturas y de las religiones— adquirieron tanto peso como las que insistían en los peligros generados por los agentes que conforman el mundo de la "baja política" —el narcotráfico, el terrorismo, el deterioro del medio ambiente— o los que pudieran producir los agentes sociales (por ejemplo, los problemas de exclusión) y económicos (especialmente los multinacionales) (Keohane y Nye).

Por lo demás, el nuevo protagonismo del individuo —propio de la escuela liberal— y la relativa degradación del Estado —factor básico de las escuelas realistas— contribuyeron adicionalmente a la complejidad no solo al incorporar protagónicamente al nuevo sujeto y los temas afines —como los derechos humanos, la democracia y el libre mercado— al debate sobre seguridad, sino a permeabilizar la distinción entre seguridad interna y externa. Lo mismo ocurrió en el campo de la política exterior.

Para incrementar aún más la complejidad en la definición de seguridad, la emergencia de un nuevo consenso —el de la denominada "globalización"— hizo de la relación entre el contexto —o el ambiente— y la percepción de él una tarea bastante más abarcadora e indefinible. Ello ocurrió mientras el sujeto relevante que percibe el contexto —aquel que toma las decisiones— creyó encontrarse desprovisto de teorías e instrumentos de evaluación de riesgo que hasta hace poco parecían suficientes (por tradicionales). Sin embargo, aún no había culminado la construcción de un equipamiento similar de reemplazo.

Así, el ámbito de las "amenazas globales" fue inercialmente equiparado con el de las "nuevas amenazas" sin parámetros suficientemente discernibles para emprender esa tarea. La confusión consecuente, estimulada por la desbordante trasnacionalización, no solo incrementó la complejidad en el dominio de la seguridad sino que potenció su ambigüedad a costa de su especificidad.

Esta confusión fue más intensa en las potencias menores que en las mayores no solo porque estas incrementaron un poder tradicional que aquellas perdieron, sino

porque en las menores surgieron escenarios de inseguridad múltiple en correlación directa con la súbita proliferación de actores que pudieron ejercer su influencia al margen de un Estado que ya era débil —y, por lo tanto, perdido capacidades de control— antes de la quiebra del viejo orden. Por lo demás, en la medida en que los procesos de reforma no cuajaron en estas potencias con la velocidad que debían —y, en consecuencia, no produjeron rápidamente la nueva "gobernabilidad" requerida para generar orden interno—, el relativo desorden interno retroalimentó los sistemas nacionales y regionales de los países menores en la percepción de los responsables de esas unidades. En consecuencia, uno de los factores fundamentales de la seguridad —la confianza especialmente dentro de las unidades políticas— decreció incrementando la incertidumbre y, por tanto, la inseguridad de estas unidades políticas.

En el ámbito externo, este proceso no fue universal. En efecto, el incremento de la confianza entre las unidades políticas fue ostensible dentro del núcleo occidental. Pero este fue más lento y tortuoso en la zona de expansión de la Unión Europea. Y en los países en desarrollo quizá se reportó solo en algunas regiones, como América Latina, probablemente debido a la solución de conflictos tradicionales. Ello es correlacionable con el incremento de la conflictividad remanente en la zona que va desde el Medio Oriente hasta el Asia Central (la Guerra del Golfo fue el ejemplo más notorio, el conflicto en Afganistán fue el más reciente y el extraordinario calentamiento del conflicto palestino-israelí reanudó su beligerante dinámica).

Ello fue precedido de una peligrosa seña de desmoronamiento de unidades nacionales —después de la fragmentación de la Unión Soviética— como en el sangriento caso yugoslavo. Y en América Latina, como en otras regiones, la conflictividad interna creció en intensidad organizándose en torno de la subversión cuyos métodos terroristas —y hasta de delincuencia organizada— fueron cada vez más visibles y su financiamiento generalmente proveniente del narcotráfico, cada vez más ostentoso.

Como consecuencia de todo este proceso de complejidad creciente en materia de seguridad, las instituciones normalmente encargadas de implementarla tendieron o fueron inducidas a cambiar sus roles y tácticas sin tener referencias ciertas que gobernaran el cambio. Ello ocurrió tanto en el ámbito de las instituciones vinculadas al manejo de la seguridad colectiva (por ejemplo las alianzas) cuanto en las normalmente encargadas de la seguridad nacional (las Fuerzas Armadas). El marco en que ello ocurrió no solo se dio en la alteración de la representación de la

imagen externa del Estado —que dejó de estar en las manos exclusivas "del soldado y el diplomático" como quería Aron—, sino en el de la pérdida de categoría de aquello que se debía representar.

No es de extrañar que en este escenario reinara la confusión conceptual. Las alianzas, coaliciones, organismos e instituciones con competencia en la definición de seguridad perdieron también capacidad de definir estrategias en tanto las amenazas eran ambiguas e innumerables. Y los roles de las Fuerzas Armadas perdieron significado y credibilidad en el nuevo escenario.

Así, si en organismos como la OEA ya ha transcurrido casi una década sin lograr una nueva definición de seguridad colectiva —proceso que ha deambulado entre los conceptos de seguridad integral, seguridad suficiente, seguridad humana, seguridad defensiva—, en los estados, los organismos encargados de defensa se debatieron entre la definición de "amenazas globales", "nuevas amenazas" y otras vinculadas al cambio de régimen al tiempo que no lograban readaptar la definición de la seguridad tradicional. La disputa intelectual sobre la responsabilidad de la seguridad y la defensa se hizo más intensa mientras las denominadas relaciones cívico—militares se complicaron.

En este contexto, las entidades ya no solo con más poder sino con más claridad en el diagnóstico del contexto y con mayor capacidad de reorganización se fortalecieron a costa de otras complicadas en la discusión ideológica de la complejidad antes que en la determinación de los peligros presentes y futuros. El resultado ha sido, en las primeras, el incremento del poder relativo fuertemente influido por la innovación tecnológica ordenadamente asimilada. Y, en las segundas, una mayor inseguridad e incertidumbre intensificada por la lentitud para adaptarse al nuevo contexto y emprender la modernización de estructuras y equipos. Este defecto fue solo parcialmente atenuado por la disminución de conflictos tradicionales. Las primeras se identifican mejor en los países desarrollados —y en los que siguen sus pasos—. Las segundas se ubican con más evidencia en los países en desarrollo. Sin embargo, en estos últimos la misma dicotomía operó alterando el balance de poder.

UN INTENTO DE CLARIFICAR EL DEBATE

Dado que la noción de seguridad solo puede entenderse en función de la interacción entre sujeto y ambiente, la primera pregunta por absolver es cuál es el sujeto principal receptor de este resguardo, beneficio o bien público. Como ya hemos

señalado, la proliferación contemporánea de actores influyentes en las relaciones internacionales es un hecho característico del nuevo contexto. Asimismo, la racionalización de la importancia del rol de cada uno de ellos en el nuevo ambiente ha traído consigo diferentes formas de interpretar su significado en materia de seguridad.

a) ***El individuo.*** La aparición del "individuo" como sujeto activo en el contexto de seguridad después de la Guerra Fría ha sido potenciada por las doctrinas o regímenes que lo protegen. Este es el caso de la tendencia a la universalización del derecho humanitario bastante después de la suscripción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. Su defensa no solo actualizó políticamente la visión liberal de Occidente, sino que jugó un rol determinante en el advenimiento del nuevo estado de cosas desde que, bajo la presidencia de James Carter, Estados Unidos indujo el tema como cuestión práctica —y no solo de principios— en la relación con la ex Unión Soviética. Los desarrollos políticos alrededor de este tema alcanzaron dimensiones sistémicas en la conferencia de Helsinki de mediados de la década de los setenta del siglo pasado y luego en instituciones como la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa devenida en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Con posterioridad a la quiebra del régimen bipolar, la defensa del individuo formó parte esencial de la ampliación del núcleo liberal —Occidente—, al punto que su protección contribuye a la determinación de países con intereses comunes o complementarios mientras que su desprotección tiende a identificar a aquellos países con los que se tienen intereses en conflicto. Ello contribuye a sentar las bases de una nueva divergencia que puede derivar en un nuevo conflicto, el que, dadas ciertas circunstancias, puede resultar hasta en el empeño de la fuerza armada. No es exagerado afirmar que el desarrollo de este último punto —antes que la mera declaración de principios humanitarios— constituye uno de los acápites cenitales que marcan la diferencia entre el "viejo orden" y el actual estado de cosas.

Con ello ha variado también la aproximación a la seguridad colectiva tanto en el ámbito de la OTAN cuanto en el del sistema interamericano. En la primera, el respeto de los principios humanitarios es condición básica para el ingreso a la alianza (ahora en proceso de expansión) y eventual sustento de su nueva doctrina de acción "extra—zona". En el segundo caso, la OEA no solo ha confirmado la jurisdic-

ción interamericana de las instituciones respectivas sino que, en el inacabado intento de redefinir la seguridad colectiva, la entidad —con variantes adicionales a la protección primaria del derecho del individuo— ha debatido el concepto de "seguridad humanitaria" como uno de los nuevos conceptos organizacionales.

Pero la relevancia de los individuos y de las acciones que estos realizan en el ámbito de las relaciones internacionales y de la seguridad no está referida solo a su protección. En el ámbito económico, la acción de los individuos organizados es regulada para favorecer la eficiencia del libre mercado que, según el liberalismo, implica la facilitación del beneficio del individuo; y, por ende, de la sociedad. Ello, sin embargo, está hasta hoy más referido a la actividad empresarial del sujeto que a la implementación y protección de sus derechos económicos contemplados en los distintos instrumentos declaratorios del derecho humanitario.

Esta inconsecuencia es especialmente visible en los países en desarrollo donde la desprotección de los derechos económicos de los individuos no está ausente de los problemas de seguridad y, por tanto, de la definición de conflictos internos y de afinidades o conflictos internacionales.

Así, se han dado casos en los que los derechos políticos de los individuos han sido violentados en la percepción de estados ajenos al de los que estos individuos son originarios, abriendo espacio para la aplicación de medidas coercitivas cuya dimensión puede ser meramente económica pero también potencialmente militar (el caso de Cuba o de Irak). En el pasado ello también ha ocurrido en el campo económico como parte de una estrategia mayor. Por lo demás, hoy algunas potencias definen el alcance de su seguridad hasta allí donde los intereses económicos de sus ciudadanos se encuentren comprometidos (en América del Sur este pareciera ser el caso de Chile).

Ello también se denomina "seguridad económica". Esta es practicada también especialmente por las potencias mayores. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, esta práctica es amparada en una agresiva normatividad interna de carácter preventivo de lo que se considera competencia desleal externa (por ejemplo, la ley 301 de los Estados Unidos). En el caso de la Unión Europea esa práctica se lleva a cabo por consideraciones meramente proteccionistas (la Política Agraria Común de la Unión Europea). Estos son ejemplos de aplicación interna del concepto de seguridad económica.

Pero su dimensión internacional es una práctica antigua que ha tenido ejemplos memorables de amenaza del uso de la fuerza por el Estado en la protección de

empresas —o la versión económica del "individuo"—. Este es, por ejemplo, el caso de potencias extranjeras que intentaron emplear la fuerza para forzar el cobro de la deuda externa en Venezuela. Lo mismo ha ocurrido con el uso indirecto de la fuerza (como en la Guerra del Pacífico cuando alguna potencia recurrió al respaldo de la acción militar de un país en contra de otro cuando los intereses económicos de ciertas empresas —o la versión económica del "individuo"— así lo requerían). Y, obviamente, la historia no es escueta en materia del uso efectivo de la fuerza con propósitos económicos o de seguridad económica, como en el caso de las acciones imperiales impulsadas por intereses particulares o de "innovación" de mercado a pesar de su alto costo humanitario (como en el caso de la Guerra del Opio).

Pero existe otra dimensión de la actividad de los individuos que concierne a las relaciones internacionales y a la seguridad. Se trata de aquella que es capaz, singular o agrupadamente, de poner en riesgo a la colectividad, a la entidad en que aquella se organiza y a su ambiente mediante el uso del terror, del crimen o del abuso del derecho. A falta de mejor clasificación y sin pretender ser exhaustivo en la definición genérica de estas acciones, estas se conocen como "nuevas amenazas" o "amenazas globales" por su dimensión transnacional. Por la atipicidad de los medios que emplean sus autores, las modalidades que usan y las formas como se organizan, su confrontación es también atípica al tiempo que el ejercicio clásico del poder o del uso de la fuerza legítima no basta para su control eficiente. Y cuando esta se ha empleado, como en el caso de la acción antiterrorista, el denominado "daño colateral" ha sido abundante en bajas civiles, en vulneración de los derechos humanos y de las normas que rigen la guerra convencional, mientras que la recuperación de una de las características en que se organiza el Estado —el monopolio legítimo de la fuerza— no siempre ha sido exitosa.

Por lo demás, luego del ataque terrorista a Estados Unidos, una de las formas de combatir el terrorismo organizado con vinculación estatal ha dado lugar a nuevos escenarios de guerra. La ambigüedad en que se maneja esta área de la defensa ha encontrado una definición preliminar en la denominada "guerra asimétrica". Esta solo corresponde a la desproporción de fuerzas pero no concierne necesariamente al impacto causado por su empleo intensivo. Una combinación de abrumador uso de la fuerza convencional, de alianzas insospechadas, de inteligencia y de recursos económicos ha tenido un éxito inicial en el empeño. Este, sin embargo, se ha debido en no poca medida a que la fuerza se ha ejercido contra un Estado patrocinador del terrorismo antes que sobre el terrorista en sí mismo.

El punto por destacar aquí es que el individuo organizado de acuerdo con fundamentos y motivaciones múltiples y empleando métodos de lucha internacionalmente vedados o no convencionales, también es capaz de convertirse en enemigo *strictu sensu* de la colectividad de individuos organizados en sociedades y estados que respetan el derecho internacional. Es más: estos individuos organizados en agrupaciones terroristas –no pocas veces vinculados con una serie de agentes que ejercen otras amenazas globales, como el narcotráfico— son capaces de instigar y activar la guerra más o menos convencional entre estados. Las modalidades y escala con que estos actúan son propias de la denominada "modernidad global". La reacción colectiva o singular de los estados a esta amenaza no está todavía bien definida ni suficientemente normada.

De otro lado, existen aproximaciones a la seguridad de los individuos organizados con la eventual protección de aspiraciones antes que derechos, como en el caso del "derecho a la felicidad" que patrocina la Constitución estadounidense. Este ejemplo es extraordinariamente demostrativo de los extremos hasta donde puede llegar el fraccionamiento del ámbito individual en el ámbito de la racionalización de seguridad. Este fraccionamiento extraído del ámbito comunitario no solo desnaturaliza la noción política de "individuo", sino que puede distorsionar los roles de los encargados de proveer la defensa del caso. De organizarse mecanismos de seguridad y defensa para la protección de estas aspiraciones ciudadanas —que, sin embargo, están reconocidas constitucionalmente—, aquellos estarían patrocinando más bien el conflicto. Dada la ambigüedad del bien público por proteger, el concepto de seguridad sería tan elástico como inútil. Sin embargo, no pocas aproximaciones a la denominada "globalización" caen en esta clase de sinsentido.

b) Las *"sociedades"* también han devenido en referentes contemporáneamente singulares de la seguridad. No nos referimos aquí a la versión de la sociedad dividida en clases que tiene como *leit motiv* y motor del progreso el conflicto entre ellas, como lo propone el marxismo. Sí aludimos, en cambio, a los principios cohesionadores de la sociedad, sea entendidos en su versión liberal y democrática, sea fundamentados en otro tipo de valores.

El desentendimiento interno y transnacional en torno de la aplicación práctica de este tipo de valores ha generado un tipo de conflictividad "horizontal" que Nye llama "comunal". Mal entendidos como "conflictos internos", estos son, sin embargo, cuantificados como los más numerosos hoy en día. El cuestionamiento de

los Estados—Nación por la exaltación del liberalismo –que no es lo mismo que su comprensión racional—, encuentra en ciertas versiones, como el "neoliberalismo", un instrumento magnificador de ese cuestionamiento que ha contribuido fuertemente a la proliferación de estos "conflictos internos" o "comunales" al marginar todo acápite social de la aplicación inflexible de un prototípico modelo económico.

Las versiones de seguridad que tratan mejor el tema del sujeto "social" en materia de seguridad son, sin embargo, más propias del ámbito de las "civilizaciones". Estas se asientan más en principios, valores, culturas e idiomas comunes no limitados territorialmente –aunque puedan congregarse en regiones—, que en las instituciones propias del Estado tradicional. Desde este punto de vista, Huntington es un complemento indispensable de Nye.

Desde el punto de vista occidental, el concepto de "seguridad democrática" parece, a primera vista, suficientemente cohesionador. Sin embargo, en la medida en que este no va acompañado de los otros elementos culturales que componen una civilización, sería impropio incluir ese ámbito civilizatorio solo bajo ese tipo de "seguridad".

América Latina puede regirse ahora por el concepto de "seguridad democrática" en el sentido de que, interna y externamente, la democracia representativa es el único modo aceptado de convivencia política en la región (y el que no la aplica es excluido de la organización correspondiente). En esta medida, nuestra región participa de Occidente pero dista aún de pertenecer paritariamente al núcleo de la "civilización occidental". Inmensas diferencias económicas, tecnológicas y culturales nos alejan de la aplicación plena de los principios por los que el núcleo "civilización occidental" se rige y mide su vida cotidiana. En todo caso, somos parte de la periferia de Occidente en tanto compartimos sus principios rectores, pero el nivel de aplicación es aún escaso. Sin embargo, si de defensa se trata, es necesario tener en cuenta que los estados van a la guerra, entre otros motivos, por la defensa de intereses primarios no negociables. Y este es el caso de los principios occidentales alrededor de los cuales se organiza nuestra sociedad.

Por ello, conceptos como el de "seguridad democrática", en tanto no sean excluyentes de otras variables, deben ser explícita y reiteradamente promovidos y comprometidos en la región. Es que los principios que rigen este tipo de "seguridad" aún no han sido suficientemente absorbidos por nuestras sociedades.

De manera contradictoria a la "seguridad democrática", nuestros gobernantes han tendido a evadir los principios básicos de la "seguridad económica" entendida como el compromiso estatal con la satisfacción de las necesidades básicas de la población y los requerimientos del desarrollo, no obstante que este tipo de seguridad tiene poderosos antecedentes jurídico-políticos en los ámbitos interamericano y de Naciones Unidas. Esta forma de entender la seguridad (que, en pleno siglo XXI, Estados Unidos y la Unión Europea practican abiertamente) ha sido ensombrecida en la región principalmente por el dogmatismo con que se han llevado a cabo las reformas económicas en los últimos quince años y por la contradictoria inflexibilidad de sus principales patrocinadores multilaterales (el FMI y el Banco Mundial). La exaltación del liberalismo ha impedido que los firmes antecedentes que legitiman este tipo de seguridad se desarrollen adecuadamente. Al hacerlo se ha limitado seriamente la capacidad de las sociedades y gobiernos de los países de la región —y de los países en desarrollo en general— para proteger adecuadamente a sus respectivas poblaciones. Este punto es trascendental en tanto que un gobierno que no protege adecuadamente a su población lleva consigo la impronta de la ilegitimidad. El reciente caso argentino es bastante claro al respecto.

Por lo demás, desde el punto de vista estratégico, la entidad "civilización" forma parte de escenarios contemporáneos de seguridad por lo menos desde dos muy influyentes puntos de vista.

El primero es el de la Francia gaullista que tendía a percibir el mundo bajo estos patrones culturales. En efecto, fue la noción de "civilización" lo que condujo a De Gaulle a abrir las puertas de China continental al mundo de la posguerra (aunque fuera Estados Unidos el que condujera a China al ámbito de las Naciones Unidas). Sin embargo, aunque desde una perspectiva teórica y ya en el ámbito de la post-Guerra Fría, fue Huntington quien inauguró una corriente de pensamiento estratégico en Estados Unidos —y también en Occidente— al proponer que los escenarios de conflicto se configurarían, en nuestra época, a través del "choque de civilizaciones". (Esta vertiente del pensamiento estratégico en la primera potencia ha tenido extraordinaria relevancia durante el desarrollo del actual conflicto en el Asia Central.) Aunque la propuesta ha sido fuertemente contestada (especialmente en el debate promovido por Foreign Affairs), no por ello ha sido menos influyente.

Desde el punto de vista de las sociedades entendidas como sujeto de seguridad, existe una entidad sobre la que hay más consenso perceptivo que objetivo. Aquella

es la denominada "sociedad global" (más conocida por la versión pintoresca de "aldea global"). Esta noción fue forjada casi instantáneamente a partir de la última revolución tecnológica y sistémica a raíz de la aparición de otra noción súbita: la denominada "globalización". Este escenario —que permea de manera tan irracional casi todos los ámbitos de la vida cotidiana de los individuos, de las sociedades y de las instituciones— ha llegado a determinar el comportamiento político e ideológico de las principales autoridades mundiales y latinoamericanas sin mayores resistencias. Esa actitud generalizada forma parte del denominado "pensamiento único", especialmente en materia económica, propio de eras hegemónicas. El concepto ha sido cuestionado —con éxito discutible— por minorías y por la realidad contundente de las crisis económicas, sociales y políticas cuya acumulación puede estar llegando a un punto de quiebre del cual solo ahora las autoridades empiezan a tomar debida nota precautoria.

El fenómeno denominado "globalización" —que en lo básico es un eufemismo interesadamente popularizado para expresar la aceleración del proceso de transnacionalización asimétrica— ha enmarcado el "nacimiento" de las llamadas "amenazas globales" y de la noción de "seguridad global". Aquellas —que son reales— y esta —que es necesaria— no deben confundirse, sin embargo, con el origen artificialmente otorgado al fenómeno de la "globalización" cuyo sustento, además, no es históricamente diáfano.

Así, puede decirse que el proceso de "globalización" nace con el capitalismo —si se le prefiere ver desde una perspectiva económica— y, por tanto, con el mercado en el siglo XV (Wallerstein) cuando, por lo demás, se emprende la conquista de América. Sin embargo, si se le percibe desde la perspectiva de la evolución tecnológica, el fenómeno es más que milenario (Toffler). En cambio, si se le entiende desde el punto de vista histórico-estructuralista —como el que corresponde a las teorías derivadas de la noción centro-periferia—, el fenómeno es tan centenario como el proceso de colonización. Es más: si se prefiere el punto de vista ambiental, el proceso lleva en marcha millones de años.

Al margen del eufemismo denominado "globalización", antes que en el corto plazo es en el largo plazo, en consecuencia, en el que hay que situar el proceso de transnacionalización para comprender la naturaleza de las "amenazas globales", sean estas subjetivas —es decir, que comprende a sujetos causantes— o meramente contextuales —es decir, las medioambientales—. Su origen, en todo caso, no es reciente y, por tanto, el fenómeno no es contemporáneo.

Las respuestas al desafío deben ser dadas, en la medida de lo posible, desde una perspectiva nacional, con el propósito de preservar las calidades del sujeto principalmente vulnerado: el Estado. Ello, sin perjuicio de la respuesta "global", que no es sino una forma de expresión de la seguridad colectiva que ya la ONU estableció para el mantenimiento de la paz en 1945 (aunque no para este tipo de conflictos). Lamentablemente, las aproximaciones "globales" basadas en la exaltación del liberalismo o en una comprensión de corto plazo del fenómeno transnacional generan percepciones equivocadas del fenómeno y deficiencia en la respuesta. Entre ellas se incluye, por ejemplo, la idea de "gobernabilidad global" que incrementa de manera extraordinaria las pretensiones de supranacionalidad desmereciendo enormemente la capacidad real y la autoridad de los estados. No es extraño entonces que las nociones de responsabilidad compartida —que pone énfasis colectivo en los sujetos— tienda a diluirse en beneficio de una responsabilidad que oscila entre la abstracción de lo "colectivo" o el predominio de las potencias más poderosas.

Por lo demás, existe una aproximación adicional al tema de la seguridad desde el punto de vista de las "sociedades". Este proviene del nivel subnacional. Tales aproximaciones pueden ser muy eficientes en la medida en que la prestación del bien público "seguridad" por la autoridad local competente no comprometa la responsabilidad nacional, sea reclamando poderes excesivos, sea obstaculizando el esfuerzo del gobierno central.

En el ámbito regional, el caso típico de buena organización es el europeo, en el que las regiones son reconocidas, reciben asistencia comunitaria directa y mantienen tareas de seguridad que se manejan con el "criterio de subsidiariedad". Este básicamente consiste en la capacidad de resolver problemas al menor nivel posible sin poner en riesgo la tarea de la autoridad central todavía vigente.

De otro lado, esta realidad lleva consigo, en no pocos casos, riesgos contenidos de tendencias fragmentadoras estimuladas por los regionalismos históricos que, en ciertos casos, facilitan la vigencia del fenómeno separatista. El terrorismo es el instrumento mediante el cual estas tendencias suelen expresarse violentamente. Sin embargo, debe reconocerse que la versión más sangrienta de la efectiva fragmentación causada por el regionalismo no ha ocurrido dentro de la Unión Europea —que impone un marco regulatorio al fenómeno regional— sino fuera de ella, en los Balcanes, con la desintegración de Yugoslavia. Desde el punto de vista sistémico, el fenómeno más relevante ha sido, como se sabe, el de la Unión Soviética, cuyas

secuelas de inseguridad externa e interna son patentes aún más allá del juicio de valor que se tenga sobre el fenómeno. Este fenómeno debe ser un criterio por considerar en los países en desarrollo a la hora de aplicar políticas de descentralización.

Desde la perspectiva de las sociedades como sujeto de seguridad, es necesario también mencionar el ámbito urbano tanto porque las megalópolis se están convirtiendo en centros urbanos que arrastran económica y socialmente a países enteros, cuanto porque la "seguridad ciudadana" es un fenómeno cada vez más complejo para cuyo control existen cada vez menores medios de realización. El desafío que presenta este fenómeno es más intenso en los países en desarrollo en tanto estos ambientan a la mayor cantidad de megalópolis en formación. Peor aún cuando ciertas amenazas globales, como el terrorismo, encuentran en estos ambientes su hábitat —y sus blancos— preferidos.

Aunque estamos al tanto de la necesidad de discriminar este nivel de seguridad del nivel nacional para ayudar en la identificación y el combate eficiente de las respectivas amenazas, es necesario también destacar la dimensión nacional e internacional que la amenaza a un conjunto urbano puede tener, como lo han demostrado los ataques perpetrados contra blancos en Nueva York y Washington DC el 11 de setiembre del 2001. Si a este fenómeno se agrega la complejidad derivada de la interrelación entre política interna y política externa y, por tanto, entre seguridad interna y externa, se entenderá la urgencia de clarificar los campos para atenuar la yuxtaposición de roles de las fuerzas de seguridad. Si esa diferencia no se establece, la eficiencia de la respuesta —especialmente en países donde abundan las agencias de seguridad estatales y locales— puede tender también a disminuir.

c) El *Estado* sigue siendo el actor internacional por excelencia. Sin embargo, sus capacidades han sido erosionadas por el conjunto de fenómenos políticos, económicos y sociales que, configurados durante la Guerra Fría, consolidaron su influencia transnacional en la última década del siglo XX. Ello ha afectado la percepción colectiva del Estado como el ámbito de las funciones que tradicionalmente lo definen y de las que es responsable.

Así, el control del territorio donde radica el Estado ha devenido en una tarea incrementalmente complicada debido a varios factores. De un lado, la imagen de ampliación espacial que producen organizaciones de integración profunda, como la Unión Europea, tiende a redefinir la seguridad y defensa territorial sea

involucrando activamente la normatividad supranacional (por ejemplo, mediante las políticas de inmigración), sea creando unidades de protección del perímetro ampliado (implícitas en los nuevos mecanismos de defensa europeos). A ello contribuye la propia evolución de la cultura de integración que tiende a eliminar el concepto de frontera interna para ciertos fines de seguridad específicos.

De otro lado, en los países en desarrollo no solo las políticas de ajuste que castigan el gasto en defensa y seguridad tienden a inducir un menor control territorial en relación con el preexistente, sino que las políticas de apertura también tienen un resultado parecido (por ejemplo, las políticas de cielos abiertos). Como consecuencia de ello —y sin que esto implique un juicio de valor sobre la conveniencia económica de esas políticas—, la presencia y el tránsito en y por los territorios nacionales de más individuos o actores complica enormemente el control espacial que ya de por sí era geográficamente insuficiente.

Entre los agentes legales que complican esta tarea están aquellos que se mueven "en masa". Esa característica puede identificar a los migrantes internos que pueblan excesivamente los principales centros urbanos y abandonan los rurales dejando desguarnecido económica y socialmente el territorio original. (Siendo general al mundo en desarrollo, este fenómeno es bien conocido en todo el ámbito andino.)

Entre los agentes ilegales son de sobra conocidos los problemas de seguridad que plantean en general los movimientos subversivos, el narcotráfico y hasta el crimen organizado. (En el norte de Sudamérica la zona andina es especialmente vulnerable a esos movimientos, y en el sur ello ocurre en localidades como Ciudad del Este en la zona de la Triple Frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil.)

A ello debe agregarse la tradicional "falta de presencia del Estado" en amplios espacios nacionales y regionales debido a las debilidades de nuestras economías, a la insuficiencia de vías de integración física, a la clamorosa fragilidad institucional, al exceso centralista y a la falta de vocación colonizadora de la población, entre otros factores. Como ya se ha dicho, a ello contribuye de manera principal la tendencia global a la concentración metropolitana y la aplicación de políticas económicas que favorecen esa tendencia sin que esta sea compensada con la generación de desarrollo ni de empleo local suficientes para arraigar a la población en sus lugares de origen.

En cuanto a la población como factor integrante de la definición política de un Estado, las principales cuestiones de seguridad que esta plantea son la exclusión, la

ya aludida migración indeseada y el desarraigo. La exclusión es un fenómeno de varias dimensiones. Aunque tan antigua como la historia, actualmente tiende a ser comprendida solo por la marginación de los beneficios que la organización estatal debe brindar a los ciudadanos de democracias modernas y de las extraordinarias complicaciones que padecen los agentes económicos en el mercado formal.

Lo primero es consecuencia de la incapacidad del Estado para brindar a las mayorías los servicios que los agentes privados —por la naturaleza de los principios que organizan su función— no cubren. Como es evidente, estos servicios se agrupan fundamentalmente en el acápite social de la gestión pública: educación, salud y seguridad comunal. No se enumera aquí al trabajo porque, a pesar de su importancia social, este ha dejado de ser una responsabilidad del Estado, salvo en el acápite regulatorio (que también se ha deteriorado a la luz de la drástica aplicación del concepto de "flexibilización" laboral) al amparo de las normas que, en términos generales, rigen hoy a las sociedades contemporáneas. Estas normas se han llevado a límites tales de irracionalidad que ni en épocas de crisis sufren mayores alteraciones salvo en lo que compete a la creación de trabajo de corto plazo y mal remunerado.

Es más: el rol promotor del Estado en la materia también ha sufrido una fuerte merma a raíz de la implantación inicial de las reformas de la economía neoliberal sin haberse tenido en cuenta que el tipo de economía de la que este planteamiento se deriva es una muy avanzada en desarrollo tecnológico y, por tanto, no es intensiva en empleo de mano de obra sino en capital y conocimientos. Precisamente porque las economías de los países en desarrollo no obedecen a esas características ni son abundantes en la disposición de estos factores, son subdesarrolladas. No es, por tanto, inesperado que las barreras de entrada al mercado sean muy altas para la gran mayoría, mientras que las vías de salida de él —la expulsión— son bajas y numerosas.

Las consecuencias de este fenómeno son el desempleo, la informalidad y la pobreza. Cuando la interacción de estos factores es la característica dominante de una sociedad, la inseguridad campea. Peor aún si las instituciones políticas que conforman al Estado no solo no logran solucionar estos problemas, sino que producen una muy deficiente administración de justicia, una legislación que no siempre es concordante con los requerimientos mayoritarios y una gestión pública cuyos niveles de eficiencia, a la luz de las circunstancias, generan bajos rendimientos ad-

ministrativos y escasos resultados redistributivos.

Obviamente, esta fenomenología solo puede abonar un terreno propicio para el arraigo de las denominadas "amenazas globales" que, además de ser proclives a la eventual aparición de movimientos subversivos y del narcotráfico, generan una fuerte tendencia a las "migraciones indeseadas". En países en desarrollo como el Perú estas se han manifestado en el ámbito territorial interno (los flujos del campo a la ciudad que se reportan como sociológicamente relevantes desde las décadas de 1940 y 1950), trasladándose luego al ámbito externo. (Hoy se calcula que entre 800 000 y 1,5 millones de peruanos viven en el exterior. De ese porcentaje, una cantidad importante son ilegales.)

En estas condiciones, ese movimiento migratorio siempre producirá problemas de seguridad. Ello ocurre en la relación con los países vecinos, porque sus economías no pueden absorberlos, lo que, a su vez, genera fricciones que suelen ser detonadas, por ejemplo, por eventos circunstanciales de delincuencia común. La respuesta de las instituciones de orden interno del país receptor no es siempre adecuada, lo que incrementa la fricción que, eventualmente, puede escalar porque son diplomáticamente mal manejadas por el impacto que los actos delincuenciales tienen en los medios de opinión pública del país receptor.

Y en los países desarrollados el problema tiende a incrementarse porque, además de las rigideces que también están presentes en sociedades liberales —aun en las caracterizadas por ser sociedades de migrantes—, el migrante de los países pobres —especialmente de áreas como la subregión andina— tiende a ser genéricamente identificado como causante natural de alguna de las "amenazas globales" en esos países (especialmente de actos vinculados al narcotráfico y al terrorismo).

La complementación de estas variables tiende a producir una forma de ilegitimidad que hace más difícil sostener los principios generales en que se funda una nación. De ahí que el desarraigo —entendido como la ausencia de sentido de pertenencia y de identidad nacional— tienda a incrementarse, y la base social del Estado, a disminuir. Esta realidad es, por lo demás, fuertemente estimulada por la idealización de la denominada "globalización" que ha adquirido formas ideológicas más que fácticas popularizadas a través de un eufemismo que denota, como hemos dicho, una fuerte potenciación de tangibles tendencias transnacionales.

Una de las formas de reacción poblacional frente a la falta de identidad o de pertenencia que afecta a la seguridad nacional, es el incremento de las modalidades

fragmentadoras expresadas no pocas veces en regionalismos exacerbados con visibles o latentes inclinaciones al separatismo. No es necesario reportar el fenómeno soviético o yugoslavo ni el vasco o corso para reiterar que, en el Perú, estas tendencias ya se dan en regiones como la nororiental y la altiplánica. Esta última es, además, alimentada por una antigua forma de identidad —la étnica— haciendo abuso del derecho de minorías o de poblaciones. Ello es especialmente visible en Bolivia (en el altiplano —y también en el oriente— de ese país) con fuertes posibilidades de contagio en el lado peruano del altiplano peruano-boliviano. No es extraño que, en general, regiones con tendencias a la fragmentación sean escenario propicio para la aparición de fuerzas subversivas, del narcotráfico o del crimen organizado.

De otro lado, el ejercicio de la jurisdicción nacional tiende incrementalmente a ser erosionado por la regulación supranacional de aspectos tradicionalmente considerados como ejercicio normal de la soberanía interna. Este fenómeno tiene considerables ventajas, como en el caso humanitario, cuando el Estado acepta expresamente la jurisdicción supranacional en función de valores universales. Pero existe un lado negativo del fenómeno que proviene fundamentalmente de la incapacidad nacional de presentar de manera adecuada sus iniciativas, reservas o condicionalidades en la formación de ciertos regímenes internacionales en cualquier campo o tema. Aquí la diplomacia multilateral se emparenta directamente con la seguridad, y si aquella es débil, pues la seguridad nacional puede ser mermada. A ello debe sumarse la incapacidad creciente de los países en desarrollo de conformar un sistema de aplicación de justicia sano y eficiente. Esa merma de seguridad es incrementada por la capacidad creciente de actores nacionales y transnacionales para vulnerar este sistema.

El fenómeno está directamente relacionado con otra de las variables constitutivas del Estado: la adecuada vinculación con el derecho internacional. Todo Estado moderno está sometido a un espectro creciente de regímenes internacionales que gobiernan tanto áreas nuevas de la vida internacional cuanto áreas tradicionales. Un ejemplo de las nuevas áreas reguladas por nuevos regímenes, entre muchos otros, es la vigencia de la OMC y la ampliación de su cobertura, que ha pasado de regir el comercio internacional (el viejo GATT) a regular otros "aspectos vinculados al comercio". Este término es tan ambiguo que puede admitir un ámbito regulatorio casi ilimitado. Por lo demás, la solución de controversias en esa enti-

dad se ordena a través de "paneles" especializados cuyas decisiones son difíciles de desafiar salvo que deseen quedar expuestos a represalias (derechos compensatorios o retaliación) ampliando el ámbito de la supranacionalidad jurisdiccional. No se pretende acá evaluar los beneficios o perjuicios específicos de un régimen como la OMC, sino solo señalar que, más allá de cualquier juicio de valor, el régimen innova el campo de la seguridad tradicional al sustraer a los sujetos de las certidumbres que brinda —o debería brindar— la jurisdicción nacional. Ello vale también para la inversión extranjera que, en países como el nuestro, suele requerir acuerdos adicionales de protección a los que ya otorgan regímenes como la OPIC que promueve el Banco Mundial.

El caso temas "más tradicionales" puede ejemplificarse con el reconocimiento reciente de la aplicación real de la jurisdicción supranacional sobre el derecho humanitario a pesar de que la Declaración Universal de Derechos Humanos data de 1948.

El punto por remarcar, repetimos, es que el factor constitutivo del Estado referido a la "adecuada vinculación con el derecho internacional" implica no solo la regulación internacional de ciertos aspectos de la vida internacional de los estados, sino el sometimiento del fuero interno a instancias supranacionales que efectivamente gozan de jurisdicción para hacer valer una sentencia. Si bien el imperio de la ley gana con ello, enfatiza a costa de la jurisdicción interna el incremento del predominio de la soberanía relativa de los estados sobre los viejos conceptos de soberanía absoluta. Y si la seguridad está vinculada a los términos de la soberanía, pues también sigue su evolución y su destino.

Asimismo, la creciente incapacidad de los países en desarrollo para afirmar la eficiente aplicación de la ley cuestiona la legitimidad de la autoridad jurisdiccional y, por tanto, de la jurisdicción misma. La consecuencia es el incremento de la inseguridad jurídica en un contexto en el que el Estado no posee el monopolio legítimo de la fuerza para custodiar el orden interno. Ello hace al conjunto del Estado más vulnerable no solo a las infracciones de los individuos sino también a la exigencia de otros estados por lo que estos pudieran considerar como violaciones de sus intereses y derechos simplemente porque las leyes nacionales no se cumplen. Este es un problema que compete más al poder Ejecutivo y a las calidades de la Policía que al poder Judicial.

Aunque este tema, como los anteriores, merece un desarrollo mucho más amplio, debe dejarse sentada su importancia al examinar la problemática de la seguridad

cuando el Estado está en cuestión. De la misma forma, debe reconocerse que, así como esta problemática se debe al desorden con que se ha conducido la vida pública en nuestros países, este es retroalimentado por el desorden que genera la evolución del sistema internacional especialmente en épocas de transición como la que vivimos. Quizá el resultado más pernicioso de esta situación generalizada sea el incremento de la corrupción que también forma parte del listado conocido de "nuevas amenazas" contemporáneas y de la preocupación consecuente de las instituciones nacionales e internacionales por la dimensión que aquella va adquiriendo aun en los países desarrollados.

Una de las formas como este problema pretende ser confrontado interna y externamente es a través del fortalecimiento del poder Judicial tradicional. Es más: esta preocupación forma parte de las denominadas "reformas de segunda generación" que promueven los organismos multilaterales. Otra más novedosa es la promoción de la aplicación de nuevos principios como el de "subsidiariedad", que, como se ha dicho, puede resumirse como la toma de decisiones —incluyendo la administración de justicia y la aplicación de la ley— a los niveles administrativos más bajos posibles. A enriquecer esta afirmación contribuye el hecho de que figuras como la conciliación, actuadas por ciudadanos comunes, vayan ganando sitio en las instancias prejudiciales de manera reconocida por la autoridad jurisdiccional.

d) *Organismos e instituciones internacionales*. Aunque ya nos hemos referido a su rol en materia jurisdiccional, debe añadirse que en muchos casos estos han superado su función de grandes ordenadores del sistema internacional. Un caso notable de esta ampliación del rol se constata en la evolución de su capacidad de producir seguridad u orden —y de ser reconocidos por ello— para devenir en sujetos a los que se debe prestar seguridad. El fenómeno no es generalizable pero sí constatable. Es más: si en un principio este fenómeno se justificaba en términos de la importancia primordial de los principios y normas que estos organismos defienden —que son los de la comunidad internacional—, hoy algunos de ellos han devenido en sujetos de seguridad solo por su capacidad de generar reglas y procedimientos indispensables para la protección del orden internacional establecido.

Y ello ocurre a pesar de que se alteran los mecanismos de cambio de un régimen internacional. Esto sucede cuando se quiebra los patrones que rigen la integridad de los regímenes internacionales en los que los parámetros normativos —principios y normas— prevalecen o debieran prevalecer sobre los parámetros operativos

—las normas y procedimientos—. Lo normal en etapas de transición es el cambio de régimen mediante el cambio de sus aspectos normativos. En tanto ello es lo esperable, se registra menos incertidumbre. Lo atípico es que el régimen no cambie cuando no cambian sus aspectos normativos. Si ello ocurre es porque el régimen es objeto de protección especial quizá tanto o más que sujeto generador de beneficios públicos.

En el grupo de regímenes que mantienen el orden jerárquico de factores que lo conforman puede clasificarse a los regímenes protectores de valores públicos de vocación universal como son, por ejemplo, los organismos de derechos humanos constituidos por tratados. Entre los que quiebran ese orden jerárquico se pueden encontrar ciertas coaliciones —como la que establece el TIAR— cuyo funcionamiento en la generación de seguridad colectiva basada en la defensa de principios occidentales ha variado a lo largo del tiempo —especialmente en el tránsito del orden bipolar al actual estado de cosas—, prevaleciendo o subsistiendo más como un pragmático generador de orden hemisférico.

Así, mientras desde su fundación en 1947 este organismo encontró entre sus principios rectores el de la protección de la democracia, su función evolucionó explícitamente a la protección regional de la amenaza comunista tolerando, en consecuencia, la múltiple aparición de dictaduras en el continente americano sin que se alterara el régimen. Y a pesar de que, como régimen de seguridad colectiva, fue vulnerado por su principal mentor en la guerra de Las Malvinas, el ente fue preservado porque el valor "orden" —es decir, de poder— fue considerado superior a la protección de sus principios fundamentales imponiendo, por tanto, una jerarquía superior (el "orden") a los principios constitutivos. El TIAR devino así en sujeto de orden y objeto de seguridad, a costa de ciertos bienes públicos como la "seguridad democrática". Y así fue protegido y preservado por la gran mayoría de sus miembros hasta recuperar legitimidad recientemente como mecanismo de seguridad colectiva con el advenimiento de la democracia en todos los países del continente. En este marco renovado volvió a invocarse en función de la seguridad colectiva a propósito del ataque terrorista sufrido por los Estados Unidos el 11 de setiembre del 2001.

En el ámbito económico, un proceso similar —aunque no idéntico— ha ocurrido con los organismos de Breton Woods. Estos quebraron sus principios —el patrón oro y la libre convertibilidad— a principios de la década de 1970, y lo hicieron

nuevamente cuando los organismos correspondientes —el FMI y el Banco Mundial— se preocuparon más de "ordenar" el comportamiento económico de los países en desarrollo que de prestar más atención a la generación de estabilidad en el sistema internacional. Aún así, se mantuvieron básicamente intactos.

E incluso frente a su evidente incapacidad de brindar seguridad económica —es decir, de cumplir con uno de sus roles principales, como la generación de estabilidad monetaria en el caso del FMI— a partir de la desregulación de los mercados financieros y las crisis que subsecuentemente se produjeron, estas entidades mantuvieron su vigencia. Resulta evidente que el "sistema" los percibió menos como generadores de seguridad –que es un beneficio colectivo que facilita la interacción— que como simple generadores de orden —que es un régimen más bien imperativo, sustentador del *statu quo* que no reporta necesariamente beneficios al conjunto—. La noción de orden desprovisto de seguridad devino así, en este ámbito, en un valor superior al de los requerimientos sustantivos que pueden ser demandados legítimamente a los estados.

Si en la valoración de por lo menos las principales potencias económicas estas entidades son organismos que deben protegerse, esto no puede hacerse a costa de la seguridad —que implica satisfacción de necesidades— de los demás miembros del sistema.

Una prueba adicional de este trastocamiento de conceptos y, por tanto, de generación de incertidumbre en el sistema económico internacional, es proporcionado por la evidencia de que, a pesar del cambio de circunstancias y la emergencia de nuevos requerimientos de un sistema en rápida transformación, la "nueva arquitectura" que tanto se publicitó a propósito de la crisis asiática en 1997 no ha terminado por configurarse. (Aunque ahora no vamos a referirnos a él, esto es especialmente clamoroso en el Consejo de Seguridad de la ONU una vez terminada la Guerra Fría.)

El punto por resaltar aquí consiste en que en la valoración final del sistema y de su estructura los regímenes internacionales y sus principales patrocinadores llegan eventualmente a valorar más el orden que la seguridad y, en consecuencia, tienden a alterar la jerarquía regimental otorgando circunstancialmente más importancia a las reglas y procedimientos que a los principios y normas que la componen. De esta forma, el organismo se justifica más por su operatividad que por su normatividad. Con ello se trastoca la razón de ser de los regímenes internacionales y de la seguridad colectiva que deberían producir.

ORGANIZANDO AL SUJETO DE SEGURIDAD

Es evidente que la situación que surge de la desorganización o exclusión del conjunto de sujetos que aspiran al bien público denominado seguridad no solo produce inseguridad para estos, sino que esa situación revierte sobre el sistema cualquiera que este fuera. Este problema y la conflictividad derivada de él es aún más grave cuando se produce en el marco de la complejidad derivada de la multiplicidad de interacciones que los sujetos producen al relacionarse liberados del control del Estado. El problema se agrava si se considera el conjunto de variables que interactúan como propias en una entidad singular y se define el concepto de seguridad en consecuencia. En este caso, la generación de seguridad se hace inabarcable. Sin embargo, muchos de los intentos contemporáneos por definir el término "seguridad" aspiran a reducir el conjunto de interacciones liberadas del control estatal por efectos de la "modernidad" a una masa crítica de vulnerabilidades. Este es el ámbito de la denominada "seguridad integral" de cuya definición y aplicación —que muchos desean imponer— solo puede esperarse ineficiencia.

De otro lado, existe la tendencia a considerar cada variable no solo en su propia especificidad —lo que está bien—, sino a excluir al resto de la problemática concernida (por ejemplo, el caso actual del "terrorismo global"), lo que está mal. Dicha tendencia radical tiende a marginar al conjunto de entidades sociales, económicas y políticas que no están vinculadas al área específica de que se trate de los beneficios de la protección comunitaria o colectiva. Consecuentemente, esta aproximación torna intrascendente la definición de seguridad como bien público.

En efecto, si se considera solo como sujeto al individuo, a la sociedad o a los organismos internacionales de manera excluyente, el resultado sería de tal manera minimalista y especializado que la prestación del servicio correspondiente distorsionaría todo el ámbito en el que la seguridad debería funcionar. Ello ocurriría en tanto el ejercicio extraespecializado de la seguridad se ubique selectivamente —dependiendo de las circunstancias y del ánimo de quien la ejerza— en cualquier lugar del amplio espectro que cubre. Y este corre desde del ámbito privado hasta el supranacional. Si esto ocurriera, la entidad más fuerte encargada de la prestación del servicio lo haría también en beneficio del más fuerte, tendiendo a predominar sobre las demás y a generar, por tanto, inseguridad en los más débiles. La seguridad se convertiría nuevamente en un juego de suma cero.

Lamentablemente, estas dos tendencias han aparecido con fuerza extraordinaria en los contextos internacional e interno a raíz de la quiebra del orden bipolar. La confusión es explicable —pero no justificable— en un contexto de transición sistémica como el que vivimos. El intento de explicar y de racionalizar el inestable "orden de cosas" actual —que se supone carente de referencias ideológicas aunque se constate la prevalencia del denominado "pensamiento dominante"— ha estimulado la discusión institucional y académica sin generar nuevos consensos de aplicación eficiente. Ello se ha traducido en incertidumbre más o menos generalizada y en la desorientación de las instituciones encargadas de prestar seguridad. En el agregado, el resultado es mayor vulnerabilidad.

Esta disminuiría considerablemente si se presta más atención intelectual y operativa a lo que se reconoce generalmente como premisa para estos debates: que el Estado es el principal sujeto de relaciones internacionales y que esa entidad política no ha podido aún ser superada a pesar de la considerable pérdida de soberanía. (Este último factor, por lo demás, es un proceso que data de fines del siglo XIX y cuya manifestación principal no es la desaparición de esa facultad sino el fortalecimiento de otra: la de la soberanía relativa.) En consecuencia, el sujeto que detenta esa calidad soberana sigue siendo el generador principal de seguridad y el que, como tal, debe ser estimulado a que desempeñe mejor sus funciones contemporáneas.

Ello no implica el desconocimiento de la complejidad creciente en que se contextualiza esta entidad condicionando sustantivamente su capacidad de acción. Pero tampoco implica que las funciones principales del Estado —control territorial, arraigo poblacional, ejercicio de la jurisdicción y del monopolio legítimo de la fuerza y una adecuada vinculación al derecho internacional— puedan ser segmentadas. Es verdad que la intensísima emergencia de la nueva modernidad o de la denominada "globalización" ha sustraído del Estado capacidad para ejercer las funciones tradicionales y que las demandas que provienen de los eventuales beneficiarios en el contexto contemporáneo se han sofisticado extraordinariamente. Pero esto no implica que el sujeto haya desaparecido sino más bien que debe ejercer su rol mediante mucho mejores mecanismos de coordinación y delegación controlada de funciones, lo que requiere extraordinaria energía gubernamental, recursos y capacidad de adaptación.

Por lo demás, ante el creciente desafío a la noción de "globalización" —que ya no se presenta solo en forma de debate académico sino en influyentes movimientos

políticos—, y frente a la renacida discusión sobre la necesidad y utilidad del Estado a propósito del ataque terrorista del 11 de setiembre del 2001, el debate sobre la materia adquirirá gran atención y modificará quizá el rumbo del discurso sobre seguridad. En él el Estado merecerá probablemente una atención revaluada especialmente en lo que concierne a su vigencia como factor de estabilidad social interna y externa dentro de un contexto de creciente complejidad que no es extraño a un nuevo balance de poder ni a una nueva administración de asimetrías.

Esto se ha corroborado en la práctica por la forma como se ha combatido en Afganistán al "fenómeno global" del terrorismo, así como por el nuevo discurso estratégico de la única súper potencia que ubica parte primordial de la responsabilidad en estados perfectamente individualizados (el denominado "eje del mal"). Si las responsabilidades de la defensa —como parte de la fenomenología mayor de la seguridad— encuentran una nueva orientación consensual, el debate sobre las definiciones de seguridad probablemente seguirá esa tendencia. Este retorno a la síntesis en el tratamiento del problema —que nunca como en esta época ha parecido tan disperso— favorecerá a los países menores que, por su naturaleza, requieren de mayor autoridad estatal democrática. Y también fijará el curso conceptual a seguir teniendo en cuenta las doctrinas de las potencias mayores aun cuando estas se hayan presentado, eventualmente, como inapropiadas.

APROXIMACIÓN SINTÉTICA A LA SEGURIDAD A TRAVÉS DE ALGUNAS LAS ESCUELAS PREDOMINANTES DE RELACIONES INTERNACIONALES

Seguridad tradicional. El realismo clásico es la escuela de pensamiento que ha permeado tradicionalmente el trasfondo de las políticas exteriores y de seguridad suramericanas y, por tanto, de la defensa. Centrado en torno de la vigencia del poder tradicional, el interés nacional y el Estado, se ha expresado en la región, aunque quizá de manera no premeditada, en las diferentes doctrinas nacionales de defensa. Ello ha ocurrido aun en gobiernos con fuerte tendencia al desarrollismo, aunque estos fueran gobiernos militares corporativos como el que lideró la Fuerza Armada en el Perú entre 1968 y 1975 (la denominada "primera fase"). En él, la noción de interés en términos de poder (y la del poder en términos de uso de la fuerza) fue manifiesta. De otro lado, aunque nociones de justicia social y de equidad estuvieran detrás de la política exterior del momento, la "política planetaria"

de la época no pudo haberse llevado a cabo sin la búsqueda deliberada de acumulación de poder. Al respecto, basta recordar que la compra de armamentos que se realizó en esa época tuvo en la geopolítica y en las "lecciones de la historia" su fundamento explícito. La noción tradicional de poder brindó a la actitud general de ese gobierno una racionalidad fundamental.

La convicción de misión histórica sustentada en la noción de que el individuo solo podía ser cambiado desde arriba (el "nuevo peruano"), dada la imposibilidad colectiva de evolucionar voluntariamente hacia la solidaridad extrayéndose del conflicto social, fue una marca de fábrica de ese gobierno.

Asimismo, la noción del Estado no pudo ser, en esa época, más "realista". El Estado como entidad abarcadora y en conflicto, y el estadista como gobernante absolutista y decisor perfectamente racional (orientado solo por la noción restrictiva de interés nacional) y perfectamente informado (según su percepción), solo podían producir los mejores resultados basados en la convicción de que producían las mejores decisiones. Es verdad que la noción de interés abarcó también aquellos intereses coincidentes o idénticos con las agrupaciones en desarrollo, pero estos fueron definidos más en relación con el conflicto con los países desarrollados (que en esa época adquirió características sistémicas). Las decisiones, de otro lado, siempre tuvieron como referencia el balance de poder mientras la política predominó abiertamente sobre el conjunto de los otros dominios, especialmente el económico. De manera más atenuada, esta forma de afrontar los problemas de la seguridad y de la defensa tendió a prevalecer en el ámbito de la política exterior en diversas épocas. (Los fundamentos realistas de nuestra diplomacia juridicista y hasta los de los de internacionalistas considerados en su época como los más innovadores, como García Bedoya, por ejemplo, son bastante evidentes.)

Quizá el elemento que tiende a excluirse de esa aproximación es el de la integración, que es una versión evolucionada de las premisas de la interdependencia (y que, en el Perú, fue acentuada por los militares en su ámbito subregional). Pero esta no llegó a permear plenamente las nociones de seguridad y defensa.

Seguridad no tradicional y económica. La emergencia de nuevos actores que escapan al control estatal realizando transacciones que comprometen al conjunto de la sociedad; la idea de que el Estado, siendo la entidad prevaleciente, no es totalmente predominante; y la noción de que el poder no es equivalente a la aplica-

ción de la fuerza, han estado también presentes, a su vez, en las aproximaciones de seguridad y defensa de las potencias mayores y menores. Estas interacciones extraestatales explican en parte el trato con actores económicos como las multinacionales, así como la incapacidad de los países desarrollados para reaccionar con medidas clásicas de uso de la fuerza frente a ciertas prácticas de los países en desarrollo como, por ejemplo, las expropiaciones o nacionalizaciones.

Y cuando la fuerza se aplicó convencionalmente en ciertos conflictos (Vietnam, por ejemplo), su poder no se tradujo en los resultados esperados. (Esta percepción puede estar cambiando, sin embargo, a la luz de la estrategia de aplicación de fuerza incontestable —*Overwhelming Force*— en los casos de Irak [1991] y de Afganistán [2002].)

De otro lado, la realidad de la presencia de un conjunto de actores contemporáneos legales —como las empresas transnacionales, que son las abanderadas de la denominada "globalización"— y la de agentes ilegales —como la subversión y los agentes del narcotráfico—, contribuyen a la necesidad de producir seguridad a través de mecanismos de defensa no convencional —ampliando su bagaje a otros dominios y aplicando la fuerza de manera más selectiva—, especialmente frente a estos últimos.

Pero quizá la más notoria contribución de la teoría que explica los fenómenos descritos —la teoría de la interdependencia— a la seguridad sea la constatación irremediable de que las asimetrías entre agentes son necesarias para la cooperación, para la defensa y para establecer regímenes ordenadores de sectores de la actividad internacional. Si ello supone la aceptación de potencias mayores y menores —y, por tanto, de la desigualdad—, también implica la necesidad de administrar la vulnerabilidad —reduciéndola— frente a la influencia externa. Esta marca de fábrica de la interdependencia está vigente hoy, por ejemplo, en los intentos regimentales de "gobernar la globalización" como antes lo estuvo eventualmente en las nociones de seguridad económica colectiva (el diálogo Norte—Sur) que justificaron, en diversas potencias medianas y mayores, la protección (o la menor apertura) de ciertas áreas estratégicas de la producción. Al respecto, debe recordarse que en los países en desarrollo esta idea estuvo en el centro de las políticas de seguridad económica como la que postuló el modelo de sustitución de importaciones basadas en la convicción de que la realidad de una estructura centro—periferia perjudicaría, en ausencia de protección, las posibilidades de desarrollo de las economías y el bienestar de las sociedades nacionales.

Seguridad colectiva. De otro lado, no hay mejor manera de entender la seguridad colectiva que la noción de regímenes internacionales. Las alianzas o agrupaciones de países que se organizan en defensa de intereses comunes lo hacen bajo instituciones —formales o informales— que se rigen por principios, normas, reglas y procedimientos que establecen las condiciones de su vigencia. Si los países miembros se desafilian de los principios o normas que rigen la organización, esta cambia o se quiebra. Este puede ser el caso de los regímenes que organizaron el sistema bipolar, pero no el de ciertas instituciones específicas, como el TIAR, que han subsistido a pesar del cambio de los principios operativos matrices. La vigencia de este último se debe más al mantenimiento excepcional de reglas y procedimientos sin que se hayan producido cambios dentro del sistema, alterando así el patrón de comportamiento esperado de los regímenes internacionales. Sin embargo, su subsistencia y la restauración de los principios de seguridad compartidos a la luz del predominio democrático en la región, han permitido invocarlo como mecanismo de seguridad colectiva, lo que ha contribuido a legitimar la reacción norteamericana frente a la agresión del 11 de setiembre y a la actualización de la lucha global contra el terrorismo.

Así como la síntesis de la complejidad —enfatizando el rol del Estado— ayuda a explicar y organizar la problemática de la seguridad y la defensa en un país como el Perú, la aplicación de algunos principios básicos de relaciones internacionales contribuye a evaluar la problemática general de la seguridad internacional y colectiva.

EL PROYECTO DE REESTRUCTURACION DE LAS FUERZAS ARMADAS

Gral. Edgardo Mercado Jarrin

El análisis lo hacemos tocando los temas siguientes:

1. La situación
2. Una cuestión previa a la reforma: definir la misión y funciones de las FF.AA.
3. Seguridad Nacional, Defensa Nacional: diferenciaciones en naturaleza, finalidad y alcances.
4. Sistema de Defensa Nacional
   a) El Presidente, de la República
   b) Fundamentos Generales
   c) Ministerio de Defensa
5. Modernización de las FFAA
6. Metodología para la apreciación estratégica
7. Conclusiones

Anexo 01 Metodología para la apreciación estratégica.
Anexo 02 Propuesta de esquema de Seguridad Nacional

1. SITUACION

La revolución geoestratégica esta modificando el escenario estratégico pos guerra fría y requiere una moderna agenda de seguridad internacional y nacional y una metodología para diseñarla.

Tres nuevas situaciones concurren hacia la necesaria revisión, modernización y democratización de la política de defensa y por ende la reforma de las Fuerzas Armadas.

- En el ámbito Interno, en el periodo de Julio de 1990 a noviembre del 2000 se infligió grave perjuicio a la institución al ser manipulada en detrimento del proceso democrático y alterarse gravemente los valores éticos y morales que la sustenta. La consolidación de la democracia es el primer elemento de, la situación y la reforma de las FFAA se inserta en este proceso.

- La segunda situación es la revolución táctica en el arte de la guerra ocurrida en Afganistán. El empleo tan sólo de reducidas fuerzas especiales ya no organizadas en batallones o brigadas; ligeras, móviles, capaces de desencadenar rápidamente un intenso barraje de fuegos- versátiles y polifuncionales al cumplir múltiples funciones. Enjambres de «cibersoldados» en comunicación por satélite con sus comandos quienes actúan fuera del teatro de operaciones- una nueva imagen del campo de batalla del futuro. Sin embargo, no se trata, de una revolución estratégica y por tanto se mantienen los principios de la guerra.
- La tercera situación es el hecho que en la era pos Guerra Fría y en un mundo cada vez más globalizado, surgen nuevas formas de relaciones internacionales. El concepto tradicional de seguridad se discute, la conscripción universal de hombres se está aboliendo cada vez más; la región enfrenta uno de los momentos de mayores esfuerzos integracionistas y se ejecutan nuevas prácticas en las medidas de confianza y cooperación militar que permiten reflexionar sobre las amenazas tradicionales.
- En suma, el contexto político global, regional y nacional es hoy radicalmente diferente de lo que era apenas una década y ello hace necesaria la reforma de las FF AA.

2. UNA CUESTION PREVIA A LA REFORMA: definir la misión y funciones de las FF.AA.

Las FF.AA tienen una misión definida por la Constitución, permanente, trascendente que se sustenta en la tradición, valores éticos, los objetivos nacionales, la política de seguridad nacional. Esta misión es la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial y los intereses nacionales frente a la agresión externa. Sólo puede cambiar si cambia el texto de la Constitución.

Además cumple otras misiones y funciones secundarias como participar en el desarrollo nacional, defensa civil en caso de desastres, control de la subversión cuando afecta a los objetivos nacionales, apoyo a la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, accion cívica, participación en el exterior en misiones de paz y otras.

La asignación previa de las misiones y funciones secundarias que se desea asignar a las FF.AA preside toda decisión ulterior en materia de reformas de la defensa nacional. El gobierno no debe decidir corno reformar a las FFAA si previamente no ha definido qué misiones y funciones deberá o no realizar.

La decisión respecto a cuánto o cuántos recursos se debe asignar a los programas de defensa debe comenzar con una clara Estrategia de Seguridad Nacional basada en las amenazas, la identificación de intereses y valores del país. Por tanto, antes de cualesquier reducción presupuestaria y de iniciar el proceso de reforma es necesario, previamente, la formulación de una Directiva de Gobierno que defina la misión y funciones que se desea asignar a las FFAA.

Para ello debe procederse a la actualización del Planeamiento Estratégico, de manera que el Poder Ejecutivo tenga una idea clara de las misiones y funciones que estimen disponer deban cumplir las FFAA, antes de proceder al proceso de reforma.

Cuando las amenazas a los intereses nacionales son múltiples, variadas e inciertas y no conducen a perfilar un escenario específico para el análisis, como el presente caso, es más adecuado para los planificadores militares la determinación de funciones, misiones y la Fuerza, sustentar la apreciación y el planeamiento estratégico básicamente en la capacidad real del potencial nacional, de la situación económica del país y enfocarla hacia objetivos en lugar de escenarios específicos.

3. SEGURIDAD NACIONAL, DEFENSA NACIONAL Y DEFENSA MILITAR: DIFERENCIACIONES EN NATURALEZA, FINALIDAD Y ALCANCES.

El concepto de seguridad debe ser entendido como la garantía de paz, estabilidad e. independencia con la finalidad de asegurar un desarrollo sostenible en las mejores condiciones, cuyos alcances son mas amplios que la defensa nacional; menos centrado en el Estado, con una óptica más orientada al ciudadano, a la persona humana; con un enfoque en lo interno y en lo externo referido en lo esencial a su entorno estratégico vecinal pero con la debida importancia de otros actores internacionales y menos ligada a una concepción exclusivamente territorial. Es una versión holística, vinculada a un desarrollo humano sostenible, con justicia social y equidad y al imperativo de realizar los principios democráticos y los derechos humanos en el proceso de decisiones del Estado, valores que en un mundo globalizado se han convertido en universales. Incluye a la defensa nacional como uno de los medios para alcanzarla y se amplia mediante, la cooperación unilateral y multilateral.

La Defensa Nacional, más orientada al poder relativo, es un sistema complejo de previsiones en el que se interrelacionan los aspectos políticos, económicos, sociales y militares para permitir la supervivencia del Estado. Es a su vez un concepto más amplio que la defensa militar a la que incluye, hace uso de todos los elementos del poder nacional durante la paz y la guerra para asegurar los intereses nacionales. El arte y ciencia de desarrollar y emplear estos elementos del poder se denomina Estrategia Nacional o también Estrategia de Seguridad Nacional.

La formulación y emisión de la (s) directiva (s) de política de seguridad y defensa nacional es responsabilidad de los civiles

La estrategia militar es significativa únicamente en el contexto de la Política de Seguridad Nacional y de la Estrategia de Seguridad Nacional diseñadas por el gobierno para orientar la formulación de las Estrategias Política, Económica, Psicosocial y Militar en el ámbito de la seguridad. Podemos definir a la Estrategia Militar como el arte y ciencia del empleo de las fuerzas amadas para asegurar los objetivos de seguridad de la política nacional mediante la aplicación de la fuerza o la amenaza de su empleo. Es responsabilidad de los militares. Su paso crucial es interpretar los objetivos de la política de seguridad derivados de la Política Nacional del gobierno, en objetivos militares claros, concisos y alcanzables. Su formulación es responsabilidad de los militares quienes cuantifican el riesgo que enfrenta la nación, pero son los líderes civiles quienes juzgan dicho riego.

Es un error frecuente, inclusive en los Libros Blancos de Defensa, igualar los conceptos de seguridad nacional, defensa nacional (estrategia de seguridad nacional) y defensa militar (estrategia. militar nacional); por lo tanto es necesario comenzar por diferenciar el conocimiento de su naturaleza, jerarquía y empleo de tales conceptos en la revolución geoestratégica que vive el mundo. La mayoría de las amenazas no son precisamente de naturaleza militar. Urge pues una reflexión sobre la seguridad en el siglo XXI.

Cualesquiera sean los conceptos diferenciados que finalmente se adopte referentes a seguridad, defensa nacional y defensa militar, en todos ellos la democracia como fuente de legitimidad es una condición necesaria para la paz y por lo tanto su fortalecimiento es un factor clave en materia de seguridad. Por ello preservar la democracia, como la seguridad y defensa nacional son responsabilidades de todos. Estimamos que a la sociedad peruana le preocupa tanto la democracia como la seguridad nacional, y no está dispuesta a una reestructuración que ignore la una o la otra.

Nuestra premisa básica es que la responsabilidad fundamental en el diseño de la política de seguridad nacional, el otorgamiento de los recursos para disuadir la eventualidad de un conflicto y asegurar los intereses nacionales, recaen en el gobierno nacional. Esta responsabilidad no es pues competencia del Ministerio de Defensa como concluye el informe final de la Comisión para la reestructuración integral de las FFAA en su Cap. VII y el proyecto del Ministerio de Defensa remitido al Congreso, sino del Presidente de la República, y para ello dispone del Consejo de Seguridad Nacional como integrador final del proceso de la formulación de la Política y Estrategia. de Seguridad Nacional y cuenta con la Secretaria de Seguridad Nacional y las Oficinas de Seguridad Nacional de los ministerios, entre otras, como órganos que proporcionan los insumos, estudios y apreciaciones político estratégicas pertinentes y funcionan en calidad de estado mayor del Presidente y del Consejo de Seguridad Nacional para todo lo relacionado con la Política de Seguridad.

Se requiere una definición política sobre, cuales son los intereses nacionales prioritarios, el análisis de las amenazas que los afectan, las necesidades defensivas de.¡ país y por lo tanto la misión y funciones de la Fuerza Armada y ello no es atributo del Ministerio de Defensa.

Además, este diseño de la política de seguridad nacional es una cuestión previa a la reestructuración de la fuerza armada que no ha tenido lugar. Es renunciar a la conducción política del Jefe de Estado, en el ámbito de la Defensa Nacional, delegar en el Ministerio de Defensa la responsabilidad de diseñar la Política de Seguridad. Las estrategias en los ámbitos político, económico, psicosocial y militar pertinentes a la Defensa Nacional, son materias que competen al Consejo de Seguridad Nacional cuya presidencia la ejerce el Presidente de la Republica.

En la compleja problemática de la Defensa Nacional, no obstante que Chile se arma para una guerra convencional corta contra cualesquiera de sus vecinos, Perú no considera valida ninguna hipótesis de conflicto con los países limítrofes, sin embargo, tenemos que disponer de una capacidad de defensa para disuadir, defendemos y prevalecer en la eventualidad de un conflicto. En la actualidad, podríamos estar ingresando peligrosamente a una situación de indefensión. La ausencia de una Política de Seguridad Nacional, motivada mayormente por la falta de su diseño a nivel Estado, tiene enormes costos.

En el informe final de la Comisión para la reestructuración integral de la FFAA, Cap III se reitera que el Ministro de Defensa es el responsable de diseñar la política

de defensa., en efecto textualmente se dice:
El Ministerio de Defensa «funcionara" como órgano de diseño, ejecución y supervisión de la política de defensa ..."
En otro párrafo agrega «hoy existe un Ministerio de defensa que no cuenta con una organización que le permita definir la política de defensa".
El dictamen de la Comisión de Defensa del Congreso, no obstante las objeciones remitidas por los ex Comandantes Generales del Ejército, arrastra las recomendaciones del informe en referencia al absorber a la actual Secretaria de Seguridad Nacional y sustituirla en el proyecto de ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional por la Dirección General de Política y Estrategia en cuyo artículo 40 se le asigna las funciones que realiza dicha Secretaria- En efecto, se puntualiza que:

«Es el organismo encargado del planeamiento, orientación, coordinación y supervisión de acciones de la Política de. Defensa del Estado».

De esta manera, el Presidente, de la Republica, y el Consejo de Seguridad Nacional queden sin órganos directos que los asesoren, recomienden y formulen los aspectos de planeamiento y coordinación en el ámbito de la defensa nacional.
En resumen, se han producido graves distorsiones doctrinarias en el proceso de reestructuración de la FFAA tales como:

- La falta de una Directiva del Gobierno que diseñe la Política de Seguridad, defina previamente la misión y funciones de las FF.AA y sirva como marco orientado a dicha reestructuración.
- El proyecto de ley orgánica del Ministerio de Defensa deja de lado al Presidente de la República en su responsabilidad de formular y conducir la Política de Defensa para delegarla en el Ministerio de Defensa.
- El Ministerio de Defensa absorbe la Secretaría de Seguridad Nacional y al hacerlo se produce un sobre dimensionamiento de la estructura de poder de dicho ministerio. De esta manera, no obstante estar el Ministerio de Defensa en manos de civiles, se mantiene en la institución militar la tendencia latinoamericana de atribuirse en materia de Seguridad Nacional responsabilidad primordial para hacer frente a una serie de amenazas, internas y externas, produciéndose lo que precisamente debe subsanarse: la militarización de la seguridad nacional pues los civiles son responsables de definirla.

4. SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL.

a) **Presidente de la República.-.**

Deberá precisarse en la Constitución que le comete en calidad de Jefe Supremo de las FF.AA la formulación de la Política y Estrategia de Seguridad Nacional.

b) **Fundamentos Generales.-**

En el primer capítulo de la Ley del Sistema Nacional –como Fundamentos Generales- debería incluirse lo siguiente:

- El ámbito de la política de defensa es mucho más amplio que el de una política militar, se desarrolla en los campos político, económico, psicosocial y militar. La política militar es convergente y está amparada en la política de defensa.
- Es una política de Estado y suprapartidaria en cuanto trasciende a los gobiernos y está por encima de las contingencias políticas. Tiene una connotación de permanencia, susceptible a los cambios tecnológicos, científicos y del contexto internacional.
- Debe ser coherente con la política de desarrollo nacional y vinculada con la política exterior, manteniendo armonía con otras necesidades de la población y articulada con las principales políticas sectoriales.
- Debe responder a los intereses nacionales y enmarcarse dentro de los lineamientos prescritos por la Constitución.
- Debe ser realista correspondiendo a la real capacidad del país de acuerdo a sus posibilidades y vulnerabilidades, las relaciones y capacidades vecinales y la situación geopolítica en el entorno internacional.
- Los medios para llevarla a cabo deben guardar proporción con las amenazas reales. El Estado debe proporcionar los medios para hacerles frente.
- En su función primordial de cautelar la integridad territorial y la independencia, deberá asumir un carácter preferentemente disuasivo.
- Es obligatoria. Todos los peruanos deben participar activamente en la Defensa Nacional.

c) Ministerio de Defensa.-

Los Ministerios de Defensa se crean o se reforman para conseguir cuatro propósitos.

Estimamos necesaria la reestructuración del Ministerio de Defensa- En el informe de la Comisión para la Reestructuración Integral de las FFAA, se destaca como uno de los dos roles fundamentales que debe cumplir el Ministerio de Defensa «dirigir el proceso de reestructuración de las mismas» si bien es una tarea que deberá cumplir el Ministerio de Defensa, no constituye un propósito fundamental en su creación o reforma.

De lo que se observa en las modernas democracias, pareciera que los Ministerios de Defensa han sido creados para cumplir cuatro propósitos conceptualmente diferentes pero interrelacionados y que deberán tenerse en cuenta en su reforma puesto que según el Informe se toma al Ministerio de Defensa como eje central de la reestructuración de las FFAA

(1) El primer propósito es que el Ministerio de Defensa estructure las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las FFAA. El Ministerio de Defensa es el vehículo fundamental para institucionalizar las relaciones entre los que detentan el derecho democrático de gobernar a través de un proceso electoral y los que tienen el monopolio de la violencia.
Es el mecanismo institucional clave para la consolidación democrática

(2) El segundo propósito es el de definir y distribuir las responsabilidades entre civiles y militares. La Defensa Nacional es tarea de todos. En el país las relaciones cívico-militares son precarias, frágiles, inciertas y muchas veces inexistentes, expresión de las vulnerabilidades de la estructura del sistema de defensa Un Ministerio de Defensa es un mediador entre la democracia y las FFAA que busca integrar los valores propios de las FFAA y los de la sociedad civil. La falta de un efectivo y eficiente mediador ha sido una de las causas que condujeron a la politización de las FFAA en la década de los 90.

(3) Un tercer propósito que se busca al crear a reorganizar un Ministerio de Defensa es el de fortalecer la eficacia del empleo de las FFAA; es decir maximizar su eficacia para ofrecer seguridad y defensa a la nación. En la guerra moderna la importancia de la acción conjunta en todos los escalones se han acrecentado y

un Ministerio de Defensa facilita la coordinación y el empleo conjunto y dinámico de los Institutos necesarios para lograr una mayor eficacia

(4) El cuarto propósito y el más importante en la creación o reorganización de un Ministerio de Defensa es la maximización de la eficiencia en el uso de recursos -fondos, equipamiento, mantenimiento, investigación y desarrollo. Históricamente en el país cada Instituto ha manejado sus propios presupuestos y aún las adquisiciones se han hecho en función de los objetivos de cada Instituto y no de los Objetivos de Seguridad consecuentes con el interés nacional. Los Institutos han gozado de enorme independencia en el manejo de adquisiciones y a menudo con el carácter de secretas careciendo de la necesaria transparencia para ganar el apoyo de la opinión pública. Actualmente la globalización y democratización exigen transparencia y el vehículo a través del cual se racionaliza esta distribución de recursos es el Ministerio de Defensa Nacional

EL PODER

Otro aspecto fundamental en la reorganización de un Ministerio de Defensa es el poder que debe disponer, dado que este se encuentra en todos los aspectos de las relaciones civil-miilitares. La pregunta a la que hay que dar respuesta es la siguiente, ¿El Ministerio de Defensa como Institución o el Ministro de Defensa como individuo disponen de una adecuada posición en la estructura de poder? Desde su creación el Ministerio de Defensa como Institución ha carecido de poder y en la última década el Ministro de Defensa como individuo fue avasallado por el ex asesor de inteligencia y muchas de sus funciones fueron usurpadas por éste, transfiriéndose el poder real a este último. El Ministerio de Defensa en la década pasada fue únicamente una fachada y el Ministro no tuvo gravitación política alguna. Los Ministros de Defensa simplemente no fueron actores en la ejecución de la política de defensa

La normalización de la relación cívico militares en un contexto democrático depende en gran medida del poder que dispongan el Ministerio de Defensa como Institución y que los Ministros de Defensas estén integrados en el gabinete con orientaciones claras de autoridad que emanen del Presidente o Primer Ministro.

Sin embargo, puede ocurrir un sobre dimensionamiento en la estructura de poder lo cual tampoco es recomendable, Un análisis del informe de la Comisión nos

permite concluir que al tratar de darle más poder al Ministerio no sólo se ha incurrido en exceso sino que se le resta atribuciones y asesoría al Presidente de la República, pues lo que se ha hecho es prácticamente poner todo el actual sistema nacional a órdenes del Ministerio de Defensa, pues ahora tiene todas las competencias: políticas, administrativas, de personal, operativas, de adquisiciones e instalaciones.

Las propuestas del Informe restan asesoría y atribuciones al Presidente justamente en el proceso de globalización y en la revolución táctica del arte de la guerra, éste está tomando cada día más poder aún en las decisiones militares del campo de batalla. En la guerra moderna debido a su mayor letalidad, cada vez serán más restrictivas las atribuciones del estratega y más profunda la subordinación del objetivo militar al objetivo político. En Kosovo, Clinton ordenó que no se ordenara el empleo de los helicópteros Apache debidamente emplazados en Albania y listos para apoyar la ofensiva final norteamericana, y culminar con la derrota de los serbios- las fases de la escalada aérea fueron determinadas por el Presidente y no por el conductor militar. En Afganistán, el apoyo aéreo a los combatientes afganos contra el dispositivo militar Talibán contra Mazar Sharíf, Kabul y Kandahar fue decidido por Bush y no por el Jefe militar. En la guerra del Cenepa la orden del alto al fuego en el Teatro de Operaciones fue decidida por Fujimori sin saber donde estaban nuestras primeras líneas y ello nos costó la servidumbre de Tiwinza.

5. MODERNIZACIÓN DE LAS FF.AA.

Las FFAA se orientan hoy hacia cuerpos profesionales más reducidos y con armamento tecnológico avanzado. Su modernización debe basarse en dos pilares básicos: la ética/moral y la profesionalización.

(1) Hay que repensar la ética y la moral. Es conveniente formular un Código de Ética que regule el comportamiento del oficial. La crisis reciente nos lleva a reflexionar que precisamente estamos sujetos permanentemente al juicio moral de la ciudadanía; por tanto, nos exige una conducta profesional intachable dentro del respeto a la ética como valor que tiene sus propias reglas entre nosotros porque al Ejército se ingresa para servir sin espera de compensaciones.

(2) En cuanto a la profesionalización será imprescindible una amplia reevaluación de los planes curriculares de todas las escuelas y de acuerdo a ello promover la excelencia de la formación militar. Seria recomendable que tanto el CAEN como las Escuelas de Guerra de los Institutos dediquen dos meses del presenta año lectivo para mediante mesas redondas los propios oficiales discutan ¿Cuál es la FF.AA del futuro a la que ellos aspiran pertenecer? La reforma debe orientarse a proporcionar a los oficiales además de su carrera un grado universitario en dos fases al egresar de la Escuela de Oficiales saldrían con una licenciatura; luego dentro de los próximos 10 años seguirán en las Universidades una maestría. La ley debe precisar que sólo podrán pedir su baja o pase al retiro al cumplir 20 años de servicio, en compensación a los esfuerzos del Estado y no siete como es ahora. Buscar la disminución gradual de los gastos corrientes a fin de aumentar los gastos de entrenamiento, mantenimiento y adquisiciones. Fortalecer la misión trascendente de la Defensa Nacional creando una FF.AA capaz de disuadir, defenderse y perdurar en el conflicto. Incorporar el desarrollo tecnológico basado en nuestra propia realidad el entorno geopolítico y acorde con nuestras posibilidades económicas. Preservar y extender la democracia, el respeto irrestricto de los Derechos Humanos fortaleciendo la institucionalidad política

(3) En el campo operativo. Disponer, de uno o dos núcleos de fuerza centralmente ubicada, versátil, altamente móvil y potente, caracterizados en su composición por el cumplimiento de dos conceptos:

- Capaces de obtener la superioridad de informaciones, pues esta proporciona la ventaja en tiempo y la inteligencia imprescindible para conseguir y mantener la iniciativa en la lucha por la libertad de acción.

- Capacidad de operar en profundidad. Hoy las operaciones en profundidad son esenciales para la obtención de la superioridad en la capacidad de acción en el campo de batalla- Se basa en un conjunto combinado de sistemas eficaces de inteligencia, de armas de largo alcance, helicópteros, fuerzas especiales y blindados, capaces de penetrar en zonas protegidas en la retaguardia del adversario y sobrevivir.

6. METODOLOGÍA PARA LA APRECIACIÓN ESTRATÉGICA.

En el planeamiento integral de la Defensa Nacional se emplea una metodología para el diseño de la Política y Estrategia de Seguridad Nacional que al parecer se ha omitido en el proceso de reestructuración que comentamos.

La estrategia es un arte y una ciencia. Es un arte por ser altamente creativa y una ciencia porque sigue ciertos patrones que requieren una comprensión común de su terminología, su adhesión a ciertos principios, disciplina y constituir un proceso rector.

Esta metodología sigue ciertas pautas, lineamientos, guía, que ayuda a los líderes políticos y estrategas a diseñar la Política y Estrategia de Seguridad Nacional en un ambiente de extrema complejidad en lo externo e interno, con la finalidad de conseguir coherencia, continuidad y consenso en su formulación minimizando los malos entendidos entre políticos y militares. Debe entenderse que se trata de pautas, guías, lineamientos generales, y no de una fórmula, que se emplea en los centros de altos estudios nacionales, llámese War College (EEUU) o CAEN (Perú) y que la estrategia debe ser diseñada teniendo en cuenta las características particulares de tiempo, lugar y personalidades involucradas. Por tanto, las pautas a seguir ofrecen una aproximación para orientar la complejidad de la formulación Estratégica de la Seguridad Nacional.

A propósito, es pertinente señalar que de conformidad con el Acuerdo Nacional recientemente suscrito por todos los partidos políticos, en el corto plazo, el gobierno procederá a la creación del Centro de Planificación Estratégica de Desarrollo del Perú, el que tendrá que utilizar la metodología pertinente.

A continuación presentamos una guía para la Formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad y el sistema de¡ Consejo de Seguridad Nacional; el primero no empleado y el segundo eliminado en el proceso de reestructuración de las FFAA provocando graves distorsiones doctrinarias.

7. CONCLUSIONES

Los derechos y obligaciones del personal militar a menudo difieren de aquellos que corresponden a otras profesiones. Para que los civiles se compenetren de la cultura y conducta de los militares, es necesario que comprendan tales derechos y obligaciones. Sin la comprensión de la comunidad civil, seria difícil al personal militar desarrollar el tipo de relaciones civil militares necesarias tanto para la acción conjunta en la metodología de la apreciación estratégica como en la toma de decisiones sólidas y su seguimiento en materia de Defensa Nacional.

Para que tenga éxito el proceso de reestructuración de las FFAA será necesario:

- Una infraestructura legal que la sustente sin exceder las competencias claves del Ministerio de Defensa y recursos.
- Civiles responsables y capacitados en Defensa Nacional con posibilidades de hacer carrera en el Ministerio
- Militares preparados con experiencia profesional

ANEXO 1: Metodología para la apreciación estratégica,
ANEX02: Propuesta de esquema de Seguridad Nacional elaborado por los ex Comandantes Generales

SISTEMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Los principales órganos al más alto nivel para temas de seguridad nacional son:

- Consejo de Seguridad Nacional
- Secretaria de Seguridad Nacional
- Oficinas de Seguridad Nacional (Ministerio, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales).

GUIA PARA LA FORMULACION DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La estrategia de seguridad nacional debe ser formulada de acuerdo a las características de tiempo, lugar y personalidades involucradas. A continuación se proporciona una guía, no una fórmula, una aproximación para orientar la complejidad de la formulación estratégica, con la intención (de conseguir coherencia, continuidad y consenso en los planificadores de políticas de seguridad, estrategias de seguridad nacional y estrategia militar nacional.

1. VALORES NACIONALES

Representan las bases legales, filosóficas y morales para la continuidad del sistema peruano

2. INTERESES NACIONALES

Son las necesidades y aspiraciones largamente sentidas que forman parte de la conciencia colectiva. Constituyen el foco de atención de nuestras acciones para asegurar su protección y el punto de partida para definir los objetivos de seguridad nacional y luego la política de seguridad.

Para facilidad se les agrupa en cuatro "Categorías" y tres grados de "Intensidad»

3. APRECIACION ESTRATEGICA

La apreciación estratégica se inicia con la selección de los intereses empleando los criterios siguientes:

Paso l.: Determinar los intereses
Por categoría: defensa del territorio; bienestar económico; orden regional favorable; promoción de valores.
Por Intensidad: Vitales, Importantes y Periféricos.

a). Vitales, cuyo incumplimiento tendrá consecuencias inmediatas en el corazón de los intereses nacionales; debe tomarse todas las acciones necesarias para defenderlos, incluyendo cuando sea necesario el empleo del poder militar
b) Importantes, cuyo incumplimiento provocará daño que eventualmente afectara el corazón de los intereses nacionales.
c). Periféricos, cuyo incumplimiento resultará en daño que probablemente no afectará el corazón de los intereses nacionales

Paso 2.: Examinar el ámbito externo e interno para identificar y apreciar los desafíos que afectan a los intereses del País (Fuerzas, tendencias, oportunidades y amenazas)

-Tendencias defensivas (Amenazas y Oportunidades)
-Tendencias económicas (Amenazas y Oportunidades
-Tendencias de orden regional (Amenazas y Oportunidades)
-Tendencias de promoción valores (Amenazas y Oportunidades)

Para ser útil la apreciación debe analizar y explicar cuales y en que forma son afectados los intereses del país.

Paso 3.-b) Comparación con la Estrategia de Seguridad Nacional vigente. Estimar donde se está de acuerdo o en desacuerdo con la estrategia de seguridad nacional y las razones del desacuerdo

Paso 4.: Recomendaciones políticas. Basada en la apreciación determinar las políticas que deben orientar los ámbitos político, económico, psicosocial y militar para proteger al país contra las amenazas y tomar ventaja de las oportunidades.

4. POLÍTICA NACIONAL

Amplio curso de acción o una orientación declarativa adoptada por el gobierno para la obtención de los Objetivos Nacionales y formular la Estrategia de Seguridad Nacional.-

5. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Arte y ciencia (le desarrollar y emplear todos los recursos del potencial nacional. para asegurar los intereses nacionales.
Las oficinas sectoriales de planificación trabajan estrechamente con la Secretaria de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional como final integrador
El proceso se basa en:
a) Fines (Objetivos NACIONALES)
b) Formas de Acción (Concepto Estratégico Nacional)
c) Medios (Potencial Nacional)

6. ESTRATEGIA MILITAR

Arte y ciencia del empleo de las FFAA para asegurar los objetivos de la política nacional mediante la aplicación de la fuerza o la amenaza de su empleo. Su formulación solo es significativa dentro del proceso arriba expuesto.

El paso fundamental es traducir los objetivos de la política nacional en objetivos militares alcanzables, claros y concisos.

El proceso comprende la secuencia siguiente:

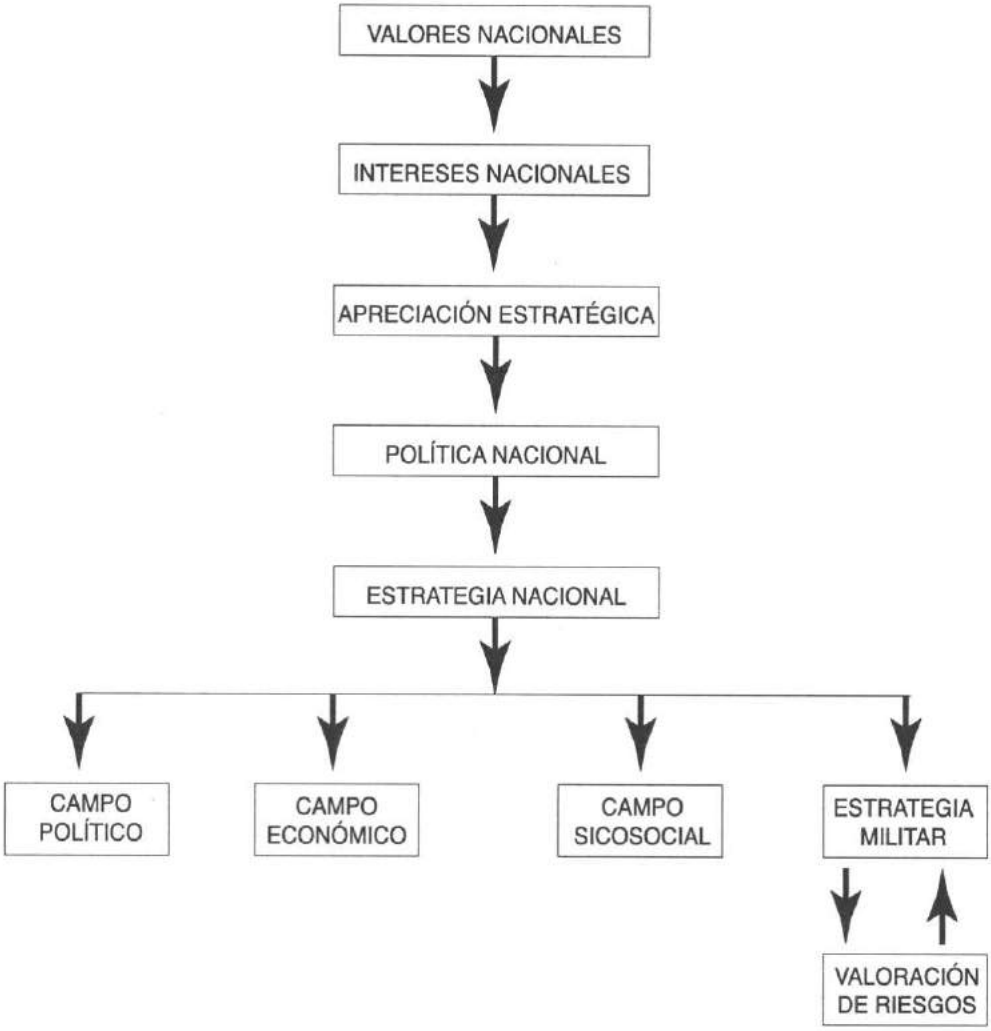
a) Objetivos militares ¿qué?
B) Concepto estrategico ¿cómo?
C) Potencial milital ¿con qué?

7. VALORIZACION DE RIESGOS

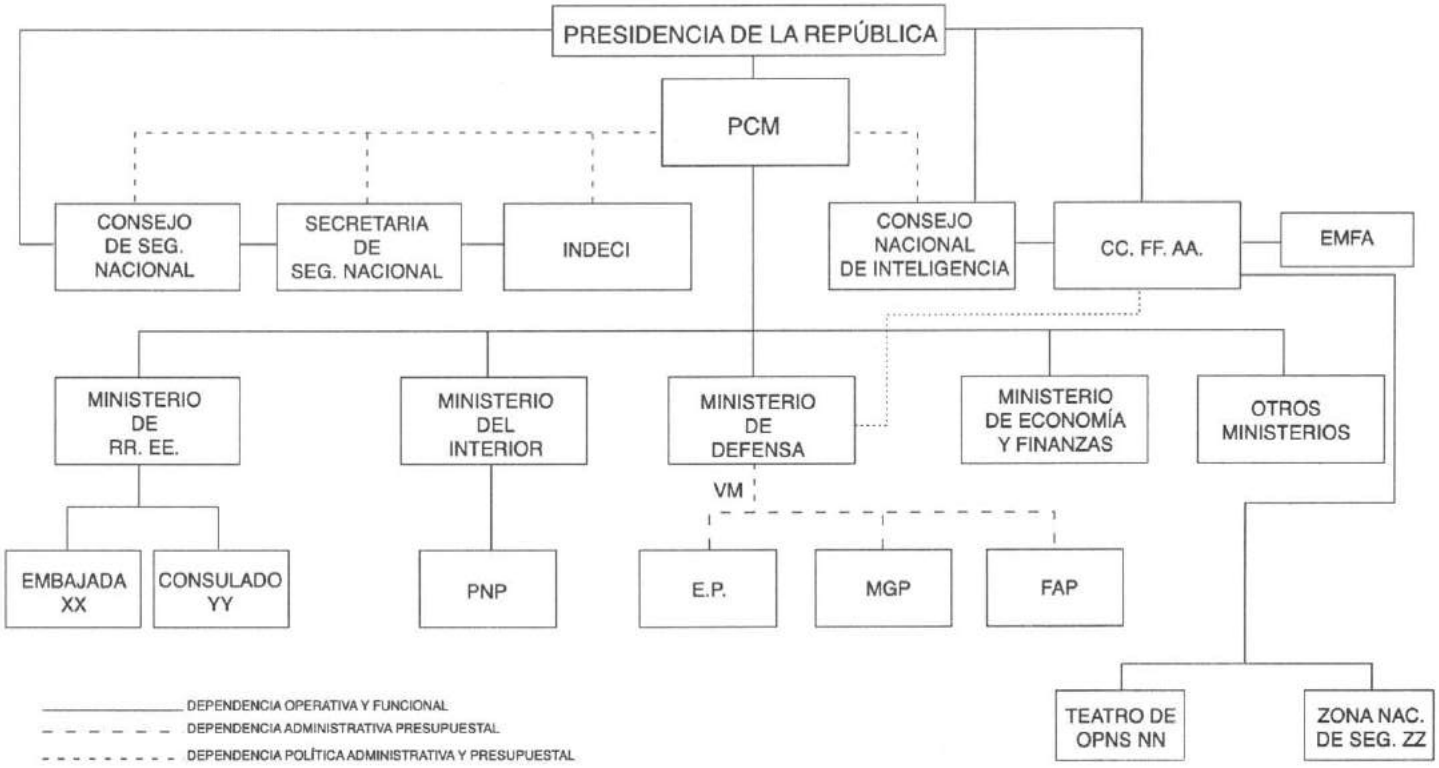
No siempre existen recursos disponibles. Cuando son inaceptables hay que revisar la estrategia de tres maneras:

- Reducción de Objetivos
- Cambio de Conceptos
- Incremento de Recursos.

Anexo 1


VALORES NACIONALES
INTERESES NACIONALES
APRECIACIÓN ESTRATÉGICA
POLÍTICA NACIONAL
ESTRATEGIA NACIONAL
CAMPO POLÍTICO
CAMPO ECONÓMICO
CAMPO SICOSOCIAL
ESTRATEGIA MILITAR
VALORACIÓN DE RIESGOS

Anexo 2
PROPUESTA DEL ESQUEMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL
Por los Ex Comandantes Generales



DISCUSIONES SOBRE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES Y FORMACIÓN MILITAR

FORMACION MILITAR Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES
23 DE OCTUBRE DEL 2001

Embajador Hugo Palma

Esta sesión está ordenada temáticamente: una primera parte abarca aspectos jurídicos, y luego se tratan aspectos sociales o sociológicos. El orden es el siguiente: dos presentaciones sucesivas sobre aspectos constitucionales y legales, a cargo de los doctores Alberto Otárola y Alfredo Prado; luego el doctor Marcial Rubio Correa tratará el tema de la formación militar, y continúa la ponencia "El crecimiento de la Fuerza Armada", a cargo del doctor Andrés Gómez de la Torre. Posteriormente se comentarán unas ideas enviadas por el doctor Juan Velit Granda. Seguiremos con "El rol social de las Fuerzas Armadas", del doctor Agustín Haya de la Torre, y con "Las consecuencias sociales de la estructuración militar", del doctor Nelson Manrique. Terminaremos con uno de los temas que más preocupan a la Fuerza Armada en este momento: el de su "imagen", preparado por el doctor Javier Protzel. Alejandro San Martín se concentrará en los puntos que considere más importantes —especialmente en las conclusiones—, porque la idea es que de este trabajo salga un conjunto de propuestas, partiendo del principio de que si efectivamente queremos abordar los problemas de seguridad y defensa, necesitamos acumular ideas.

CUESTIONES CONSTITUCIONALES Y ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL PERÚ

Doctor Alberto Otárola Peñaranda

Este trabajo responde a una preocupación que viene de tiempo atrás. La pregunta es: ¿Qué es lo que deben ser las Fuerzas Armadas? Es decir: ¿De dónde viene la legitimidad de origen de las Fuerzas Armadas? ¿Cuáles deben ser sus roles según la Constitución? ¿Cuáles deben ser sus límites?

Hemos partido de tres ideas básicas. En primer lugar, hemos aclarado la Constitución histórica del Perú; es decir, el conjunto de mecanismos, usos y costumbres constitucionales que han devenido en una definición precisa y otra ambigua sobre las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, hemos analizado los factores de crisis

constitucional de las Fuerzas Armadas. Finalmente, hemos avanzado hacia una suerte de posibilidades propositivas para la modernización institucional de las Fuerzas Armadas.

Hemos partido de una idea fundamental, que debería ser un aporte sustantivo al debate: cualquier cambio o reforma constitucional de las Fuerzas Armadas debe venir de la institucionalidad democrática. Una de las causas del fracaso de algunos intentos de reforma de las Fuerzas Armadas ha sido, precisamente, el hecho de que hayan tenido en cuenta lo que las Fuerzas Armadas quieren ser, y no lo que el poder constituido quiere que sean. La idea de base es que cualquier proceso de reforma de las Fuerzas Armadas debe venir del poder constituido. Es decir, los gobernantes legítimamente elegidos deben decidir qué tipo de Fuerzas Armadas quieren y no al revés, como lamentablemente viene ocurriendo. Claro que es importante la opinión constitucional de las Fuerzas Armadas y de sus órganos de línea, pero la filosofía básica, los objetivos estratégicos, deben venir del poder constituido.

En segundo lugar, cualquier posibilidad de reforma o tratamiento constitucional de las Fuerzas Armadas tiene al sistema democrático como escenario. Sería muy difícil —por no decir imposible— hablar sobre la modernización de las Fuerzas Armadas bajo un régimen autoritario. Felizmente esta segunda condición se está cumpliendo, y se puede conversar con mucha libertad —incluso con la participación de las propias Fuerzas Armadas— sobre su reforma y sus objetivos.

A lo largo de este trabajo hemos encontrado que la Constitución histórica peruana —como define el doctor Domingo García Belaunde— contiene un conjunto de principios que se repiten en el tiempo y que han ido adquiriendo fuerza y vigor en el régimen constitucional contemporáneo. En el análisis de nuestras constituciones políticas encontramos una constante ampliación de roles y mecanismos mediante los cuales las Fuerzas Armadas y Policiales pueden intervenir en los asuntos de Estado. Ahora bien: no siempre esta intervención ha sido necesaria. Es interesante la definición que aparece en nuestra primera Constitución, de que "la Fuerza Armada está constituida por ciudadanos en uniforme". Aunque contradice los militarismos dominantes luego de la Independencia, es la más exacta técnicamente hablando: los integrantes de las Fuerzas Armadas son ciudadanos con uniforme. Esta empatía entre militares y civiles se ha ido perdiendo debido a la ampliación de funciones que las constituciones posteriores han asignado a las Fuerzas Armadas. Del análisis sobre las constituciones que han regido nuestra vida política encontra-

mos, en primer lugar, que nuestras Fuerzas Armadas ya intervenían —estamos hablando solo de los últimos veinte años— en el desarrollo político y social del país. Ese es uno de los grandes errores que veremos después en la Constitución de 1979. En segundo lugar, en casi todas nuestras constituciones —salvo en las primeras— se les encarga el rol tutelar de garantizar la seguridad nacional, que es otro asunto capital sobre el que también espero abrir debate. Es decir, las Fuerzas Armadas han conservado el monopolio del tratamiento de la seguridad nacional. Desde mi punto de vista, la propia concepción que se tiene de seguridad nacional no ha sido asimilada ni por las constituciones ni por nuestras Fuerzas Armadas. A lo largo de nuestro constitucionalismo esta definición ha marchado casi a la deriva. También se ha mantenido la confusión entre seguridad y defensa nacional, lo que ha provocado la ampliación o superposición de roles. En consecuencia, la vocación expansiva de la función militar en la Constitución histórica del Perú ha generado una serie de problemas que hoy en día son muy difíciles de superar.

En segundo lugar está el tema de la seguridad. La Constitución establece que la seguridad es tarea fundamental de las Fuerzas Armadas. Particularmente, creo que la seguridad no es monopolio de las Fuerzas Armadas: más bien corresponde a una suerte de concepción colectiva, a un deber ciudadano antes que a una obligación intrínseca de las Fuerzas Armadas. Considero que, en parte el poder de las Fuerzas Armadas en las relaciones de poder en el Perú se debe a ese enfoque.

Otro problema se relaciona con los mecanismos que garantizan el control civil sobre las Fuerzas Armadas y Policiales. No es lo mismo defensa nacional que orden interno: el rol de policía es distinto que el de las Fuerzas Armadas. Nuestra Constitución equipara grados y honores en las Fuerzas Armadas y las Policiales; sin embargo, la función de las Fuerzas Armadas es distinta. A partir de esa concepción ha surgido un enfoque equivocado que ha llevado a la militarización de la Policía. En este momento ni la Policía ni las Fuerzas Armadas saben lo que quieren. Ahora están construyendo carreteras, pavimentando la avenida Pardo y entablando una competencia desleal con la empresa privada. Yo no creo que ese sea el rol de las Fuerzas Armadas. Me parece que ellas no tienen por qué intervenir en el desarrollo nacional. Es necesario volver a nuestro constitucionalismo primigenio, según el cual las Fuerzas Armadas "defienden la integridad nacional frente a agresiones externas, y que eventualmente intervienen" en el orden interno, cuando este es alterado y se requiere de su presencia. En el documento propositivo planteamos

otro tipo de funciones relacionadas con su definición, como participar en fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz, pero de ninguna manera intervenir en el desarrollo nacional.

Es preciso establecer mecanismos para garantizar el control civil de las Fuerzas Armadas y Policiales. Además de separar en un proceso de reforma constitucional los roles de las Fuerzas Armadas —es decir, la defensa nacional y el orden interno—, es necesario conformar una Comisión Nacional de Seguridad Nacional y una Comisión Nacional de Orden Interno como órganos que controlen el accionar de las Fuerzas Armadas y Policiales y que se encarguen, por ejemplo, en coordinación con la Comisión de Defensa del Congreso, de reformular el currículo de la formación académica de los militares y policías.

Un Consejo Nacional de Seguridad Nacional y un Consejo Nacional de Orden Interno permitirían que el poder constituido manejase directamente el poder de las Fuerzas Armadas y, además, redujese un poco la discrecionalidad del Presidente de la República, con lo cual se avanzaría en esa otra propuesta. La ratificación de los ascensos debería regresar al Congreso de la República a través de la Cámara Única o del Senado. Si se acepta la reforma constitucional que establece el Senado, habría un tercer mecanismo de control de la ciudadanía sobre las Fuerzas Armadas. En este momento, lo que la Constitución de 1993 le ha quitado al Congreso se lo ha sumado al Presidente de la República. Un ejemplo es la ratificación de los ascensos de las Fuerzas Armadas y Policiales, tarea que hoy recae sobre el Presidente de la República.

Una vez participé en un conversatorio con algunos constitucionalistas, varios de los cuales opinaban que la Constitución de 1993 resulta muy cómoda para cualquier gobierno de corte autoritario. Efectivamente, la atribución de ratificar a los altos mandos de las Fuerzas Armadas tiene que regresar al Congreso.

En el estudio también nos referimos a la justicia militar y policial. En ese punto no hay nada por descubrir: la justicia militar solo debería juzgar los delitos de función. ¿Qué ha sucedido con la jurisdicción militar? Se ha convertido prácticamente en una jurisdicción paralela y ha juzgado delitos que no son de función y tampoco militares. Hay un debate a plantear: es necesario reformar la justicia militar. La corte suprema debe tener la facultad de revisar las sentencias de la jurisdicción militar en casos excepcionales que hayan sido materia de pronunciamiento, y poner este asunto como una tarea indispensable de discusión y reforma.

Por otro lado, hemos recogido un aspecto fundamental: el voto de los militares y

policías. Parte del problema que se ha generado en las relaciones entre civiles y militares se debe a que estos últimos se consideran un grupo exclusivo y excluyente, y los civiles los ven con una distancia a veces reverencial, cuando tanto militares como policías no son sino ciudadanos que han tomado —como decía la Constitución de 1823— el uniforme de la patria. Parte de esta ruptura se debe a factores que han generado una suerte de compartimientos estancos, en virtud de los cuales los militares y policías tienen su propio reglamento, su propia jurisdicción, sus propios códigos de ética y de relación entre ellos y la civilidad. Esto ha afectado de manera progresiva la confianza entre civiles y militares. Reconocer el derecho de voto de los militares y policías sería un gran avance, porque, en primer lugar, volverían a ser los ciudadanos que nunca debieron dejar de ser y, en segundo lugar, dejarían de tener un foro exclusivo de presencia y tratamiento diferenciado.

Hay una observación, y es que los militares en los cuarteles pueden hacer proselitismo forzoso usando las ventajas de la verticalidad. Pero esto mismo se podría decir sobre jueces, fiscales y diplomáticos, así como sobre otras autoridades del Estado o de los poderes públicos. Otro punto relacionado es el de la cultura autoritaria que genera el abuso dentro de la institución: del sargento al soldado, del capitán al teniente. Debería haber un *ombusdman* que evitara estos abusos. Ello acercaría más a las Fuerzas Armadas a la legalidad democrática.

Sintetizando, hay dos temas fundamentales en el trabajo, de los que se desprenden otros: (i) el proceso de reformas constitucionales; y, (ii) la necesidad de acercar las Fuerzas Armadas a la sociedad.

En el primer caso, hay una vocación expansiva de la función militar en la Constitución histórica: las Fuerzas Armadas han ido ampliando paulatinamente sus roles y funciones. Este punto debe ser encarado con mucha consistencia en el debate constituyente.

En segundo lugar, es necesario incorporar la seguridad a los deberes cívicos. El embajador Palma sostiene que esto puede comprender la intervención de una empresa, la de un país vecino, etcétera. Creo que se debe hacer un tratamiento diferente, y más bien tomarlo como una obligación ciudadana.

En tercer lugar, la defensa nacional es una responsabilidad indelegable del Estado y que ese es el rol de las Fuerzas Armadas. Las constituciones de 1993 y 1979 repiten este tratamiento de defensa nacional, que en este lapso de veintidós años ha fracasado. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Defensa es un organismo semiclandestino que nadie sabe dónde ni cuándo se reúne, qué discute o quiénes parti-

cipan. Sería mejor que fuese un órgano público en el cual participase el presidente de la Comisión de Defensa del Congreso, el Presidente de la República, el ministro de Relaciones Exteriores y el ministro de Defensa, como estaba previsto.

En cuarto lugar, los ascensos de oficiales de alta graduación deben volver a las atribuciones del Congreso. Debe darse una suerte de confianza ciudadana en los altos mandos de las Fuerzas Armadas, que son quienes finalmente van a decidir la marcha de esta fuerza.

En quinto lugar, el orden interno es una tarea cívica policial y no tiene nada que hacer con la defensa nacional. Sería conveniente que la Policía se municipalice. ¿Qué pasa con una Policía militarizada si hay un abuso de función? ¿A quién me quejo? Me quejo ante el director de la Policía, pero tengo que sacar cita en Lima y no sé si me la concederán. ¿Dónde está el control interno? ¿No sería más conveniente que el alcalde de Arequipa fuese el responsable de mi seguridad, y si no funciona no lo vuelvo a elegir? Esa es una tarea pendiente que se tratará en un debate posterior. Pero ha llegado el momento de tomar al toro por las astas.

En sexto lugar está el derecho al voto de los militares y policías. Creo que ese es un componente sustantivo en las relaciones de las Fuerzas Armadas con la civilidad.

En sétimo lugar, es prioritario excluir a las Fuerzas Armadas de las actividades económicas. Y este es un tema constitucional. Me pregunto qué pensarán las Fuerzas Armadas. Cuando participé en la elaboración de un trabajo en la Comisión del Colegio de Abogados de Lima, tuve la oportunidad de ir al Cuartel General del Ejército a escuchar un informe del "Plan Ejército", sobre el que se están planteando reformas en las comisiones recientemente instaladas. Y allí hay un riesgo. El debate académico puede ser amplio: ¿Deben las Fuerzas Armadas participar en la economía, en los proyectos de desarrollo, en la construcción de carreteras? ¿Cuál es el presupuesto para la construcción de carreteras? Aquí hay un importante ejercicio de definición de roles. Las Fuerzas Armadas requieren de una reingeniería constitucional, que parte de una nueva concepción sobre su rol y funciones y, obviamente, de una reforma sustantiva de las leyes que las tratan. Un ejemplo de lo mal entendidas que están las relaciones y las atribuciones de las Fuerza Armadas es el de la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa. Esta es inconstitucional, porque excede su propio marco y confunde muchas instituciones y mecanismos de control del poder político de las Fuerzas Armadas.

DEFENSA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA LEGAL

Dr. Alfredo Prado

Nuestra labor se circunscribe al análisis de la normativa legal vinculada al Sistema de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. Es indispensable partir de las previsiones constitucionales que sobre la materia refiere la Carta de 1933, capítulo 12, sobre seguridad y defensa nacional. En el artículo 163 se señala que la seguridad de la nación se garantiza por medio de la defensa nacional, que tiene carácter integral y permanente. Esta sola concepción o previsión constitucional prefigura un error conceptual que distorsiona la competencia, en la composición de las organizaciones que conforman el sistema de defensa nacional y las propias Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, varias normas vinculadas al Sistema de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas fueron promulgadas en un contexto de quebrantamiento del orden constitucional, meses antes del golpe de Estado de 1992. Como ejemplo, la Ley del Sistema de Defensa Nacional, aprobada en noviembre de 1991, así como la Ley de Situación Militar de las Fuerzas Armadas, expedida en diciembre de 1991, tienen un contenido político destinado a garantizar el monitoreo de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas del sistema nacional, con evidentes intereses subalternos.

En tercer lugar, el mecanismo legislativo empleado para la aprobación de estas normas es inadecuado e inconstitucional. El artículo 104 de la Constitución Política establece la posibilidad de que el Congreso delegue la facultad legislativa en el Ejecutivo para que este, mediante un decreto legislativo, pueda normar sobre materias específicas en un plazo determinado y mediante ley autorizada. Por tanto, si se norman a través de decretos legislativos temas amplios y genéricos que convoquen el interés nacional, se están contraviniendo los presupuestos y la naturaleza jurídica de los decretos legislativos, que son normas con rango de ley, y pueden ser cuestionados mediante la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 200 de nuestra Constitución. Por tanto, mucha de la normatividad referida al tema que nos ocupa es claramente inconstitucional. Además, debido a la materia que tratan los decretos legislativos en mención, debió optarse por el mecanismo previsto para la aprobación de leyes ordinarias; es decir, siguiendo las pautas previstas en el

propio reglamento del Congreso de la República: la iniciativa legislativa, la etapa constitutiva, el trámite en comisiones y la posibilidad de discusión en el pleno para su posterior aprobación y promulgación. Hechas estas atingencias —que, con matices distintos, presenta la gran mayoría de la normatividad— nos remitimos a hacer un escueto análisis de las once normas que han sido materia del trabajo.

En primer lugar, siguiendo el orden cronológico de la aprobación, está el Código de Justicia Militar de julio de 1980. Es indispensable hacer una referencia constitucional. El artículo 139 de la Constitución establece un error conceptual al generar que, en la práctica, la jurisdicción militar sea independiente del fuero civil. Es conceptualmente errado establecer que en un Estado exista más de una jurisdicción: lo que puede haber son varias manifestaciones en una única jurisdicción, por tanto debemos pensar que los tribunales militares son tribunales especializados en materia militar.

Un segundo tema referido al Código de Justicia Militar es la posibilidad de revisar las sentencias que emiten estos tribunales. El artículo 173 de la Constitución establece una única posibilidad de revisión de las sentencias de estos tribunales: cuando se impone la pena de muerte. En resumen, en la práctica se genera un ámbito jurisdiccional no justificado, distinto del fuero civil. Este artículo señala el delito de función como el supuesto que determina la Justicia Militar, pero extiende la jurisdicción para el juzgamiento de civiles en los delitos de traición a la patria y de terrorismo. Así, el artículo 78 del código que analizamos señala que incurre en delito de traición a la patria todo peruano que, por nacimiento, naturalización o por alguna otra razón, se encuentre al amparo de las leyes peruanas. Por tanto, creemos que se legitima injustificadamente el juzgamiento de civiles por tribunales militares a partir de una errada previsión constitucional. Consideramos indispensable reformular la tipificación de las conductas.

En cuanto a la Ley de Creación del Ministerio de Defensa, esta señala explícitamente que la principal finalidad de este portafolio es la formulación y difusión de la doctrina de seguridad y defensa nacional.

(i) En primer término creemos que supera las posibilidades del ámbito funcional de este sector el que se le asignen estas competencias. Y en segundo lugar, la defensa nacional es una labor conjunta de la ciudadanía en su conjunto, liderada por el poder Ejecutivo y por el poder Legislativo.

(ii) Erradamente se prevé —como establece el artículo 4 inciso tercero de la citada ley— que el Ministerio de Defensa debe determinar los objetivos y políticas de las Fuerzas Armadas, así como su participación en temas de defensa nacional y el desarrollo socioeconómico del país. Hay una previsión o una norma que no guarda relación con la norma materia de análisis: la referida a la procedencia del titular del portafolio. Consideramos indispensable que la norma prevea que el titular del portafolio sea un civil. Esto contribuiría a poner fin a una errada práctica en el país, que asignar a un militar como titular de sector de defensa.

(iii) La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, por su propio carácter, puntualiza la estructura y las competencias de este portafolio, que están sobredimensionadas, pues se señala que las competencias del Ministerio de Defensa van desde garantizar la soberanía, la independencia y la integridad de la República hasta participar en la actividad empresarial del Estado vinculada a temas de defensa nacional.

En cuanto a la composición del Ministerio, no hay mayores indicios de un eficaz funcionamiento de los órganos y dependencias que se prevé en la estructura normativa. Se señala que el Despacho Ministerial está compuesto por un conjunto de órganos de consulta, de apoyo y de asesoramiento. Entre los órganos de consulta se refiere a la existencia de un Consejo Superior integrado por los comandantes generales de las tres Fuerzas Armadas y por el titular del portafolio. No sabemos cuál ha sido la incidencia de esta dependencia como órgano asesor en la actividad de este Ministerio. Creemos necesario reformular y evaluar su pertinencia. En cuanto a los órganos de apoyo, se refiere a la existencia de la Secretaría General, para que esta entidad pueda establecer una relación coordinada con los restantes sectores del sector público y privado.

Debe impulsarse el rol de la Secretaría General para evitar los manifiestos desencuentros que, en materia de defensa nacional y seguridad, existen en los diversos sectores de la vida pública y de la vida nacional. Con referencia a los órganos de ejecución, la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa señala en su artículo 20 que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el organismo que planea, coordina y ejecuta las operaciones militares al más alto nivel, pero también que tiene participación en la formulación de la doctrina de defensa nacional. Hay una incongruencia: si es un órgano de ejecución, no debería participar en la formulación de la doctrina de defensa nacional. Se requiere delimitar sus competencias y funciones.

En cuanto a la dependencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, la norma en referencia debe quedar en la sola mención. Consideramos indispensable prever mecanismos que hagan efectiva la dependencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas con respecto al Ministerio de Defensa. Por último, la referida ley señala la existencia de otros órganos públicos descentralizados, entre los que se encuentran el Instituto Geofísico Nacional, el Instituto Meteorológico y algunas empresas vinculadas al sector, como INDUMIL y ETRAMSA, entre otras. Más de una de estas empresas ha desaparecido y, en concordancia con el contexto y el escenario actual, consideramos indispensable una reconcepción de la participación de este sector del Estado en la actividad empresarial.

(iv) La Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú, cotejada con la Ley Orgánica de los restantes institutos armados, tiene una previsión normativa mucho más acorde con su función. Se señala que la conducción del instituto corresponde a la Comandancia General de la Marina, y con buen criterio, no se mencionan competencias como las referidas a que la Marina de Guerra tiene la función de garantizar la independencia nacional. Antes bien, es adecuada la precisión que señala como competencia y función de la Comandancia General —y por ende de la Armada Peruana— la organización, equipamiento, preparación y mantenimiento de las fuerzas navales. En otro ámbito, la norma trata el tema de los órganos de control. Nos parece adecuado que la Ley Orgánica señale a la Inspectoría General de la Marina como el más alto órgano en asuntos de control, y se prevea explícitamente la posibilidad de que esta dependencia efectúe auditorías en las unidades y dependencias de la Armada.

En el ámbito financiero presupuestario, se determina la existencia de un Consejo Económico y de una Dirección General de Economía. Por lo señalado en la norma, hay una delimitación de funciones, pues el Consejo Económico tiene un órgano básicamente consultivo y de recomendación en los temas propios de la materia. Por su parte, la Dirección General de Economía, gestiona, contabiliza, y controla los fondos del presupuesto de la Armada; por tanto, un adecuado distingo entre las funciones propias de un órgano consultivo, como el Consejo Económico de la Dirección General de Economía, que tiene un carácter básicamente contable en el ejercicio presupuestario de la Armada. Por último, creemos que en la Ley Orgánica de la Marina de Guerra hay un desarrollo demasiado extenso de la clasificación de

escalafones y composición, tanto del personal militar como del personal civil, y que esto debería ser materia de un reglamento.

(v) En lo que se refiere a la Ley Orgánica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el artículo 2 del decreto aprobado en setiembre de 1987 establece indebida e inapropiadamente que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el órgano encargado de ejecutar el planeamiento, la coordinación y la conducción de las operaciones militares al más alto nivel, tanto en el ámbito interno como en el externo. Reiteramos que el poder Ejecutivo y el Legislativo deben participar en la discusión y aprobación de la política de defensa. Por tanto, las operaciones militares deben ser previamente discutidas y aprobadas por estos dos poderes del Estado. Con respecto a la Ley Orgánica del Ejército Peruano, el artículo 2 del decreto legislativo 437 señala textualmente que el ámbito del Ejército es aquel en el que se realizan las actividades del componente terrestre de las Fuerzas Armadas y las relacionadas con los asuntos de su competencia. Una mención que resulta genérica y que requiere de mayores precisiones. Un punto fundamental para entender su competencia y su participación en temas de defensa y seguridad es que, de los tres institutos armados, probablemente sea el Ejército Peruano el que tenga un mayor nivel de burocratización en su organización. Muestra de ello es que el Estado Mayor está compuesto por una jefatura, una subjefatura y un conjunto de direcciones cuyo número y especialidad no se precisa en la norma, pero sí se señala que conjuntamente tienen la tarea de organizar el planeamiento estratégico de la institución y garantizar los resultados.

Nos preguntamos quién garantiza qué, y cuáles son las competencias en el ámbito económico. La Ley Orgánica del Ejército señala la existencia de un Comité Económico del Ejército, principalmente consultivo. Su función es recomendar y estudiar los asuntos de índole económica que proponga el comandante general; por tanto, este Comité Económico del Ejército debe estar en condiciones de dar cuenta de en qué se gasta, por qué y cuáles son las prioridades. Probablemente esta verificación no se contrasta con la realidad. No tenemos la certeza de que el Comité Económico del Ejército cumpla las funciones propias. En cuanto a los órganos de control, existe una formulación inconclusa, por cuanto se señala que la Inspectoría General es el órgano de control del instituto, pero no se hacen mayores precisiones acerca de sus competencias o de sus facultades coercitivas para ejercer el control.

(vi) La Ley Orgánica de la Fuerza Aérea del país, al igual que la de los otros dos

institutos armados, tiene una compleja estructura de organización que comprende órganos consultivos o de planeamiento, asesoramiento, apoyo y ejecución. Creemos que toda esta organización la priva de funcionalidad y operatividad. Un ejemplo: en el ámbito económico se señala la existencia de un Consejo Económico y de una Oficina de Asesoría Económica. En nuestro criterio, a tenor de los artículos 6 y 11 de la referida ley, hay una duplicidad de competencias en estos órganos, más allá de la distinción sutil que pueda hacerse entre consultores y asesores. En segundo lugar, la norma no prevé una dependencia administrativa que dé cuenta de personas de servicios presupuestarios de este instituto armado. En lo que se refiere a los órganos de ejecución, se prevé la existencia de un Comando de Material encargado de la dirección del sistema de logística y de la previsión de material para, como la norma señala, el adecuado cumplimiento de las tareas. Nos preguntamos con qué criterio, o atendiendo a qué pautas, este Comando de Materiales implementa la previsión logística de la Fuerza Aérea.

(vii) En el asunto de la reserva aérea, creemos que existe una formulación inconclusa. El artículo 27 de la señalada norma de la Ley Orgánica no establece qué implica la reserva sobre bienes y servicios, su preparación y empleo. En lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Secretaría General, el decreto legislativo señala que ese el órgano señalado para la adopción y planeamiento integral de la defensa nacional y de la coordinación de acciones militares. Como ya se ha mencionado, no es competencia unilateral de una secretaría la delimitación y el delineamiento de la política en defensa nacional. Esta compete a todos los peruanos y debe ser desarrollada bajo el liderazgo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La Secretaría de Defensa Nacional debe ser un ente asesor. En cuanto a la Jefatura de la Secretaría, se señala que debe ser ejercida por un oficial general o almirante, designado por el Presidente de la República, habida cuenta que es un órgano asesor y que tiene tareas de coordinación en el ámbito no militar vinculado al Sistema de Defensa Nacional. Desde nuestro criterio, mucho más atinado es que sea dirigida por un civil; con ello se evitaría una eventual distorsión en la naturaleza de la institución.

(viii) En lo que se refiere a la Secretaría de Defensa Nacional, se señala que deben formularse medidas destinadas a consolidar y perfeccionar del sistema de defensa nacional. En nuestro criterio, esto no se ha dado. O si se ha dado, no ha correspondido a las exigencias del país. En cuanto a la Ley de Situación Militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas, fue dada en un contexto en que el país tenía necesidad

de enfrentar la lucha antisubversiva y el tráfico ilícito de drogas. En ese sentido, una de las causales de retiro de los oficiales es haber cumplido treinta y cinco años en el servicio: un promedio de entre cincuenta y cinco y sesenta años. Para aumentar la presencia de los oficiales de alta graduación y los de menor jerarquía deberían mejorarse los promedios de permanencia.

(ix) La Ley de Defensa del Sistema Nacional establece que el Consejo de Defensa es el más alto órgano de decisión del sistema, por tanto define la política de defensa nacional. Consideramos un error que la norma materia de análisis conceda dichas facultades a este organismo, pues estas tareas deben ser dirigidas por el propio poder Ejecutivo. Constituir un órgano con las competencias del Consejo de Defensa implicaría establecer una bicefalia en la toma de decisiones sobre esta materia. El Consejo de Defensa debe tener carácter de órgano y asesor del Ejecutivo, y no atender tareas propias de este.

Por otra parte, la norma contiene un error en cuanto a la composición del Consejo de Defensa, pues señala que participan en ella algunos ministros de Estado, los comandantes generales de las Fuerzas Armadas y algunos altos funcionarios, como el jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Es indispensable que el Consejo de Defensa esté conformado por todos los miembros del gabinete ministerial, básicamente civiles.

(x) Por último está la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional. En la actualidad, la norma que regula el sistema de inteligencia nacional es la ley 27479. Establece el marco jurídico sobre la naturaleza y estructura del sistema de inteligencia nacional, así como mecanismos de control y fiscalización del sistema de inteligencia nacional. Afirma que el sistema de inteligencia nacional tiene como fundamento la preservación de la soberanía nacional y la defensa del Estado de Derecho, enmarcado en el irrestricto respeto a los derechos humanos. La norma prevé la creación del Consejo Nacional de Inteligencia, la Dirección Nacional de Inteligencia, los órganos de dirección del sector Defensa, Interior y los demás sectores. El Consejo de Inteligencia, acorde con el articulado de la norma, es el órgano rector del Sistema de Inteligencia Nacional, cuya finalidad es prever la inteligencia estratégica del más alto nivel, tema por demás abstruso, desde su formulación para la toma de decisiones relacionadas con la seguridad y desarrollo nacional.

Hay un avance en cuanto a la posibilidad —al menos en términos formales— del control que prevé la norma sobre las actividades del sistema de defensa nacional,

pues señala que corresponde a la Comisión Ordinaria de Defensa del Congreso fiscalizar su funcionamiento y encargarse de los recursos presupuestales del Consejo Nacional de Inteligencia.

¿Cuáles son las principales conclusiones?

En primer lugar, gran parte de las normas circunscritas a la defensa nacional y las Fuerzas Armadas ha sido expedida en un contexto de ruptura del orden democrático. Para su aprobación se han empleado vías legislativas inapropiadas, con omisión intencional del procedimiento legislativo previsto para la aprobación de leyes ordinarias. Ello con el objetivo subalterno de ejercer el control y monitoreo de las actividades del sistema de defensa nacional y las Fuerzas Armadas. Creemos, con matices distintos, que la normatividad expuesta incurre en errores conceptuales fundamentales cuando pretende aparejar los conceptos de defensa y seguridad, sin hacer un distingo.

En segundo lugar, hay un error conceptual en el empleo de los términos *defensa* y *seguridad*. Obviamente, la defensa nacional es un concepto; la seguridad es un conjunto de políticas con miras a la obtención de la defensa nacional. Este error conceptual distorsiona las competencias y los órganos que componen estos sistemas.

En tercer lugar, las normas han sido expedidas en un contexto de ruptura del orden democrático y legitimidad de origen, empleando vías legislativas inapropiadas. No es propiamente un decreto legislativo. El contenido de la norma contraviene la naturaleza de un decreto legislativo, lo que genera una abierta inconstitucionalidad de los decretos. La normativa analizada describe niveles complejos de organización en cada una de las entidades que conforman el sistema de defensa nacional y las Fuerzas Armadas, modelo complejo de estructura que anquilosa, obstruye y distorsiona los objetivos institucionales de cada una de las instituciones referidas.

En cuarto lugar, hay un conjunto de órganos cuya composición y función no están precisadas en la norma y que se dan a título de mención, órganos que deberían tener una importancia trascendente en la actividad de los institutos armados y de los organismos que componen el sistema. Por tanto, sugerimos una urgente racionalización en la composición de las instituciones y una delimitación de funciones.

En quinto lugar, no hay una clara definición ni delimitación de las funciones y competencias de los asuntos ligados al ejercicio presupuestario, ni sobre los mecanismos de control y supervisión.

Esperamos que el análisis de la normativa contribuya a aclarar la complejidad de los temas de defensa y seguridad nacional y las labores asignadas a las Fuerzas Armadas. A juzgar por la normativa, tenemos un sistema de defensa nacional inoperante y disociado de las exigencias y la realidad del país, y unas Fuerzas Armadas con funciones que exigen su urgente redimensionamiento y cuya normativa contribuye a aumentar la confusión. Estas serían en síntesis las conclusiones. Para finalizar mi intervención, y dado que mi trabajo se ha circunscrito al análisis de la normativa legal, considero indispensable revisarla. La defensa nacional es un asunto que atañe a la ciudadanía en su conjunto.

COMENTARIOS

Doctor Marcial Rubio Correa

Estoy totalmente de acuerdo: que la ingeniería militar arregle la avenida Pardo es un exceso, y hay una gran intromisión de los institutos armados en actividades que podría hacer la empresa privada con mayor eficiencia. Pero habría que dejar una ventana para ver cómo practica la ingeniería militar. Creo que en el plano jurídico está prácticamente todo dicho. Me preocupan algunas preguntas previas. Por ejemplo: para que haya una dimensión política de las cosas y una dimensión operativa debe estar claro qué es lo político y qué es lo operativo, y en materia de Fuerzas Armadas y Policiales esto está tan oscuro que el Ministerio de Defensa es una mesa de partes con una asesoría y un ministro, pues el presupuesto no está allí. El presupuesto no lo maneja el planeamiento operativo; no lo maneja Inteligencia. Por eso, el Ministerio de Defensa simplemente no existe y el Ministerio del Interior, que se encarga de la política interior, es el Ministerio de la Policía. Allí, salvo el ministro, todos son policías. El factor político está totalmente opacado. Cabe hacerse una primera pregunta usando el método de ensayo y error. No hay Estado de derecho posible si todo oscila.

Una segunda pregunta —también previa— que deben hacerse las Fuerzas Armadas es sobre su participación en el campo interno, que no está definida claramente.

Debería haber una previsión para la eventualidad de que alguien patee el tablero, pero hoy día hay una dimensión internacional creciente que en lo personal no me es familiar, y creo que tampoco a los militares.

Hay un punto central: qué debe hacer la Policía. Creo que debe ser municipal, pues es absurdo que las tareas de las rondas diurnas y nocturnas, por ejemplo, dependan del Ministerio. Las rondas podrían depender de la municipalidad, y establecerse ciertos cuerpos policiales especializados, por ejemplo, en la lucha contra las drogas. Aquí nuevamente hay poca finura para manejar las diferencias y los detalles. Creo que la administración en materia de Fuerzas Armadas y Policiales está en el siglo XVIII.

La Marina ha iniciado la tarea de modernizarse y tecnificarse, pero no siempre su orientación es aplicable ni los cuadros de enseñanza elegidos son los más aconsejables.

Hay otros puntos en materia de ascensos que quisiera mencionar. No sé si lo mejor es que regresen al Congreso o que una Comisión del Congreso los evalúe, pero el fondo del asunto no está en la aprobación de los ascensos sino en cómo se asciende, pues hay casos en que la carrera la tuercen algunos oficiales desde tenientes. Es decir, es un problema integral. Hay que preguntarse: ¿Quién decide sobre todo esto? Hay una junta de ascenso, pero es como si nos reuniéramos nosotros y calculáramos una puntuación, que de una parte viene dada por el escalafón y de otra por las notas que les ponen sus jefes. Al final, ascienden a cualquiera, pues el método es subjetivo. La verdad es que hay que vigilar el proceso mismo. Es necesario hacerle una auditoría al proceso, puesto que la aprobación final del Congreso también trae una serie de problemas.

Estoy de acuerdo en lo de los tribunales militares. No hay que olvidar que la Corte Suprema dio jurisdicción a los militares en casos críticos. Por eso no sé si la Corte Suprema será un buen guardián. Creo que bastaría una norma constitucional que definiese los casos en que una conducta puede tipificarse en el Código de Justicia Militar o en el Código Militar Común. Ahora bien: hay delitos que pueden ser tipificados en ambos, como en el caso del teniente Hurtado, un homicida que mató a más de cuarenta a mansalva y se le acusaba de haber cumplido excesivamente las órdenes. El caso se resolvió dándole dos años de cárcel y luego lo ascendieron, pues para la justicia militar solo se trataba de un exceso en el cumplimiento de las órdenes.

Además, existe un problema de control sobre las Fuerzas Armadas y Policiales, y este control debe ser realizado por el Congreso. Aunque hay que mencionar que

esto ya se ensayó y fue un desastre. Se trata de la moralización de la Defensa, las Fuerzas Armadas y la Inteligencia.

Embajador Hugo Palma

Con relación a la función misma de las Fuerzas Armadas contenida en la Constitución y en la legislación, hay que decir claramente que está mal definida. La mejor definición era la de la primera Constitución, que decía que la Fuerza Armada está constituida por ciudadanos en uniforme. Este concepto se ha ido perdiendo y transformando hasta formar parte de una serie de definiciones parciales que desnaturalizan la definición inicial y que dan lugar, en consecuencia, a un fraccionamiento de la legislación que conduce a la incoherencia y absurdo, altamente útil para el manejo y el monitoreo. Esta definición es esencial desde el inicio.

Doctor Marcial Rubio Correa

En los últimos dos o tres años esto se ha vuelto más complejo. Una cosa era el Perú en riesgo de guerra con Ecuador y otra es el Perú con una paz bastante definitoria. No hay que confiarse, porque puede venir un vendaval. Puede haber factores internacionales para un conflicto que desconozco. El gobierno de transición se planteó este interrogante, y concluyó que los únicos que tenían elementos de juicio eran los militares. Ni siquiera la Cancillería tenía elementos de juicio. Y los militares estaban siendo cuestionados. Hay siempre el riesgo de que la conducta de la Fuerza Armada sea inducida desde fuera a partir de esquemas de intereses foráneos. El TIAR no siempre ha reflejado los intereses de nuestra región.

Doctor Alberto Otárola

Hay una idea fuerza en la exposición que es fundamental y que es necesario plantear permanentemente. Veo que la seguridad nacional es un patrimonio de los militares. Una inquietud: en el Perú no hay voceros de defensa y seguridad en los partidos políticos. En Chile hay un vocero de defensa del Partido Socialista, un vocero de defensa del Partido Demócrata Cristiano, un vocero de defensa del Partido por la Democracia. Me pregunto qué pasa con nuestra clase política. No hay un comité de asuntos de defensa en los partidos políticos, como hay comités de

relaciones exteriores, comités de economía. Entonces, ¿dónde están? No hay voceros de defensa en los partidos políticos. Generalmente se trata de un profesional que tiene cierta interacción entre el partido político y la Fuerza Armada. Este es un vacío que debe llenarse.

Hay otro punto muy sensible: el de la "policialización" castrense y la militarización policial. El escenario es mucho más complejo de lo que aparenta en este momento. Hay fuerzas militares encargadas de tareas policiales en el área de Colombia, como ejércitos de tierra en tareas de narcóticos. En Colombia se ha iniciado un proceso en el cual se delimita muy claramente la labor del Ejército en tareas antisubversivas y la labor de la Policía en tareas antinarcóticos. Esto tiene que ver con el concepto de Seguridad Regional Andina, y hay que decir que las Fuerzas Armadas del Ecuador también se están "policializando". El problema también es de normatividad, y debe tratarse con mucho cuidado.

Embajador Hugo Palma

Este punto, que es importante, se relaciona con el nuevo contexto internacional. La seguridad en este contexto ha variado, y eso lleva a imprecisiones y errores en la función de defensa. Hay una redefinición de nuevas situaciones y de las amenazas internacionales o extranacionales.

Doctor Andrés Gómez de la Torre

Quiero mencionar al *ombudsman* para asuntos militares. Soy profesor de la Escuela del Ejército desde hace ocho años y, efectivamente, se ha tocado un tema sensible basado en una fisura democrática, especialmente en el Ejército. Creo que esta es una idea fundamental, un aporte muy importante. Un Defensor del Pueblo para el caso de conscriptos, oficiales y suboficiales de bajo rango, especialmente alfereces, tenientes y capitanes, porque efectivamente hay una multiplicidad de abusos que escapan a los controles legales. Esto va en apoyo del derecho de defensa que debe tener un oficial frente a acciones de tipo disciplinario que le pueden ser impuestas.

Doctor Alberto Otárola

Ese debería ser un elemento central, a cargo de la Defensoría del Pueblo.
Otro tema que se trata en mi trabajo es la burocratización del Ejército. Dentro de los tres institutos, es donde más se da este problema y donde es más complejo. Una idea que me parece innovadora y positiva es que el Secretario de Defensa Nacional sea un civil. Esto va a crear grandes resistencias. Finalmente, estoy de acuerdo con lo que dice el doctor Rubio acerca de cómo se integran las nuevas amenazas al nuevo concepto de seguridad.

Doctor Alberto Otárola

Se ha mencionado un tema muy sencillo. Y es que es cierto: no es la primera vez que tenemos a un civil como viceministro del Interior. Cuando uno ve, por ejemplo, cómo está estructurado el Ministerio de Defensa o del Interior de Chile, su Dirección de Seguridad Pública, hasta el Control de Informaciones, todos son civiles. En Chile, un proceso paradójico es que el Ministerio del Interior ha asumido un perfil civil: se ha desmilitarizado. Coincido con el doctor Rubio cuando dice que a veces parece que el Ministerio del Interior se está policializando. Esto es un tema importante, porque apunta a la creación de burocracia civil especializada en Defensa. Y, lamentablemente, veo un problema que se está proyectando en la nueva Ley del Ministerio de Defensa. Se van a crear viceministerios de Defensa y se les piensa encargar a militares retirados. En Chile, todos los viceministerios de Defensa existen desde 1990, con la vuelta de la democracia, y están en manos de civiles especializados. Es decir, el marco normativo debe ir acompañado de redimensionamiento de las concepciones. Estoy convencido de que las políticas de defensa deben estar en manos de civiles, no de militares.

Embajador Hugo Palma

Eso supone la formación de cuadros civiles. Luego, podríamos retener lo que usted menciona y relacionarlo con un punto central: la evolución histórica de los conceptos de defensa y seguridad, que han sido constantemente imprecisos —problema general

a todas Fuerzas Armadas latinoamericanas, y aun a las de otros ámbitos— y que se ha definido más claramente en los últimos años. En función de la definición de seguridad y defensa habría que tener en cuenta lo que usted ha mencionado recientemente. De ahí saldría lo que debe ser administrado por civiles y lo que debe ser administrado por militares, y naturalmente la función propia de estos últimos.

Doctor Alfredo Prado

Estoy convencido de que toda la estructura del Ministerio de Defensa debe estar en manos de civiles, porque así es en la mayor parte de los países del mundo. Y quisiera pedir la correcta comprensión por la utilización que realizo del concepto de "burocracia sin límites".

Embajador Hugo Palma

Lo que pasa es que el concepto de burocracia se ha pervertido un poco. La burocracia es simplemente un sistema administrativo necesario y eficiente. No más que eso. Estaríamos de acuerdo entonces en que esos son sus puntos.

Doctor Agustín Haya de La Torre

Yo no correría el riesgo de empezarlos a explicar, porque ello podría significar adelantarme a lo que tengo que decir más adelante. Podría mencionar algunos elementos que me parece importante subrayar. En primer lugar, todos somos conscientes de que este tema no es aislado, y tiene que ver con razones históricas, con principios constitucionales que no están bien definidos o asumidos por la sociedad, con la forma en que se entiende la Fuerza Armada, y cómo todo ello se asume, porque en realidad todo esto forma parte de conceptos absolutamente equivocados, que es lo que justamente estamos examinando. Pero quería subrayar, a propósito del comentario del doctor Marcial Rubio, cómo intentar precisar o corregir esto.
Una debilidad fundamental tiene que ver con que no tenemos un sistema de partidos consolidado. Por tanto es muy difícil hablar de una democracia plural o institucional consistente. Por ejemplo, los temores que ve el doctor Rubio con relación a que el Parlamento asuma determinadas funciones, más que con la institu-

ción, tiene que ver con la poca consistencia de las fuerzas ciudadanas ahí representadas y la crisis de los últimos diez años. Hay un punto central que en el Perú no tenemos, como reclama Andrés Gómez de la Torre. Creo que esa es una pregunta fundamental. Los partidos políticos chilenos, pese a la interrupción del pinochetismo, responden sin embargo a una vieja tradición republicana. Incluso los nuevos, de alguna manera se inscriben en esa memoria histórica. Hay que recordar que antes de 1973 Chile solo había tenido trece meses de interrupción constitucional desde su fundación como República.

Embajador Alejandro San Martín

Sería importante que el doctor Nelson Manrique nos hiciera un acercamiento a esa diferencia sustancial, de por qué la estructuración de Estado y sociedad, y el rol de Fuerza Armada y el aparato coercitivo, es diferente en Chile y en el Perú. Comenzaremos desde allí. Creo que sería muy útil.

Doctor Agustín Haya de la Torre

Este tema capital está a cargo del doctor Nelson Manrique, pero obviamente la fundación del Estado chileno fue muy distinta de la nuestra. Lo que lograron los conservadores republicanos del siglo XIX con Portales fue decisivo, y por eso, a pesar de que la transición democrática chilena todavía no ha culminado y tiene algunas debilidades, ellos las van a ir superando. Y por eso han podido volver al camino republicano democrático y recuperar un sistema de partidos con relativa velocidad y consistencia.

Este es un tema clave pero muy difícil. En el Perú tenemos un parlamento que cumple las normas adecuadas y un sistema de partidos poco sólido, donde los llamados "tradicionales" apenas se están recuperando y los nuevos en la mayoría de los casos son absolutamente coyunturales. Aparecen y desaparecen y están definidos por vocación de poder inmediato. O sea, no tienen ni una perspectiva ni una propuesta. En consecuencia, yo anotaría ahí una debilidad.

Coincido totalmente con las exposiciones de los doctores Otárola y Prado. Me parece que es un excelente punto de partida fortalecer la idea de que las Fuerzas Armadas no deben ser más que ciudadanos con uniforme. Eso es una revolución

conceptual en el país. Los militares entienden otra cosa, y a ello han añadido una presencia constante en los últimos veinte años, acentuada por el conflicto interno, que considera natural el proceso de militarización, ligado a la idea de que esta sociedad tiene que vivir en orden. El orden no puede ser más que impuesto por la fuerza, que es otro de los errores conceptuales que arrastramos desde hace varias décadas. Este es un problema clave que hay que traducir en fórmulas que nos permitan hacer ver a la sociedad —y obviamente a quienes la componen y a los institutos armados actuales— que su función debería ser absolutamente distinta de la que actualmente asumen. En consecuencia, hay un reto trascendental que se traduce en todo tipo de comportamiento. Por ejemplo, no sé si le pasó al doctor San Martín, con quien hemos compartido las mismas experiencias y promociones de alumnos en una maestría de Ciencia Política donde buena parte de los asistentes eran militares. Así, en el primer examen me di con la sorpresa de que se me acerca un vicealmirante, y en tono cómplice y quejoso me pregunta por qué le había puesto 13. Le respondí que todavía tenía posibilidades, alentándolo al mundo académico, pero descubrí que su problema era que el capitán de fragata había sacado 16 y eso era un desprestigio para la institución, pues la nota debería ser acorde con el grado. Y si lo vinculamos a la idea de que están intentando convertir el CAEN en universidad, pues esto es para atemorizar a cualquiera. Porque, ciertamente, esto es la distorsión de lo que es la universidad, desde que las notas serían otorgadas por grado. Realmente absurdo.

Otro tema que merece ser afianzado, y en el que nos pueden ayudar los diplomáticos, es el de la vinculación de las Fuerzas Armadas con el proceso actual de integración regional, e incluso continental. Es decir, cómo van a quedar las Fuerzas Armadas no solo luego hacer resurgir el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca sino al propio proceso que están impulsando los Estados Unidos de la Asociación de Libre Comercio en América, que es un proceso que se nos viene ya, aceleradamente, más allá de lo que aquí se ha tratado, porque el fujimorismo nos saco de ese debate. Esto va a suponer un reordenamiento del conjunto de nuestras sociedades pues evidentemente estamos dentro del área de influencia norteamericana y con ello el rol de las Fuerzas Armadas tendrá que ser reinterpretado. Me preocupa, porque si no anticipamos de manera seria este debate, vamos a acabar viendo que lo único que queda como actividad para las Fuerzas Armadas es convertirse en algo así como la policía contra las drogas, que es la propuesta por donde

podría ir el "Plan Colombia" si se generaliza, con toda esta idea absurda de la guerra contra el narcotráfico, de militarizar el combate contra el narcotráfico, que acaba siendo una secuencia de la idea de "policializar" a las Fuerzas Armadas en tareas que no le competen. Vaya esto como un adelanto de lo que desarrollaré más ampliamente en mi exposición.

Doctor Andrés Gómez de la Torre

Cuando uno va al CAEN y comenta que fueron los socialistas españoles quienes en 1982 empezaron la reforma militar y la modernización de la defensa, y explica que la burocracia civil en el sector defensa de Chile y los viceministerios están en manos del Partido Socialista y del PPD y que son ellos quienes han hecho la modernización militar, pues simplemente no lo entienden. No encaja en el esquema. Considero que estamos ante un problema de cultura. Se ha hablado aquí del CAEN. Efectivamente, otro tema que yo quisiera subrayar, el ex ministro de Defensa argentino Jorge Domínguez habló del ajuste militar, dijo que había llegado el momento de que los organismos financieros internacionales entraran a las Fuerzas Armadas. Creo que este un tema que quisiera aportar al debate.

Doctor Nelson Manrique

Estoy de acuerdo con todo lo que se ha planteado. Solo quisiera mencionar dos puntos que considero materia de discusión: la relación actual de las Fuerzas Armadas con la sociedad civil, y el desarrollo nacional de ellas al interior de esa sociedad. Me parece encontrar una diferencia en las ponencias del doctor Prado. Frente a la necesidad de limitar la función de la Fuerza Armada a la sola defensa nacional, está la referencia del doctor Enrique Obando, quien sostiene la presencia de las Fuerzas Armadas en un rol subsidiario de la defensa nacional y la necesidad de utilizar toda la capacidad instalada para el desarrollo. Otra entrada a la misma cuestión es ver qué ha pasado históricamente. Es decir, la idea de asociar las ideas de defensa y de desarrollo que vienen de los años cincuenta. Y esta constatación parte del desarrollo de la doctrina nacional. Es decir que no hay manera de garantizar la seguridad si no hay desarrollo. Por ende, la función de la Fuerza Armada no se puede limitar a la defensa.

La segunda cuestión vinculada es ver históricamente qué ha pasado a partir de la Segunda Guerra Mundial. Yo diría que el total de las innovaciones tecnológicas hasta los años noventa dependen del sector defensa: la computadora, Internet, microondas, satélites, transporte, etcétera. Ahora bien: todo tiene sus costos. En el caso norteamericano, este fenómeno es el de la asociación entre el Pentágono y la industria llamado complejo militar-industrial. Y fue un militar, el general Dwight Eisenhower, en el discurso de transferencia de poder a John F. Kennedy, quien predijo que el mayor riesgo para la democracia norteamericana era el complejo militar-industrial. El hecho es que los militares tienen un peso enorme en la economía y el desarrollo. La forma como se puede articular el complejo militar con la empresa es materia de debate. Tiene que ajustarse a la situación de cada país. Pero lo que quiero señalar es que eso no aparece en el aire sino que hay hechos históricos que fundamentan que esto se plantee.

De modo similar, me parece que el tema de la "policialización" de los militares y la militarización de los policías viene de la Segunda Guerra Mundial y tiene que ver con el cambio de la naturaleza del conflicto bélico. Hasta entonces era muy claro que el conflicto era entre naciones. Por lo tanto, defensa era una cosa y orden interno otra. La Policía sabía lo que tenía que hacer y el ejército también lo sabía. Pero con las luchas por la descolonización y los movimientos socialistas, el problema de la defensa nacional deja de ser un enfrentamiento entre naciones. Esto tiene que ver con el orden bipolar y la Guerra Fría. La lógica de la doctrina de la defensa nacional supone que el enemigo está adentro y que el frente ya no está definido por las fronteras territoriales sino por las fronteras ideológicas. Y esto termina haciendo inevitable el proceso de "policialización" de las Fuerzas Armadas. En todo caso, es la realidad la que impone que esto suceda, y lo mismo ocurre con la cuestión de las drogas. O sea, no creo que se trate de un error conceptual sino de un error de percepción de la realidad. Esto tiene conexión con otro problema más, que supongo se va a tratar. Y que será examinado con más detalle por el doctor Haya.

El problema para mí es que las funciones no están completamente definidas. Yo diría que muchas de las críticas a las Fuerzas Armadas tienen que ver con las funciones. Qué hacen, cuántos deben ser. Por ello, no creo que la causa de pavimentar las calles sea disputar el mercado a Graña y Montero y sí más bien demostrar que están haciendo algo, que tienen una función; es decir, recomponer su imagen frente a la sociedad. Así, creo que la cuestión de fondo es cuál es la función de las Fuerzas Armadas y cuál es su dimensión adecuada.

Embajador Hugo Palma

Pero ellas son un activo ya instalado, de modo que se les echa al mar o se les usa para algo. Este fue un tema que tratamos en la ponencia anterior y sobre el cual volveremos. ¿Qué hacer con ellos? Prescindir de ellos sería simplemente un gasto muy grande en una sociedad que no puede darse el lujo de echar por la borda las pocas cosas que tiene.

Doctor Nelson Manrique

Por último, quisiera mencionar el tema de militares y ciudadanía, la idea de los militares como ciudadanos en uniforme. Se supone que son ciudadanos, pero si no votan no son ciudadanos. Creo que este tema es central y atraviesa el conjunto de todas las ponencias. Al respecto, hay diferentes posiciones. Personalmente, pienso que deberían votar, pero es materia debatible.

Embajador Alejandro San Martín

En efecto, esto es materia de conversación. Sobre este punto y, a manera de ampliación, quiero mencionar que esto estaría dentro del rubro militares y ciudadanos. Y creo que los militares pueden ser ciudadanos votando o no, pues la condición de ciudadano y la percepción de lo mismo no necesariamente han de venir del voto. Hay algunas sociedades en las cuales los militares no votan, pero se sienten ciudadanos y lo son. Pero en nuestro medio hay dos vías paralelas, como si fueran dos sociedades diferentes: por un lado la Fuerza Armada, independiente de la sociedad de la cual forma parte y a la cual debe defender, y la sociedad misma. Esta escisión genera dos realidades diferenciadas y no siempre coincidentes. Y hay dos tipos de identidad: una militar y una social civil. La corporación militar genera sus propios intereses, sus propios sistemas formativos, sus propias solidaridades de grupo, sus propias tradiciones, sus propios rituales, que derivan en una identidad propia.

La participación activa a través del voto es importante, pero no suficiente. Lo esencial resulta de la socialización integral de los cuadros profesionales, incluyendo básicamente la formación entendida no solo como la formación básica en la Escuela, sino a lo largo de toda la carrera. Su socialización a través de la formación

académica en la universidad como alumnos normales y regulares me parece una opción esencial. Creo que esto podrá discutirse más adelante.

Embajador Hugo Palma

Solo quiero añadir que el hecho de que las Fuerzas Armadas no sean políticas ni deliberantes no ha impedido que deliberen o hagan política. Es más: no ha impedido que hayan tenido el poder más tiempo que los civiles durante nuestra historia republicana.

Doctor Javier Protzel

En primer lugar, he aprendido y he ordenado mis ideas con las exposiciones, que he apreciado mucho. No es de ahora que los planteamientos que vienen de las ciencias jurídicas se refieran fundamentalmente a las formas, pero no a los hechos, a lo que realmente acontece según los sentidos. Quiero hacer algunas observaciones, muy pocas, porque quienes me han precedido ya las hicieron, seguramente mejor que yo. Nos encontramos en un momento político histórico, el año 2000, pero este año realmente comenzó el 14 de setiembre, con la proyección del famoso vídeo Kouri-Montesinos, no el 22 de noviembre. Que no se repita lo que ocurrió en 1980. No sea que estemos conversando en medio de un proceso de transición que no sabemos cuánto dure. Que no ocurra como la transición de 1978, con el gobierno de las Fuerzas Armadas: cuando en 1980 se inició el régimen del presidente Belaunde, lo que se hubo fue un pacto sin cambios reales que —utilizando el término de Obando— sirvió para envenenar la relación entre civiles y militares. Si esto es así, de aquí a veinte años volveremos a hablar de lo mismo y seguiremos estudiando estos asuntos. Estos momentos de transición no son ilimitados. Y no lo son ni política ni ideológicamente. Por eso pienso que este proyecto se da en un momento muy oportuno.

Lo segundo se refiere al CAEM o CAEN. Y mi intervención se basa no en las observaciones del doctor Gómez de la Torre. Yo fui conferenciante en el curso de Defensa Nacional, a fines de los años setenta. Luego me invitaron veinte años después y percibí un grave deterioro en la calidad de los cuadros de las Fuerzas Armadas. Me parece que no ha habido un estudio sociológico de la burocracia

militar, de los cuadros militares, de la forma como se construyen ellos, de cómo se construye ahora el sentido de la institución, y de cómo se construía hace veinte años. En consecuencia, me parece que estudios de este tipo son o deben ser una base necesaria para los trabajos que han presentado los doctores Otárola y Prado. Creo que es imprescindible.

El tercer punto va por otro lado. Me parece —y en esto coincido con el doctor Rubio— que efectivamente hay que ver cómo son los sistemas, cómo se piensan las mecánicas de ascenso, porque quizás el Legislativo no sea lo mejor. Hay que hacer las evaluaciones pensando en la mecánica real de las últimas tres décadas en las Fuerzas Armadas y que ha sido la de las argollas, de los grupos informales que, en realidad, subyacían en los grupos formales, contrastando la realidad con el procedimiento que indicaban las normas. Hay que mejorar esto y he aquí un punto que debe ser estudiado cuando se piense en una normativa.

El cuarto punto, que me sorprende que no haya sido mencionado —no me quiero adelantar a lo que voy a exponer más adelante— es el de la profesionalización militar. No el sistema de conscripción, que es en realidad un sistema estamental que reproduce prácticas que efectivamente retrotraen a la época de la Colonia. No es que en las Fuerzas Armadas haya siempre un desfase histórico entre las necesidades y las realidades actuales, no. Se trata de ver cómo son las relaciones al interior de las Fuerzas Armadas peruanas con respecto a las que se establecen en este momento en otras Fuerzas Armadas, británicas o americanas. En fin. Voy a revisar este punto un poco más adelante.

Embajador Hugo Palma

El doctor Protzel ha tocado un tema muy sensible: el deterioro en la formación profesional. Quisiera subrayar que, si uno hace un análisis del CAEN y lo compara con la ANPE de Chile y el IAEN (Instituto de Altos Estudios de Ecuador), podrá ver la coincidencia de que estas dos últimas entidades tienen convenios con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y que tienen un nivel de profesores de primera línea. En este nivel comparativo sería posible afirmar que las instituciones mencionadas han experimentado una consistente mejora y modernización.

Dentro de este rubro, cabe señalar la necesidad de que la carrera militar continúe en un ejercicio intelectual profesional en otras áreas, aun cuando los oficiales hayan pasado a retiro, aprovechando su experiencia profesional integrada a estos nuevos campos. Ello requiere, naturalmente, de estímulos y facilidades.

Doctor Javier Protzel

Quiero añadir algo más. Es algo que le oí decir a Guillermo Rochabrún, profesor de la Universidad Católica, y atañe a la crisis de las clases medias en el Perú desde los años setenta, que tiene que ver no solo con la oficialidad militar sino con la clase política. Creo que los problemas que existen en los cuadros militares son, *mutatis mutandis*, similares a los que existen en la descomposición del sistema de partidos políticos, ¿no les parece?

Embajador Hugo Palma

Excelente. Ese es un punto crítico: es un problema no solo militar y que no solo explica el desajuste en la institucionalidad militar sino, en general, en la institucionalidad de Estado y de la sociedad peruana. Creo que es la madre del cordero, e incluso de lo que hoy día se denomina corrupción. Esa disfunción social es expresión de lo mismo. Filósofos, teóricos, religiosos, etcétera, podrían dar una respuesta. Con esto concluimos la rueda de comentarios.

Embajador Alejandro San Martín

Deseo regresar a un punto central que tuvimos en las conversaciones de la sesión anterior: ¿En qué momento empezó la desestructuración que incluye a la Fuerza Armada? Aquí volveríamos a la exposición inicial que ofrecí al comienzo de la primera sesión. Es decir, cuál fue el rol de la Fuerza Armada, o de la fuerza de coerción sistematizada —que fue el concepto usado en la ponencia de la primera sesión— en la creación del llamado Estado-Nación en el sistema occidental.
El Perú, como Estado-Nación que quiere ser, forma parte de la periferia del sistema occidental y, en este sistema, en la estructuración de los estados-naciones del centro del sistema —Francia, Inglaterra, Alemania, etcétera— de los siglos XVII al

XVIII, la coerción sistematizada tuvo un rol fundador. Se dio en un momento de tránsito, de cambio social que iría a generar un tipo de sociedad que trescientos años después seria igualitaria. El Perú, como sociedad periférica, no ha pasado por ese proceso, quién sabe lo estemos pasando desde la periferia y por imitación, pues tenemos otro tipo de dinámica social. De allí que, en nuestro propio proceso social, el rol de la coerción sistematizada —vale decir la Fuerza Armada— sea diferente del que ha tenido en las sociedades a las que me he referido antes. Quién sabe estemos entrando a una etapa de sociedad igualitaria, y de ahí la disfunción de la corporación militar, y su necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias. Otra opción que se sostiene es que estemos asistiendo a la caída de un sistema nacional estructurado asimétricamente y lo que estemos experimentando sea su disgregación fragmentaria. Una transición hacia abajo.

En cualquiera de las dos formas, esto está relacionado con el sistema internacional actual, el reciente proceso de capitalización de los últimos diez años, que ha desestructurado muchos de los espacios nacionales sin necesariamente ofrecer una nueva alternativa, ni estructurante ni mejor. Este proceso ha generado la erosión —cuando no la destrucción— de las administraciones centrales del Estado y de las organizaciones sociopolíticas llamadas partidos políticos, y los mayores estragos han afectado las sociedades periféricas.

En el caso de la sociedad peruana, hay que decir que en los años setenta se inició el paso de una sociedad agraria tradicional a una simplemente no agraria —más del 70 por ciento de la población vive en asentamientos urbanos o ciudades—, estructuración social que aún se resiste a una definición. Algunos la llaman "desborde popular"; otros dirán que hemos pasado de una etapa precapitalista a una semicapitalista en veinte años, con la consiguiente desestructuración-estructuración. Hay también en la nueva sociedad peruana una percepción diferente de espacio e historia. Una identidad nueva, hecha de parcialidades coyunturales, cortoplacista, de valores funcionales de éxito material inmediato y que registra una débil identificación con el espacio nacional total.

Estamos, así, ante dos dinámicas que en el fondo son una: la del sistema internacional en su proceso de estructuración reciente —nuevas formas de capitalización o capitalismo ultraliberal o capitalismo ultrafinanciero—, y la dinámica nacional concomitante, o dicho de otro modo, la nueva forma de inserción del Perú en el nuevo sistema internacional.

En lo individual, también se refleja este cambio en las diferentes formas actuales de inserción en el sistema internacional. Ello impone un nuevo tipo de formación para la gente que trabaja en el mundo internacional, llámense diplomáticos, hombres de empresa o expertos en seguridad. En esto, tanto el embajador Palma como yo advertimos que en muchos casos nuestra formación de época anterior nos convierte, a pesar de nuestro esfuerzo, en *old fashions*. Somos personas que asistimos conscientemente a la desaparición de una fase del mundo internacional en el cual nos formamos, vivimos y trabajamos. Pero también lo nacional, en lo que a nuestra generación se refiere, es obsolescente, y estos cambios no son sino las dos caras de una misma moneda. El fenómeno es integral, total, y abarca a todas las instituciones sociales. La Fuerza Armada no puede ser la excepción. Conceptos fundamentales, como Estado-Nación, que han sido paradigmas personales, están en proceso de cambio. ¿Qué subsistirá de la identidad social-nacional? ¿Cuál será la forma de administración espacial dentro de unos años? ¿Cuál la identidad nacional a partir de la cual nos insertemos? Son cuestiones aún sin respuesta. Pero claro, los temas centrales de esta mesa son más concretos, aunque el tiempo podría convertirlos en coyunturales.

¿Cuál será la función de la Fuerza Armada y de la sociedad peruana en este nuevo contexto? ¿Y cuál habrá de ser, cómo habrá de estructurarse en este nuevo contexto? Es la pregunta.

Doctor Alberto Otárola

Muy brevemente para comentar las intervenciones y dejar una inquietud coincidente, pues todos tenemos la misma percepción sobre el problema de la crisis institucional de la Fuerza Armada. Creo que con la exposición de Agustín Haya y el doctor Manrique quizá mi percepción, que ha sido desde el punto de vista constitucional y legal, quede un poco más integrada con otras explicaciones que vienen de otras ramas del conocimiento.

No creo que el problema sea seguir discutiendo sobre qué es el CAEN. El doctor Bernales y yo hemos tenido que recurrir a literatura del CAEN porque no hay otra disponible, pero luego encontramos cierta antigüedad conceptual en la doctrina misma, que no ha sido renovada. Más aún: al haber tenido acceso a bibliografía más moderna, se nos ha acentuado el contraste y la sensación de antigüedad de la

bibliografía producida por el CAEN. Al conversar en varias oportunidades con oficiales retirados, o aun con militares en actividad, he tenido la sorpresa de que ellos todavía creen en la vigencia plena de estas ideas. El CAEN ha tenido su momento y su función, y debería ser renovado a la altura de los tiempos.

En segundo lugar, creo que las medidas constitucionales son complementarias de otras que se pudieran tomar. El tema de la ciudadanía de los militares me parece importantísimo. Y no hablo solamente de la ciudadanía simple sino de la ciudadanía integral. Es decir, cómo convertimos al militar en un ciudadano integral, lo que no significa la simple ciudadanía legal, es decir que pueda ir a votar y tenga su documento nacional de identificación (DNI). Creo que el concepto de ciudadanía integral debe comprender otro tipo de relaciones con la sociedad civil.

Me gustaría escuchar al doctor Manrique ampliar los conceptos, pues me ha interesado mucho el tema de la "policialización" de las Fuerzas Armadas. Me parece que lo ha enfocado como una cuestión inevitable en el contexto de una nueva realidad, pero los datos de la realidad parecieran no tener consonancia con esto. No creo que ello dependa de consideraciones estructurales. Y me parece que deriva del "Plan Colombia", que es un mal ejemplo. ¿Cómo se puede obligar a un policía a militarizarse y a un ejército a "policializarse"? No lo creo. Por lo menos no cabe dentro de las tres o cuatro ideas que tengo sobre el tema. Es necesario definir bien el orden interno y tener una policía nacional. Como decía Marcial Rubio con respecto a otros temas como el narcotráfico, es evidente que tiene que haber una investigación centrada en este problema, pero no es lo mismo combatir al narcotráfico que cuidar de la seguridad ciudadana. Los tres temas son importantes, pero quiero subrayar la importancia del CAEN.

EL ROL SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Dr. Agustín Haya de la Torre

Creo que hay problemas sustantivos que abordar, en los cuales estamos coincidiendo. Quisiera partir de ellos para ver si los identificamos con mayor claridad o, por lo menos, abrimos una discusión sobre ellos. Una primera cuestión tiene que ver, sin duda, con los rezagos históricos que llevan a una determinada comprensión predominante del papel de las Fuerzas Armadas en nuestra sociedad.

Esto tiene que ver con el hecho de que seguimos arrastrando una herencia oligárquica que no hemos superado. Nuestras Fuerzas Armadas siguen asumiendo el rol que les ha sido asignado por las constituciones excluyentes –en particular por la de 1933– y me parece que aquí hay un planteamiento equivocado que, lamentablemente, colisiona ya con los procesos actuales de globalización en sus diferentes aspectos, y en particular, con la profundización o el desarrollo de esta tendencia a la universalización de la democracia. ¿A qué me refiero cuando se discute esta Constitución en el contexto histórico de ese momento y se adopta el criterio de que la Fuerza Armada debe ser una institución tutelar, y allí se recogen concepciones extremadamente conservadoras que tienen que ver con puntos de vista que ya habían sido superados o iban a serlo rápidamente en otros contextos contemporáneos?

Creo que este punto de partida nos ha seguido marcando. Esta demanda del orden oligárquico de tener una Fuerza Armada tutelar es, en buena parte, el origen de nuestros males. En esta cuestión de la tutela, de alguna manera los historiadores podrán ayudarnos. Esto surge en sus primeras expresiones en la época de los romanos, cuando se pasa de la República al Imperio y cuando el Emperador aparece como un *Pater Familiae*. Y cuando, por ejemplo, Cicerón dice que de allí en adelante el gobernador acabará siendo rector, procurador, rey público; es decir, alguien que tiene efectivamente una relación paternal con la sociedad. Por lo tanto, tiene que conducirla y ordenarla, alterando los valores de la propia República romana, que no armonizaba con instituciones que provenían de la monarquía, de la aristocracia, y que habían dado lugar a una mixtura realmente significativa en términos de avance de civilización, que luego costó mucho tiempo en la historia de las ideas políticas volver a entender. En todo caso, la analogía tiene más que ver con las concepciones tiránicas —y hasta despóticas— que con la propia tradición republicana de Roma.

Esto, por cierto, fue luego reinterpretado por la visión de la política que el cristianismo de la baja Edad Media tenía, donde el criterio del Estado y del orden político parte de una concepción negativa del Estado. Es decir, el Estado como instrumento de castigo para evitar que los hombres se desborden en sus pecados y puedan ser reorientados hacia el camino de la salvación. Por eso el símbolo del Estado es la espada. Y el orden establecido de los nobles y de los reyes tiene como función el de *regir* —en el sentido de *corregir*— a una sociedad que, en sus estratos más amplios, debe ser obligada a redimirse del pecado. Es el criterio de identidad entre el Estado y la fuerza, para tratar de salvar al hombre y conducirlo por el camino que la Iglesia señala.

Me parece que aquella tradición medieval de alguna manera permanece como una oscura memoria histórica que refuerza la idea de la tutela y que se traduce en una sociedad oligárquica, donde la Iglesia colonial desempeñó un determinado papel. Y me da la impresión de que no hemos terminado de desterrar este tipo de concepción que, de una u otra manera, vuelve a aparecer con rasgos ya no solo oligárquicos sino hasta feudales en el comportamiento social, y en particular, de quienes por razones funcionales tienen el poder, pero lo reinterpretan en función de la permanencia de estas ideas obsoletas. El uso del monopolio de la fuerza que el Estado les concede es un tema que deberíamos explorar más. Y la idea de la tutela al menor de edad, del *pater familiae*, que tiene que conducir al hijo por el camino adecuado, o de aquel que debe evitar que el hombre peque y por lo tanto genere una determinada visión del orden social, se reproduce en los conflictos políticos que sacuden al Perú.

En los años treinta, en el contexto del debate de la Constitución de 1933, luego de la caída de Leguía, se recoge la experiencia de otro hecho que estaba incubándose: la Guerra Civil española. La derecha española, la derecha más conservadora de ese país, que no admitía la posibilidad de una república —y mucho menos el predominio de fuerzas de izquierda, como los socialistas españoles—, en ese momento rescata la idea de la tutela y define con toda claridad el papel de las Fuerzas Armadas. Y durante todo el franquismo el concepto que rige es este: el de la Fuerza Armada como institución tutelar, justamente para evitar que la irrupción democratizadora de la república o de los republicanos vuelva a acceder al poder. Y esa idea es la que está plasmada en la Constitución de 1933, que aparece tal cual y ha dado lugar a toda una cultura de la tutela donde a los militares aún les sorprende que se les plantee la subordinación al poder civil.

Creo que es un problema muy serio, que se mantiene y se traduce en una cultura de la cual se ha hablado antes. Esto acompaña el proceso de militarización que se ha ido filtrando en los últimos años en nuestra sociedad incluso con la aquiescencia de personalidades que, a nuestro juicio, estaban más allá de este error. Todos recordamos, por ejemplo, cómo hasta el año pasado distinguidísimos intelectuales desfilaban a paso de ganso —literalmente— en las Fiestas Patrias, porque era una orden del Presidente de la República. Era asombroso ver a queridísimos amigos en esa función realmente degradante, en Lima y en provincias. Pero en fin, creo que esto tiene que ver con la idea de la tutela que no hemos logrado desterrar y que, en mi opinión, hay que definir con claridad para eliminarla de la formación militar, del contexto ideológico y hasta de la creencia común, porque ha penetrado muy profundamente en nuestra sociedad.

A partir de la idea de la tutela se produce una sobrevaloración del papel de la Fuerza Armada, una sobre valoración que tiene, además, una definición constitucional que no se repitió en la Constitución del 79 pero que no ha sido erradicada de la mentalidad social predominante. Esta sobrevaloración hace que los propios militares asuman un rol muy por encima de lo que una sociedad moderna y ordenada podría o debería asignarles. Esto se expresa en el hecho de que se preocupen por temas como el proyecto nacional o el desarrollo del país, o que supongan que efectivamente tienen que traducir esa tutela en formas de acción política que se traducen en golpes de Estado cuando a su leal saber y entender ven que no hay otra salida, porque el orden ha sido alterado. Ese es un problema que hay que erradicar, porque esta sobrevaloración de la Fuerza Armada expresa la vigencia de nuestras concepciones oligárquicas, que no tienen nada de concepciones republicanas o democráticas en ninguna sociedad contemporánea que entienda estos conceptos de manera adecuada. Allí hay una tarea por realizar.

Precisamente esta propuesta con la que acaba su reflexión Alberto Otárola me parece válida. No se trata de qué hacer con el CAEN: yo diría que hay que desaparecerlo, porque es expresión de una interpretación de ideas equivocadas. Los militares han intentado desarrollar con el CAEN una doctrina que en algún momento tuvo importancia, porque fue casi literalmente un proceso de civilización. Se dieron cuenta de que no solo debían reprimir, sino pensar en función de qué se hacía esa represión, y allí empezaron a articular el concepto de que el país

tenía que desarrollarse para garantizar mayores niveles de bienestar —y por allí entraba el tema de la política— pero que era necesario militarizar esto para que no se desordene y para que encuentre una ruta adecuada.

Esto acaba siendo una incongruencia total, porque la política democrática significa, obviamente, debate para generar consensos fuertes, pero parte del reconocimiento de un conflicto constructivo, de una pluralidad de intereses y diversidades propias de la estructura de cualquier sociedad que quiere encontrar una forma institucionalizada de solucionar sus problemas. Los militares no entienden esto por la propia función vertical de la tarea que desarrollan.

Ese es un aspecto que tenemos que superar radicalmente. Esto, sin duda, lleva a la convicción de que no somos una sociedad bien ordenada y que la comprensión del concepto de democracia es sumamente débil y precaria, lo que se relaciona con el hecho de que no hemos logrado afianzar un orden constitucional. Por eso también es difícil referirse a lo que podría ser una Constitución histórica. Yo tengo algunas dudas para identificar qué es una Constitución histórica. Quisiéramos robustecer las constituciones de inspiración liberal —que además, contradictoriamente, han sido las mayoritarias– porque nunca encontraron el piso social adecuado para poder aplicarse. Por eso estoy totalmente de acuerdo en que una manera de rediscutir el tema de la Fuerza Armada es a partir de un piso constitucional, y que en ese sentido la primera Constitución liberal nos da un punto de partida adecuado.

Creo que la definición de Fuerza Armada como una fuerza de ciudadanos uniformados es un concepto clave. El problema existe y todos lo sabemos. A fines del siglo XIX Nicolás de Piérola seguía reclamando como el defecto fundamental del país que no había ciudadanía, y a fines del siglo XX y comienzos del XXI podemos decir exactamente lo mismo. Es decir, más allá de los textos constitucionales no hemos tenido la posibilidad de ordenar un desarrollo histórico adecuado, y este es un punto clave. ¿Qué ha ocurrido con nuestra historia constitucional? ¿Por qué ha habido este divorcio entre sociedad y Estado?

Esto nos debe llevar a mayores reflexiones. Considero —y no creo estar solo en esta idea— que el grave problema de la independencia del Perú se origina cuando la revolución nacional ya había sido derrotada con Túpac Amaru. Y, por lo tanto, acabamos asumiendo una forma de Estado cuando no teníamos una dinámica social revolucionaria en términos de independencia que alterase la herencia colonial existente. Quienes lo quisieron hacer ya habían sido derrotados. De no haber sido

así, la historia hubiera sido otra, pero en todo caso los liberales de 1823, y quienes predominaron en la Constitución siguiente, eran gente ilustrada, pero seguían perteneciendo de alguna manera a la herencia de esa república de españoles donde la gran mayoría de la sociedad se encontraba marginada por su pertenencia a la república de indios o de campesinos.

Este es un tema clave que no hemos acabado de superar. Y cuando uno reflexiona sobre la historia de nuestras constituciones, es positiva, sin duda, la persistencia de las ideas liberales. Pero lo negativo es que los militarismos y el afianzamiento de un orden oligárquico impidieron realmente la institucionalización de la propuesta liberal. Se mantuvo el divorcio entre sociedad y Estado. Si hacemos un balance comprobaremos la contradicción, porque si bien es cierto que ha habido constituciones conservadoras y golpes de Estado militares, siempre hubo una corriente liberal —y hasta radical— que se mantuvo en la propuesta de construir un Estado republicano. La Constitución de 1828 es una expresión de ello. La Constitución de 1834 confirma este intento. La primera Constitución autoritaria con posibilidades de aplicarse, después de la de Bolívar, es la del 1839, la de Gamarra, quien además lo hizo en un Congreso muy apresurado, cuyas sesiones duraron muy poco tiempo. En el típico estilo de los gobernantes autoritarios a quienes les disgusta el debate. La Constitución de 1956 fue liberal, aunque no tanto como para que no fuera atenuada por los conservadores. La Constitución de 1860 sigue siendo interesante, porque establece las características del régimen político que se venía diseñando desde 1828, y ha superado a la de 1867, pues en la práctica siguió vigente durante sesenta años y fue la más duradera. Y de alguna manera fue la que permitió la vigencia de la Republica Aristocrática. Sin embargo, en términos de sociedad, el problema persiste, porque quienes participaban de los derechos enunciados por estas constituciones liberales eran menos del 2 por ciento o 1 por ciento de la sociedad. Quienes podían votar eran un grupo muy reducido, e incluso el periodo relativamente estable en términos políticos y jurídicos —que es el de la Republica Aristocrática— se sustenta en la falta de participación en la vida política de la gran mayoría del país, y esa tragedia no ha sido superada.

El problema sigue siendo que en el siglo XX no hemos podido construir una democracia, y que la Constitución de 1933 expresa precisamente la imposición por la realidad de los hechos de una constitución excluyente. El famoso artículo 53 es una clarísima expresión de ello: cuando la Célula Parlamentaria Aprista y otros

representantes del Congreso de esa época son desaforados y luego se consagra ese artículo y se mantiene sin posibilidad de ser cambiado durante prácticamente todo el siglo XX. Hasta la Constitución de 1979 no hubo la fuerza para modificar el artículo 53; el que dejara de aplicarse en la práctica era otra cosa. Pero no hubo capacidad, fuerza política, conciencia en la sociedad para que fuera modificado, y creo por ello —insisto en el tema— que esa es una de las expresiones de una sociedad oligárquica donde la Fuerza Armada se ha educado. Esta Constitución excluyente, que define a la Fuerza Armada como una fuerza tutelar, obviamente le ha dado una característica muy difícil de erradicar y contra la cual no hemos entablado un combate firme y claro.

Me preocupa el siguiente tema: cómo construir una sociedad bien ordenada, cómo redefinir el rol de la Fuerza Armada a propósito del tema que estamos tratando y cómo poder juzgar, desde un punto de vista adecuado, el papel social que le corresponde, No podemos eludir este tema, y es que ahora, en términos estrictamente de Derecho, no tenemos Constitución. Es decir, tenemos la Carta de 1993, que en mi opinión es nula, porque la cláusula de la Constitución de 1979 —la última cláusula del último artículo— es una cláusula restrictiva, una cláusula de seguridad, que señalaba con absoluta claridad —más allá de los defectos que esa Constitución pueda tener— que no podía ser derogada o modificada por acto de fuerza alguno, salvo por los mecanismos constitucionales que ella misma establecía.

Esta cláusula anula todo acto que intente abolirla. Además, fue un golpe refrendado por un fraude. Esto lo digo por el hecho de que no hayamos tenido la suficiente fuerza como para exigir su restablecimiento. El tema tiene que ver justamente con nuestra precariedad como ordenamiento constitucional, como democracia débil y como el principio de efectividad en el cual intenta afianzarse.

La Constitución de Fujimori colisiona con los principios fundamentales del tipo de sociedad que queremos construir, y en ese punto me parece que debemos reordenar los conceptos. Es decir, creo que una comparación entre ambas constituciones de hecho favorece a la de 1979 por los siguientes criterios: en primer lugar, la de 1979 identifica democracia con derechos fundamentales. Eso nos incluye en una corriente de universalización de la democracia que, de alguna manera, parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948 y que luego continúa en todos los tratados, pactos y convenios sobre profundización de los derechos políticos, sociales, ambientales y culturales que se han seguido

suscribiendo en el plano internacional. Y esa Constitución de 1979 nos inserta en una corriente que ya había tenido pasos previos importantes, como la Constitución francesa de 1958 o la española del año anterior a la de 1979, que de alguna manera fue también nuestra fuente de inspiración. La Constitución de 1979, pese a sus defectos, tiene esta base sustantiva sobre la cual se construye la ingeniería constitucional para administrar el poder.

En cambio, la Constitución de 1993 nos reinserta en la tradición autoritaria al concentrar los poderes en el Presidente de la República. Y, por supuesto, esto echa abajo la posibilidad de construir un régimen democrático. Para redefinir el rol de las Fuerzas Armadas debemos buscar las raíces constitucionales que puedan ser fundamento de la Fuerza Armada y sustentarlo de manera consistente, porque si no orientamos el debate hacia ese punto va a ser muy difícil lograr una solución.

Creo que esto tiene que formularse de otra manera, porque si no va a ser muy complicado entender los procesos en los que nos encontramos y vamos a estar a contracorriente, o nos vamos a quedar rezagados una vez más frente a estos fenómenos que suceden en el mundo, y el país o la sociedad peruana no acabarán de asumir con claridad el rol que les corresponde dentro del actual proceso de globalización. Creo que este fenómeno es objetivo y que no le podemos dar la espalda. Se trata no solo de un proceso de integración o interdependencia económica sino, sobre todo —y hay que subrayarlo—, de un proceso político donde la corriente más interesante es la de afianzar la universalización de la democracia. Si comprendemos bien esto y apuntamos los elementos que es necesario subrayar, vamos a entender rápidamente la necesidad de reorientar el papel de la Fuerza Armada. El esquema que surgió en 1648 de la Paz de Westfalia está llegando a su fin. Este esquema de la soberanía absoluta definido por Bodino y Hobbes, en el cual no había entidades supranacionales que pudiesen arbitrar los conflictos entre los estados, está siendo claramente superado. Estamos en una fase de transición.

Nos encontramos con claridad en un proceso de disociación, de comprensión diferenciada en el que no vinculamos los procesos que está viviendo el mundo contemporáneo. Sin duda que este concepto de Fuerzas Armadas vinculadas a un Estado-Nación o relacionado con la soberanía absoluta ha devenido obsoleto, y más bien hay que entender el concepto de soberanía relativa dentro del proceso de universalización democrática y de creación de instituciones internacionales, que están dando la razón a Kant en cuanto a la generación de un Derecho cosmopolita. Nos

encontramos en ese rumbo y debemos ubicarnos en ese contexto. Es un tema en el cual estamos absolutamente atrasados.

¿Qué significa esto en concreto para la Fuerza Armada? El proceso de la universalización de la democracia exige una Fuerza Armada de ciudadanos. Esto exige que la Fuerza Armada o la institución militar entienda lo que es la democracia, que su papel es funcional y que no es una institución suprasocial y, mucho menos, suprapolítica. Hay que eliminar definitivamente el concepto de tutela, y erradicar definitivamente el concepto de que se organicen en función de la defensa de una soberanía absoluta. Creo que los conceptos de "tutela" y de "soberanía absoluta" son centrales y deben ser puestos sobre el tapete.

En segundo lugar, si la definimos como una Fuerza Armada de ciudadanos, lo político tiene una comprensión absolutamente distinta en la democracia. No tiene por qué pasar por la función de monopolio de la fuerza, que corresponde a la Fuerza Armada en un Estado republicano, democrático social o liberal, como son los estados que se están conformando o afianzando en la actualidad en el mundo contemporáneo en las sociedades más avanzadas y ordenadas. Esto significa entender definitivamente que la política tiene una envergadura superior a lo que una limitada actuación funcional puede determinar.

En tercer lugar, la idea de "ciudadanizar" la Fuerza Armada y fortalecer la democracia debe involucrarse dentro de la jerarquía militar y establecer sus límites, que no tienen por qué ir más allá de lo que estos conceptos deben ser en la construcción de un Estado democrático bien ordenado.

Otro tema es el redimensionamiento de la Fuerza Armada. Tiene que ver con el otro aspecto de la globalización: el de los procesos de integración regional o continental. Esto no significa subordinarnos a las geopolíticas del Pentágono ni convertir a nuestras Fuerzas Armadas en policías en esta absurda guerra contra las drogas sino entender que, inevitablemente, en un mundo en el que las fronteras están desapareciendo, la Fuerza Armada ya no tiene la función que tenía en el mundo de la soberanía absoluta de los estados-naciones.

Vinculado con esta idea está el hecho de que ahora el concepto mismo de Estado-Nación es erosionado por los procesos de regionalización y de integración continental o de universalización de la democracia, lo que pasa también por la creación de grandes áreas o espacios geopolíticos no solo neoeconómicos. Inevitablemente esto origina un empequeñecimiento de la Fuerza Armada y una nueva concepción

del rol que ella cumple en sociedades con estas características. Creo que esta es una cuestión fundamental.

La Fuerza Armada debe ser repensada con relación a los procesos integradores, como el ALCA, la Comunidad Andina y el Mercosur. Es decir, ¿cuál es su función en la creación de espacios geoeconómicos o geopolíticos como los mencionados, sobre todo cuando los conflictos fronterizos han sido en gran parte superados?

Una última cuestión fundamental. Para entender el rol de la Fuerza Armada hay que dar la vuelta a la idea que sus miembros tienen de sí mismos y a la idea de modernizarse, que ellos identifican con la adquisición del último artilugio electrónico. Es necesario acercarlos al fenómeno del conocimiento, que es la base de la nueva sociedad. Porque hay un problema gravísimo, y es que no nos damos cuenta de que estamos entrando a la nueva sociedad, que es la del conocimiento. Si no somos conscientes de la brecha tecnológica que nos separa de esa sociedad del conocimiento, se va a crear un trauma y una forma de actuación ineficaz e irresponsable en el camino hacia una sociedad más avanzada. Las Fuerzas Armadas no pueden estar ajenas al proceso hacia la sociedad del conocimiento.

Otro tema importante, sustancial y profundo es el de la mentalidad militar, ligado al de la democracia y la ciudadanía. Y esta mentalidad militar tropieza con la actual etapa de globalización, en la cual, como se ha dicho antes, la universalización de la democracia es uno los rasgos principales. La sociedad del conocimiento favorece a la democracia, y esta nueva estructuración social es diferente de la de la sociedad industrial.

Finalmente, quiero dejar constancia de que mi intervención no se basa tanto en mi ponencia escrita sino en una serie de ideas que me han ido surgiendo a partir de las exposiciones, comentarios e intervenciones de esta reunión. Quisiera, por ello, escuchar los comentarios sobre lo que he presentado por escrito.

COMENTARIOS

Embajador Alejandro San Martín

La ponencia es parte instrumental de un proceso que no agota la investigación, que se va haciendo en el camino. Sobre los puntos centrales señalados por el doctor Haya, creo que podíamos sintetizarlos en la relación entre Estado y sociedad y la

relación del aparato coercitivo en ella, su función a través de la historia y su formalización registrada en el marco constitucional, que en el caso de la sociedad peruana refleja su estructuración agraria-oligárquica.

Hay que mencionar que las constituciones, en sus diversas versiones, ocultan el hecho de que solo han regido para un promedio aproximado de 2 por ciento de la población durante el siglo XIX y bien entrado el siglo XX. ¿Cuáles son los rasgos de la estructuración actual de la sociedad peruana, sus niveles, sectores, estamentos, grado de educación, etcétera? Es un trabajo por hacerse. El cambio social en el Perú ha sido un proceso acelerado en las últimas décadas: en menos de veinte años hemos pasado de una sociedad agraria a una de asentamientos básicamente urbanos. Hasta 1970, entre 65 por ciento y 70 por ciento de la población era rural. En 1990 esta situación era inversa: 70 por ciento de la población estaba ubicada en las ciudades o asentamientos urbanos, con los cambios de organización social, económica y de identidad que son imaginables, todo lo cual se registra políticamente.

La institucionalidad tradicional ha sido cogida por este cambio, y para los noventa esto se hace evidente en el desajuste entre partidos y población. Durante los diez últimos años, este proceso de desestructuración se acentúa, en parte por voluntad política del gobierno, y para el comienzo de la nueva década hay un nuevo régimen y subsiste la pregunta: ¿Cuál va a ser la nueva estructuración social del Perú, su nueva institucionalidad, o aun si ella es posible? Estamos en un proceso de transición no solo político sino, creo yo, social. Y, en esta circunstancia, la Fuerza Armada no puede ser ajena.

Creo necesario añadir que el cambio social, como se ha dicho, en parte es inducido desde afuera, desde el sistema internacional —ahora en su nueva etapa de mundialización o globalización— que, en nuestro caso, ha erosionado no solo la administración estatal y la acción política partidaria y ha desnacionalizado la industria, sino que además ha generado un estado social que se ha traducido en la llamada anomia social. La migración de los últimos diez años llega a cerca de tres millones de peruanos que, al no encontrar opción en su país, han tenido que insertarse fuera. Y esta migración ha salido de la clase media y clase media baja, lo que ha producido un fraccionamiento en el tejido social y una polarización entre los sectores sociales altos, que han concentrado la riqueza, y los sectores bajos, que han sido privados de ella. En los últimos diez años la pobreza crítica ha pasado de seis millones a catorce.

En este contexto, creo que es dable definir el nuevo rol de la Fuerza Armada, una corporación que tiene un alto nivel de complejidad en comparación con otras entidades nacionales. Esta reflexión compromete a militares y no militares; es decir, a toda la sociedad. Nadie podría decir en rigor que es ajeno a ella. Defensa y seguridad, en el proceso de cambio referido, siguen siendo esenciales, pero los roles no necesariamente han de ser los mismos que en situaciones históricamente anteriores.

Me parece haber leído que el porcentaje de pobreza aumenta hacia los años cincuenta y sesenta. La explosión educativa desde Odría obedece a múltiples razones que van a generar un espacio de contestación a la oligarquía agraria que hará crisis a mediados de los sesenta. Después de los setenta —luego de la reforma agraria— la migración del campo a la ciudad se multiplica y el proceso de cambio social se acelera. Esto durará aproximadamente veinte años, hasta la actualidad.

Este es un esquema aproximado. Seguimos siempre en el punto sustancial de la redefinición de la función del aparato coercitivo dentro del tipo de sociedad descrito, que se caracteriza por la erosión y la progresiva desaparición de la organización Estado-Nación y el ingreso a una nueva etapa del proceso de mundialización —que otros llaman globalización— en el cual la identidad nacional no tiene por qué desaparecer.

Doctor Marcial Rubio Correa

Creo que todas son hipótesis. Yo, por ejemplo, siento que el poder todavía es cien por ciento aristocrático en el Perú. Cuando era ministro, todos me saludaban. A veces con una mano me lloraban y con otra me pegaban. Sentía que todo el Perú era así con el gobierno. Y creo que en el desfile de los vídeos está todo el Perú. Creo que pasó todo el mundo.

Un problema es la relativa autonomía del desarrollo de las condiciones reales, de las condiciones sociales y de las ideologías que Marx mencionaba. Creo que es cierta y que se manifiesta. Mi pregunta es: ¿En qué medida favorece el mercado? Por ejemplo, el vendedor ambulante defiende el ámbito de sus cuatro metros cuadrados a palos y piedras contra la Policía o frente a quien sea.

En la evolución histórica de la sociedad peruana, los espacios donde existe el mercado son espacios en los que se incorpora la persona como consumidor y como

productor, aunque sean muy pequeños. Son espacios en los cuales se va produciendo un reclamo de derechos y se hace necesario establecer nuevas transacciones sociales, nuevas posiciones intermedias entre los dos extremos. Y allí la represión no funciona. Frente a las invasiones, técnicamente hay que desalojar, porque es un delito, pero no podemos, y por tanto tenemos que crear el Cofopri para transigir. Ya lo dijo Hernando de Soto: el ambulante es otra cosa. Hace treinta años su abuelito seguramente recibía un palazo callado; ahora ya no puede ser. A mí me parece que hay un problema por el lado del mercado.

Dos cosas me han llamado profundamente la atención. En primer lugar, por ejemplo, Henry Pease es profesor de mi hija en segundo ciclo de Estudios Generales y la ha hecho leer los ensayos de Mariátegui. Yo he leído esos ensayos y me parece que relatan el mundo antiguo, que hablan de un Perú que uno tiene la sensación de que no es así. Seguramente hace setenta años sí lo era. Es decir, hay un cambio de condiciones. En segundo lugar, la sociedad liberal —que es la sociedad en la que vivimos— es una sociedad de pequeños propietarios. Cuando se menciona a Hobbes y a Locke, Locke es clarísimo. No piensa en la gran corporación, sino al revés. Dice que lo que hay que hacer es una sociedad de pequeños propietarios, donde cada uno tenga algo que defender y, en consecuencia, allí se genera el interés común. Y es sabido que el siglo XIX liquida esta sociedad de pequeños propietarios cuando triunfa la Revolución Industrial liberal. Creo, sin embargo, que esta idea todavía puede seguir teniendo vigencia en algunas sociedades.

Quién sabe si la solución sea efectivamente crecer, desarrollarse, repartir, de tal manera que haya un pequeño propietario en cada uno. En la sociedad liberal —que parece ser la que viene en camino—, este es uno de los fundamentos. Pero mientras la mayoría de la población esté con la mano extendida, lo más probable es que siempre haya que reprimir. Es una hipótesis. No soy científico político.

Embajador Doctor Alejandro San Martín

En nuestro proceso, como señalaba el doctor Haya, hemos pasado de una sociedad agraria básicamente oligárquica y productora de agro y minería a una sociedad todavía intermedia. Algo así como lo que describe Hernando de Soto —y lo que habría descrito Hobbes en su época cuando se refiere a la generación de la burgue-

sía intermedia—, y en eso una pregunta concreta al doctor Rubio, que ha trabajado en educación. ¿Cree usted que la "formación de la identidad" o de "la conciencia de ciudadano", que es una conciencia individual, está ligada al proceso económico social, al proceso en el cual cada persona se siente hija de sus obras, de sus manos, de su cerebro y de su mente? Y en la medida en que eso no se extienda a través del reparto riqueza, de educación, en fin, un proceso integral, ¿esa sociedad no va a generar situaciones de simetría y de autoridad controlada horizontalmente? Creo que estamos en ese proceso, queriéndolo o no, y en este momento surge una nueva contradicción, que se acaba de mencionar. El individuo de Hobbes se enfrenta a la concentración de capital, a la Coca Cola, a las transnacionales, y curiosamente en nuestra sociedad estamos en la etapa de pasaje agrario a la sociedad hobbesiana casi sin intermedios y enfrentamos a la Coca Cola y a las transnacionales y a la acumulación de capital orgánico. Todo a la vez, en un tiempo histórico bastante breve. Un cóctel acelerado en el cual hay tres sabores.

En este nuevo contexto socioeconómico, político, de transición, los intereses nacionales tradicionales, y aun la percepción de lo nacional, sufren variaciones. Los trasvases de capital generan intereses comunes por encima de las fronteras, y así, hemos podido ver que un representante de una empresa chilena —Lucsik— negocia una operación con el representante peruano —en este caso Montesinos— contra los intereses de la sociedad peruana —representados por la Municipalidad— y contra la preservación del medio ambiente de la propia capital. De otro lado, hay una declaración de algún representante de la Fuerza Armada chilena que en algún momento dice que allí donde hay un interés chileno hay un interés de seguridad de Chile.

Doctor Andrés Gómez de la Torre

Hay una tesis muy difundida, que también es un problema porque ha sido mal interpretada por nuestros sectores militares, en el sentido de que las Fuerzas Armadas de Chile se preparan para defender sus intereses económicos en el exterior. Aquí es necesario ser muy claros y hacer nuevamente un ejercicio de docencia en nuestra Fuerza Armada. Permítanme ser reiterativo. Uno va al CAEN y escucha: "Se nos vienen los chilenos a defender sus inversiones". Es necesario explicar también a los militares qué es el MIGA; es decir, el convenio recíproco de inver-

siones, y cómo Chile puede recuperar esas inversiones sin disparar un solo tiro. Estas son excusas de nuestras propias Fuerzas Armadas para justificar un gasto en defensa. Creo que el problema con Chile es de relaciones entre civiles y militares. Y creo también que la política de defensa y de crecimiento operativo de sus Fuerzas Armadas obedece a que estas tienen un peso que va más allá de sus competencias, y esto es un elemento de presión.

Doctor Javier Protzel

Mis observaciones iban en el mismo sentido que las del doctor Manrique, de manera que omito la primera parte de ellas. La segunda es más bien pesimista. No es cierto que haya una superposición de elementos tradicionales y contemporáneos en las mentalidades y que sobrevivan elementos oligárquicos. Si analizamos la situación política del país en los últimos diez o doce años desde la elección de Fujimori, no puedo dejar de pensar en la crisis del mundo, la caída del muro de Berlín y la crisis de productividad del capital a escala mundial. No he incluido el veloz ritmo de obsolescencia de las tecnologías de información, que contribuyen a este permanente *catch up* —puesta al día— que hace que siempre haya un déficit de productividad en el capital y que es una de las razones por las cuales cae el muro de Berlín y se desploma la Unión Soviética.

Un texto de Manuel Castells habla del carácter sistémico que actualmente tienen las mafias en el mundo como formas de acumulación de capital. Digamos que no es una simple casualidad que Montesinos haya hecho lo que ha hecho; esto forma parte de un juego sistémico a escala mundial, una especie de nueva etapa —que no sé cómo llamarla— del capitalismo, en la que los sistemas políticos son, en cierto modo, premiados por estas formas de acumulación en las cuales hay permanentemente mafias en juego. En fin, el conocido caso de las mafias rusas y otras: el tráfico de armas vinculado al tráfico de narcóticos, y eso es lo que forma parte de la erosión de las Fuerzas Armadas en el país. Cuando analicemos esto estoy perfectamente de acuerdo en que hay que mirar el pasado, pero también hay que mirar hacia el futuro de estas tendencias.

Doctor Ricardo Soberón

Quisiera partir de algo que se dijo sobre la tutela. En estos meses he trabajado en temas muy similares y he visto algunos indicadores de que en ciertos sectores de las Fuerzas Armadas también se estaría criticando la misma idea jurídicamente. Eso me parece importante. Luego, la idea de que el planteamiento parta de la educación me pareció muy buena, debido a que sienta las bases para un cambio en el mediano plazo en la relación entre civiles y militares. En estos meses he estado tratando de descubrir los cambios de temperatura que ha habido en la relación entre civiles y militares, pero no ha habido mayor avance.

Embajador Hugo Palma

Doctor Haya, creo que el tema es realmente apasionante. El doctor Juan Velit plantea cuál sería el rol social de los militares desde el inicio de su tarea en la República. Creo que debe haber habido varias etapas. El Ejército del siglo XIX era simplemente una expresión armada del caudillismo político. No tenía estructura ni organización. Este cambio viene con la misión francesa. Pero esta trae la idea de un ejército de administración colonial. Trae consigo la idea civilizadora del Ejército, que la Fuerza Armada tarda en asumir. Y ahí están el general Morla, el general Marín, el general Mercado, ideólogos militares. Todos van por ese lado. La Fuerza Armada quiere ser profesional, pero no solo eso. Quiere ir más allá de lo militar y salvar a la patria. Esto tiene que ver con el cambio en la composición social, cuando el liderazgo deja de ser oligárquico o de clases medias y pasa a ser cada vez más popular.
Esto es lo que incorpora Velasco, quien mostraba como "carta de legitimidad" el hecho de pertenecer al pueblo. Esta idea se desarrolla y se transforma en reformista, combinada con el nacionalismo, que inicialmente es equivalente a antichilenismo y luego se convierte en integral. El CAEN desarrolla la idea de seguridad y desarrollo. El general Marín será en esto el gran ideólogo y propulsor.

Doctor Andrés Gómez de la Torre

Es importante añadir que en Chile, todos los años, en la inauguración del año académico de las tres escuelas superiores, el comandante general de cada institución da una clase magistral. Así, por ejemplo, el almirante Martínez Bush ofreció sin

leer sus clases magistrales sobre mar presencial, o el general Ramón Hidalgo, especialista de la Fuerza Aérea, dictó sobre política aeroespacial. En nuestro caso, algo así es poco frecuente.

Doctor Marcial Rubio Correa

Tengo otra hipótesis. Creo que, en general, la formación del militar peruano es insuficiente; solo da para la medianía, por una razón operativa. Y es que si todos tienen que levantarse a las 5:15 de la mañana y apurarse porque a las 5:20 empiezan los ejercicios físicos y esto continúa con entrenamientos operativos casi todo el día, no tienen tiempo para el estudio o el desarrollo intelectual. En lo operativo son muy buenos, y yo diría que este nivel sobresaliente va hasta los comandantes. Luego de comandantes no aprenden sino en manuales, y de este modo no llegarán a crecer intelectualmente ni a desarrollar un intelecto creativo y analítico. Ya de oficiales superiores, cuando concurren al CAEM, es tarde. Y este tipo de estudio de esquemas básicos continúa.

Allí hay un intento de formarlos en concepciones más amplias, pero creo que ya es tarde. Este tipo de entrenamiento condiciona al oficial así formado a ser un hombre práctico y operativo, pero no a desarrollar grandes esquemas que suponen un pensamiento abstracto. Podría decir que el ejército vive hasta hoy del modelo de la misión francesa, con una excepción, que es José del Carmen Marín y su gente. Por los años cincuenta hay un amigo de Marín, el general Marcial Romero Pardo, quien sería un hombre importante para la educación en el Perú. Leí una anécdota sobre él que cuenta que en los años treinta, cuando era instructor de guerra, enseñaba el Manual de Guerra Francés, según el cual había una guerra y dos excepciones: la guerra era la de Alsacia y Lorena, y las dos excepciones la guerra en la selva y la guerra en el desierto; es decir, la guerra en los desiertos del Sahara, en las colonias. "Me puse a pensar —cuenta Romero Pardo— y me dije que el Perú ha tenido dos guerras: una en el desierto, con Chile, y otra en la selva, con Colombia. Entonces fui donde mi jefe y le dije: 'Tenemos que invertir el Manual de Guerra francés: la guerra tiene que ser la excepción y las dos excepciones tienen que ser la guerra'. Me puso ocho días de calabozo". Había pensado, y el entrenamiento debía llevarlo a la acción, no a las ideas.

En este sentido, no hay que olvidar que el CAEN —o CAEM, como se llamaba inicialmente— es la cárcel de oro de José del Carmen Marín y de toda su gente, porque Odría no quería darles mando de tropa y no podía echarlos del Ejército por el prestigio que tenían. Así que se le ocurrió darles una casita para que se dedicaran a enseñar. Este es el nacimiento del CAEE, ahora CAEM o CAEN, que nunca tuvo apoyo institucional. Tiene un general que pasa cada dos años y sus catedráticos difícilmente podrían dictar alguna cátedra en alguna universidad del Perú.
Creo que el problema es profundo. El Ejército del Perú del año 2000 trabaja con tecnología moderna, pero dentro de un esquema del siglo XVII. Eso se ve en la conducta integral, desde cómo se preparan para el ingreso hasta como prevén su futuro, que resulta estudiar otra carrera. Eso vale también para la Policía.

Embajador Alejandro San Martín

El tema de la docencia de los cuadros militares se ha planteado con claridad en los desarrollos del doctor Alegría y del doctor Rubio. La formación de los cuadros militares está orientada a operaciones concretas. La formación intelectual es solo de manual y no se considera relevante. El CAEN no ha tenido gran influencia en el Ejército como espacio reflexivo. Es necesario ir hacia la creación de un pensamiento de seguridad más complejo.
Y aquí podemos enlazar este punto con lo que ha planteado el doctor Haya con relación a que, en términos sociales, la Fuerza Armada ha servido de soporte a un tipo de estabilidad en una sociedad agraria y aristocrática y en los últimos años su funcionalidad se ha perdido por diversas razones, desde que el Perú atraviesa por una serie de procesos de cambio. Y eso tiene ver con lo que ha mencionado el doctor Protzel y con lo cual coincido. Yo también soy admirador de Manuel Castells y su tesis. Y esta también se aplica al caso peruano, cuando Castells sostiene que el proceso socioeconómico y político, luego de la caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética, generan un nuevo tipo de estructuración de poder asumido por las "mafias", como ocurre en toda la Europa central y el ex espacio soviético; es decir, las zonas que no son el centro del sistema. Esto no ocurre en Francia, Alemania, España o Estados Unidos, áreas centrales del sistema. En las sociedades periféricas surgen alternativas de poder no institucional ni orgánico y sin proyección alguna. Esas son las mafias.

Estas organizaciones tienen una estructura de defensa militar, económica, comercial y política bastante sofisticada, medios de comunicación propios y especialistas financieros para el procesamiento de los activos ilícitos. Toda una organización integral que implica un control político, pero con finalidad delictiva. Unos *Condottieri* del siglo XX. Ellos tienen un aparato coercitivo para imponer cierto orden y, naturalmente, discuten el monopolio de la fuerza al Estado. Están mejor equipados que la policía y tienen entrenamiento militar o sus cuadros provienen de la destrucción de los ejércitos de la región. El proceso de disrupción social, económica y política y el surgimiento de este poder delictivo orgánico es, como digo, muy similar al del Perú de los últimos diez años y coincide con el cambio sistémico —la nueva fase de la mundialización o globalización— que afecta al sistema capitalista occidental. En Asia se dan situaciones similares, sobre todo en aquellas en que el proceso de cambio y las presiones económicas y financieras externas han debilitado la institucionalidad tradicional.

Doctor Marcial Rubio Correa

He partido de una serie de hipótesis que no he podido comprobar con carácter de generalización estadística para las Fuerzas Armadas. Pero a través de mi participación, tanto en el CAEN o INAEC como en las Escuelas de Guerra o en la Escuela Superior de Alto Mando de Guerra Naval, saco básicamente la misma impresión. Creo que el oficial de las Fuerzas Armadas peruano —y me parece más crítico en la Policía Nacional— es formado fundamentalmente para acciones operativas. Creo que la profesionalización consiste en manejar técnicas de administración, de organización y de manejo de aparatos. No hay una formación profesional, si por ella entendemos las capacidades clásicas de informarse, aplicar, entender, evaluar y crear.

Creo que eso es precisamente lo que no se da en las Fuerzas Armadas. Tengo la impresión de que, cuando llegan al grado de coroneles, a los más capaces se los introduce a la macropolítica, y entonces van al CAEN y, si son policías, al Instituto Nacional de Altos Estudios Policiales, pero aun en estos casos hay una muy marcada dosis de reglamentarismo en lo que estudian, o en lo que aprenden, o en lo que sacan del CAEN. Y hay que decir que este último es el más estructurado, pues prácticamente solo manejan los libros del CAEN. Allí se les plantea una ruta, in-

cluso graficada, que comienza con el bien común y termina con el presupuesto. Es una manera racional de hacer política, pero no funciona. Pecan de reglamentarismo y de esquemas formales mecánicos. No hay una reglamentación profesional. Hay, sí, una formación de nivel intermedio en ciertas técnicas y habilidades. Es curioso, por ejemplo, que no estudien libros clásicos de guerra. No son cultos profesionalmente. En algunos casos, cuando son enviados al extranjero, tienen la opción del desarrollo profesional integral, pero estos casos son muy pocos. Mi padre tuvo esa suerte: se formó cinco años en Argentina y pudo leer los clásicos de la guerra, desde Tsun Tzu a Clausewitz. La lectura, como elemento formativo del espíritu de profesión, no existe. Naturalmente que no estamos planteando que llegue a Comandante General un académico que nunca haya subido a un tanque. Pero es necesario crear un sistema formativo en el que la persona pueda interactuar entre la práctica profesional y la teoría, y que luego de algunos años de práctica vuelva a la academia para sistematizar su experiencia profesional y darle una mayor dimensión, e, igualmente, estar en condiciones de criticar y autocriticar su propia *praxis*. Si hubiera diez oficiales por institución dedicados a esto, sería muy importante que los instructores o profesores tuvieran una dedicación relativamente permanente. No debería ser un puesto más; los mejores deberían ser orientados a la docencia. Ellos se convertirían en paradigmas vivos de la profesión. Hay una tendencia formarlos en administración, pero creo que aún este rubro no está suficientemente desarrollado.

He tenido la experiencia de participar en la Comisión de Reforma de la Policía que nombró el ministro Salinas, y en la Escuela de ese entonces el 60 por ciento de las clases eran conferencias de los cinco años y tenían un 40 por ciento de enseñanza de Derecho. Pero esta enseñanza era preferentemente memorística, sin criterio ni reflexión. Y por allí llegué a una conclusión, y es que en cada profesión hay una idea central implícita, que es la que orienta usos y actividades. Si quiero formar un buen fotógrafo, tengo que desarrollarle el sentido de la luz; si quiero formar un diplomático, tengo que enseñarle a negociar; si quiero formar un buen militar, eso es difícil de responder, y no sé si alguien aquí podría hacerlo.

¿Cuáles son las habilidades y destrezas que debería tener un oficial? Es algo que he tratado de averiguar, pero que no puedo extraer de la diversidad de cursos que llevan. Se han dado muchos cambios metodológicos, pero solo tienen nivel de tecnología y no alcanzan al núcleo de formación central. Y esta carencia central

que va a lo intelectual de la profesión puede apreciarse en el escaso número de oficiales que tienen actividad creativa sobre su propia profesión. No son más de tres o cuatro en treinta años. Creo que esto es esencial. Para el desarrollo de la cultura profesional se requiere de la lectura de los grandes clásicos con una actitud creativa.

Yo sería partidario de darles a lo largo de su vida veinte lecturas obligatorias para los exámenes de ascenso, que debieran resolver con criterio crítico. Ello generaría por lo menos un grupo selecto de intelectuales en la Fuerza Armada. Hay que confiar en la materia gris del ser humano.

Doctor Andrés Gómez de la Torre

El doctor Rubio ha planteado temas muy interesantes, como el tema del plan curricular. Una cosa son las escuelas de cadetes y otra las Escuelas de Formación que imparten cursos tácticos: Comando Estado Mayor, Alto Mando, Estado Mayor Conjunto y CAEN. Ahí hay un problema. Hace dos años dicté un pequeño curso de Derechos Humanos en la Escuela de Cadetes de la Fuerza Aérea. Son cursos meramente informativos, en los cuales no se toman exámenes y, obviamente, la práctica es nula. Otro aspecto medular que planteó el doctor Rubio es la Biblioteca Militar del Oficial. Estas ediciones, que se hacían en los años cincuenta y sesenta, ya no existen. En esa época se leía mucho a Andrés Beauffre y a Jorge Pincel. Hoy hay autores argentinos, como Néstor Cruces o Rosendo Fraga, que pueden aportar mucho, pero no hay un buen proceso de selección de lecturas porque no hay quién lo haga. Creo que la Marina ha avanzado un poco más en este sentido. Ellos han introducido a Alfred Mahan, John Spikman y temas de estrategia.

Embajador Hugo Palma

Yo me refería, para luego pasar a su texto, a algo más amplio: a la formación de un nuevo tipo de identidad militar, ligada a un nuevo tipo de concepción social y a un nuevo rol, todo ello integradamente. Pero nadie ha planteado eso. Me pregunto: ¿No conoce usted, doctor Rubio, a alguien o algún centro donde se haya formulado este planteamiento?

Doctor Marcial Rubio Correa

Con toda franqueza, no he estudiado esto sistemáticamente. He trabajado mucho con militares. Conozco muchos militares por mi historia personal. Me ha inquietado y he sistematizado en algo mi experiencia con los militares, y puedo decir que no existe esa manera de pensar. Incluso cuando un militar sepa de teoría democrática o del Estado de derecho, no se puede discutir con él, pues no conoce la discrepancia. Porque la discrepancia es disociación y eso trae desorden. Él responderá con el criterio del bien común, y nada más. Es una idea que puede sostener un sacerdote o el Rey de Francia, pero nada más. *Concertar* es una palabra desconocida para el estamento militar. Quiere decir, entonces, que conoce el concepto de democracia pero no puede aplicarlo. Yo creo que tiene que ser una educación integrada.

Embajador Hugo Palma

La educación y la formación es uno de los temas centrales. En recientes oportunidades, en conversación con oficiales, he advertido la carencia de conocimientos jurídicos de Derecho, Ciencia Política o Sociología. Al parecer, estos factores no entran en sus cálculos profesionales, lo que evidentemente plantea serios problemas para cuando tiene que interpretar realidades que no son estrictamente militares o castrenses. Y esa es una de las causales de la disociación entre los sectores militares y civiles.

NECESIDAD DE DEFINIR LOS ROLES PUNTUALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Dr. Andrés Gómez de la Torre

Voy a desarrollar tres temas en mi exposición. El primero no está en el documento de trabajo por razones de tiempo, y los otros dos ya están mencionados en el documento y serán objetos de un desarrollo posterior. La primera parte es un posible diseño de una política de defensa. La segunda es un diagnóstico de cuál es la situación operativa e institucional de las Fuerzas Armadas. La tercera es el concepto de inteligencia y seguridad.

Políticas de defensa. Una primera aproximación al diseño de una política de defensa que no existe en el Perú pasa por dos marcos referenciales: orientar nuestro esfuerzo a generar una política de defensa que sea una política de Estado de carácter permanente, y segundo, que tenga un carácter suprapartidista y que sea consensuada. Es decir, que los partidos políticos y la sociedad civil tengan ciertos denominadores comunes, para que esta política de defensa tenga un margen de aceptación general. En este momento tengo la impresión de que hay una cosmovisión de política de defensa que todavía persiste en las Fuerzas Armadas, y especialmente en el Ejército, y que es de tipo conservador.

En las escuelas de formación de las Fuerzas Armadas se percibe la visión que esta tiene sobre los temas de defensa: es esencialmente nacionalista, con énfasis en el concepto de frontera ya sea política o ideológica, tributaria de la Guerra Fría. Es una política conservadora, de resistencia al cambio. Los temas de defensa están impregnados de algunos conceptos tradicionales y de corte geopolítico. Hay un fuerte énfasis en la construcción del discurso político que se aprecia en la elaboración de sus trabajos, si se puede llamar discurso político a la defensa irrestricta del concepto de soberanía nacional. No conocen bien los conceptos, pero hay una orientación hacia Morgenthau, Kissinger y algo de Aron, y usan mucho el esquema de equilibrio de poderes, el concepto de *real-polítik*. El asunto es que no conocen bien el tema.

Son visiones muy conservadoras. Como no tienen claro su marco referencial, el problema es cómo insertarles el concepto de una política de defensa innovadora. ¿Cómo tratar de articular un esquema de política de defensa que pase por la inter-

dependencia? No interesa que sea compleja o asimétrica, pero que sea interdependencia. El concepto de soberanía debe interpretarse en el sentido de que es necesario aceptar las realidades de la globalización, que hay nuevos conceptos de defensa y seguridad nacional basados en el esquema de seguridad cooperativa —y, sobre todo, de complementación—, que hay algo que se llama integración en defensa, y que hay un concepto que se llama defensa conjunta, que no es lo mismo que defensa hemisférica. Y, finalmente, hay otro concepto, que es cooperación en defensa y amenaza emergentes. Primero hay que ordenar las ideas y explicar dónde estamos. Otro tema es si existe una elite militar en el Perú, y si se puede hablar todavía del concepto de equilibrio de poderes. Por ejemplo, del Eje Quito-Santiago o de la Alianza con Buenos Aires. La persistencia de esta creencia afecta la construcción me medidas de confianza lo que obligaría a nuestro país a un gasto sostenido en defensa.

Otro tema que considero capital es que la creciente integración bilateral fronteriza asegura niveles de confianza en esas áreas y puede contribuir a afianzar un eje de relaciones cooperativas acordes con este siglo. Es un primer marco de aproximación al tema. El segundo marco es proponer unos parámetros de política de defensa que no obedezcan a la política y defensa de Estados Unidos o Rusia, sino simplemente a parámetros de política de defensa con respecto a Chile, Argentina y Ecuador.

Una primera característica de política de defensa moderna es la consolidación de cuadros de especialistas civiles en temas de defensa y seguridad, lo que se ha llamado burocracia civil en defensa. Un primer paso positivo, sin lugar a dudas, es la existencia de un ministro de Defensa civil. En otros países ya existen, tal el caso de Edmundo Pérez León y Mario Fernández Baeza en Chile, o de Óscar Camillion, Horacio Jaunarena y Jorge Domínguez en Argentina. Ya es un paso importante. En el Perú no hay una burocracia civil especializada en defensa: son muy pocos. La gente joven no se interesa por los temas de defensa y seguridad, entre otras cosas porque el mercado laboral no existe.

Otro asunto fundamental para el diseño de una política de defensa es la necesidad de entidades académicas y de investigación civiles que se inserten en el proceso de formulación de la política de defensa. Cuando uno lee el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de Chile, se da cuenta de quiénes han intervenido en su redacción: el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, el Instituto de Ciencias

Políticas de la Universidad Católica de Chile, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, FLACSO-Chile, su Unidad de Relaciones Internacionales y Militares, y la Vicaría de Paz de Derechos Humanos. Advierto, entonces, que el asunto del *Libro Blanco* en el Perú no ha sido suficientemente debatido por la sociedad civil. Me pregunto si el CEPEI, el IDEI o la Comisión Andina de Juristas no deberían estar aportando sobre el diseño de nuestro *Libro Blanco de Defensa*.

Un tercer asunto es la permanente interconexión de unidades públicas en el diseño de la política de la defensa: Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Ministerio del Interior, Comisión de Defensa del Congreso de la República, etcétera.

Otra carencia que advierto es la de una correcta percepción del mundo internacional y de cómo esto incide en la seguridad, sobre todo en esta etapa de globalización. Se requiere también de una unidad conceptual para que textos como el Libro Blanco tengan una correcta inteligencia. En cada organismo público se manejan diferentes conceptos para la misma realidad o el mismo hecho.

Repito que se requiere de cuadros civiles especializados en defensa, como el caso de Pérez Yoma Mario Fernández Baeza, Gabriel Gaspar o Ángel Glifi. Una burocracia civil en defensa de alto nivel.

La formación castrense tiene mucho que ver con las directivas del Colegio Interamericano de Defensa y la Escuela de las Américas, especialmente en términos de seguridad interna. Todavía hay mucha influencia de los conceptos antiguerrilla y contrainsurgencia, así como este tipo de entrenamiento propio de los años setenta. Es necesario que instituciones como el CAEN celebren convenios con universidades o instituciones civiles de investigación y docencia solventes.

En lo que se refiere al equipo, en los tres institutos se requiere de un redimensionamiento. Es necesario recurrir a un equipo apto para operar frente a las nuevas amenazas y a las nuevas hipótesis de conflicto que estén por definirse. Esto supone, obviamente, repensar estrategias y tácticas. Las organizaciones de inteligencia deben ser más pequeñas y operativas e incluir analistas y especialistas civiles. Hay que desmilitarizar la inteligencia. El manejo presupuestario debe adquirir la mayor transparencia, para reafirmar la legitimidad política y la imagen institucional.

LA IMAGEN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SOCIEDAD PERUANA: UNA EXPLORACIÓN PREVIA

Dr. Javier Protzel

He dividido el desarrollo de mi exposición en cuatro partes: la primera sobre culturas políticas; la segunda sobre pensamiento estratégico y comunicación; la tercera sobre la situación de los militares y su imagen en la opinión pública; la cuarta ofrece algunas recomendaciones.

La imagen de las Fuerzas Armadas no se inscribe en el campo de la comunicación estratégica empresarial o corporativa, pese a que cuando se habla de estrategias de comunicación se está usando una metáfora militar japonesa, adaptada hace mucho tiempo por los grandes *aidapsu* e imitada por los *cheivol* coreanos, instituciones competitivas de carácter militar.

Hablar de las culturas políticas es entrar un poco a la historia de las mentalidades, a la historia de la larga duración, a aquello que un país o una cultura conserva durante largo tiempo. Por su parte, hablar de comunicación masiva o de medios es hablar del tiempo corto, de unas décadas. Quiero retener de las culturas políticas criollas tres rasgos: el primero no lo desarrollo porque el doctor Manrique lo ha hecho mucho mejor que yo, y es el del carácter de una cultura estamental, de aquello que viene de la República de Indios y de la República de Españoles que, de una manera o de otra, se ha ido reproduciendo a lo largo de la historia del siglo XIX. Lo que sí me parece particular es el carácter corporativista de las Fuerzas Armadas, porque en el país ha habido siempre un dicho: "Lo único organizado que hay son las Fuerzas Armadas durante el siglo XIX", y hay que añadir, "el APRA en el siglo XX". Después del periodo de anarquía republicana, las Fuerzas Armadas se fueron formando como cuerpo con la Misión Francesa. A fines del siglo XIX, las Fuerzas Armadas están más institucionalizadas. A partir de entonces se hallarán en la situación de imponer una serie de decisiones por la fuerza, con una capacidad que no tiene ninguna fuerza civil. Es necesario recordar que el Partido Civil se forma precisamente en contraposición del militarismo. Ya allí se daba la cooptación o compra de oficiales. Lo mismo va a ocurrir más adelante, con Pardo.

Cuando Leguía dio el autogolpe hubo el mismo fenómeno. No hay sociedad civil donde no haya autores sociales reales. Donde no hay clases sociales en el sentido durkheimiano moderno, no hay sociedad civil. Lo que se da es este cuerpo de

oficiales que, comparativamente, están bien cohesionados en relación con el resto de la población. Como corolario se da la aceptación de la llamada sociedad civil. Estos rasgos de cultura política se mantienen.

También quisiera referirme al modo en que se desarrollan las Fuerzas Armadas. Aquí quiero recordar el valioso esquema del académico argentino José Nun. Él habla de cuatro grandes revoluciones en la historia de las Fuerzas Armadas occidentales: la primera se inicia con el capitalismo comercial y es una revolución organizacional. Es el declive del *condottieri* —del oficial mercenario— y da paso al oficial aristócrata, que forma parte de una corte, le debe pleitesía a una Corona y maneja una tropa más cohesionada y numerosa. Será mucho más adelante que se dará una transformación profesional. Ello ocurrirá durante el siglo XIX en los países europeos, en la medida en que se empieza a formar el Estado-Nación moderno bajo el modelo francés. Más adelante, cuando aparezca el modelo alemán, el soldado conscripto defenderá a su patria, y la patria —o el Estado-Nación moderno— se vuelven parte de una emblemática.

En Francia surge un anticlericalismo muy grande en la pequeña burguesía o en la clase media, que hace que el vacío dejado por la Iglesia católica sea llenado por esta simbología laica, de banderas, de escudos, de uniformes, de grandes batallas; en fin, de una iconografía que va a aparecer no solo en los institutos armados de un ejército profesional sino también en el mismo urbanismo de las ciudades, en el nombre de las calles, en el nombre de las plazas, en los monumentos a los héroes. Esto queda como un paradigma del Estado-Nación que permanece en el tiempo y a destiempo, en la medida en que en algunos países se prolonga más que en otros.

Más adelante, hacia fines del siglo XIX, cuando se está comenzando a pasar al capitalismo monopólico, cuando se está usando mucho más acero e hidrocarburos y hay una gran innovación científica y técnica, surge una revolución tecnológica que multiplica el poder destructivo y se desterritorializa, lo que nos va a llevar a la Primera Guerra Mundial. Vemos que es una guerra en la cual ya hay claramente enfrentamientos entre imperios, o entre países que tienen vocación de imperio.

La cuarta revolución sería una revolución estratégica, que es la que acontece cuando termina la Segunda Guerra Mundial y el mundo pasa a la Guerra Fría y se divide en dos bloques. Es el equilibrio del terror, la bomba atómica de ambos lados de la cortina de hierro. Y las guerras que se van a librar son de juego de dominó o de damas entre los países, entre la potencia dominante del bloque y los pequeños

países que se quieren pasar al otro bloque. Es decir, es una guerra esencialmente contrainsurgente.

Pero hay un rasgo que quiero subrayar, y es que el enemigo en la guerra contrainsurgente es invisible; los actores han perdido visibilidad, son ambiguos. El aspecto simbólico es sumamente importante: es número uno y número dos. Esto ocurre en el marco de desarrollo de los medios de comunicación. Estas etapas se suceden en la historia militar peruana comprimidas como capas geológicas aparecidas casi de un solo golpe.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas es tardía. El potencial y la revolución técnica aparecen con Leguía, cuando se compran submarinos. Pero será solo con el aumento del ingreso externo en la época de la dictadura de Odría cuando se produzca una profesionalización integral. Es la época en la que llegan al Perú las ideas del coronel Tanquier, que va a ser uno de los teóricos de la contrasubversión y uno de los primeros que, después de la experiencia en Indochina y de Argelia, va a sostener que, usando los medios de comunicación, cualquier pequeño núcleo subversivo puede extenderse como un reguero de pólvora.

En consecuencia, las doctrinas de seguridad anteriores al concepto de guerra total, como las del general Morla Concha, cobran una nueva vigencia a la luz de la conexión que se establece entre inteligencia, comunicación e información. Haciendo una elipsis que nos lleve hasta el año setenta, cuando las Fuerzas Armadas toman el poder, asume el general Velasco y se enfrenta a la oposición de la prensa, que era importante en aquellos momentos: los niveles medios de lectoría llegaban en Lima —ciudad pequeña en aquel entonces— a casi el 60 por ciento. Son datos de 1975. Hoy día, excluyendo la prensa chicha, los niveles de lectoría —*El Comercio*, *La República*, *Expreso*, *Gestión*— solo llegan al 23 por ciento. Y no es válido decir que la causa es la competencia de la televisión, porque el tiraje de *Le Monde* en Francia ha aumentado considerablemente en los últimos veinte años, a pesar de que allá hay más televisión que acá. Es decir, allá se sigue leyendo aún más.

Es interesante estudiar la situación de los medios de comunicación en la época del gobierno militar y cómo van a ir cambiando las Fuerzas Armadas en función de la importancia que le van a asignar a los medios y la importancia que van a dar a su imagen. En 1970 se interviene *Expreso*, que es entregado al sindicato controlado por la CGTP, es decir, por el Partido Comunista. En 1971 aparece el decreto ley 19620 o 19020, con el que se toma el control de los directorios de Panamericana y

de América Televisión. Los militares quieren neutralizar a la prensa, quieren hacer operaciones de contrapropaganda o de censura, al mismo tiempo que se va creando el Sinamos.

¿Qué es Sinamos? Aparece como un brazo político para la movilización, una especie de Partido de la Revolución, sin que se llame así. Hubo un intento de crear un partido de la revolución, que fue la OPRP, pero el Sinamos es, en realidad, un organismo de agitación, de adoctrinamiento y de vigilancia de la población controlado por el Ministerio del Interior. Lo es también de choque contra las organizaciones populares autónomas, que llegan a tener mucha fuerza. Sin embargo, para 1972 y 1973, ya Sinamos va a ser objeto de pugnas o de discusiones dentro de las Fuerzas Armadas, entre los sectores más progresistas y más abiertos o más dispuestos a trabajar con civiles, y los sectores más conservadores, entre quienes están los marinos.

Pero también están los sectores que se adhieren a la idea de la guerra total y a la doctrina de la seguridad integral del Estado, aquellos que sostienen que antes que nada está la seguridad integral del Estado. "Somos los militares los emblemas de la seguridad, somos la seguridad, somos la encarnación de la Nación". Esto va a hacer que estalle una escisión que terminará en 1975, con el golpe de Morales Bermúdez. A partir de 1973 Sinamos comenzará a perder funciones, a ser recortado, y ahora no se quiere que tenga funciones de comunicación.

En esa época se creó el Sinadi, que recoge el lado más conservador e institucionalista de las Fuerzas Armadas, que no quería que las Fuerzas Armadas se contaminasen de un compromiso en el cual funcionaban en real consonancia con el pueblo. Prefieren unas Fuerzas Armadas que permanezcan en un aislamiento estamentalicio corporativista que, en todo caso, auspicia brigadas de choque —como el MLR— pero que no admite civiles o, en todo caso, solo los admite como asesores aislados. Esto originará que, en contrapartida, se piense en una estrategia más bien de propaganda a distancia, limpia, en el sentido de que las Fuerzas Armadas no tengan que hacer un pacto social o político con la población civil o con los actores de la oposición.

Esto será desarrollado por el Sinadi y por la OCI, cuyos dirigentes en buena parte son miembros del Servicio de Inteligencia y hay un nexo inmediato con los operativos psicosociales. Vemos todo lo que vendrá más adelante.

Pero ¿qué es lo que ocurrirá a partir del desarrollo del Sinadi? La imagen indefini-

da que había desarrollado el gobierno del general Velasco, de un modo u otro trataba en todo caso de mitigar esta emblemática castrense de cuño francés —Tercera República posnapoleónica, post Napoleón III—, pero esto fue muy ambiguo y duró muy poco tiempo. Vino la segunda fase del gobierno militar, donde se puso énfasis en la cuestión castrense, y ocurre lo que más de uno de los expositores ha dicho: los militares no saben qué hacer, se enfrentan a la censura. Quieren entonces dar una buena imagen, pero intentaron lograr esta imagen a través de una serie de artículos de carácter heroico publicados en *El Comercio* a partir del 9 de diciembre, y eso fracasa. El mismo Morales Bermúdez dijo: "Este fue el más grande error", y lo fue porque desde el punto de vista técnico lo que ocurrió fue absolutamente contraproducente y quemó las posibilidades de una política de comunicación democrática. Entonces se sembraron las semillas de falsa legitimidad, de las cuales estuvieron revestidos los propietarios de los medios que regresarán más adelante, un poco antes de que se restableciera el estatuto.

En 1980 regresaron los empresarios a los grandes diarios y a la televisión, que entonces era únicamente de señal abierta. Regresaron revestidos de una gran legitimidad, porque obviamente después del despojo del que fueron víctimas, vuelven y dicen: "Nosotros somos los representantes de la libertad", lo que en algunos casos era así, pero no en todos.

En la década de los ochenta hay un repliegue de la imagen de las Fuerzas Armadas. Paso por encima de eso, porque el tiempo es corto, pero en 1989 aparece el Libro Verde, elaborado por generales que planean un golpe para hacer abortar el que estaban tramando los oficiales más jóvenes del Comaca. Allí se incluye un capítulo sobre medios de comunicación. Al leerlo podríamos pensar en ciencia-ficción, pero esto se hará realidad más adelante —a partir de 1996—, cuando las Fuerzas Armadas trabajen su imagen mediante un dispositivo mucho más poderoso que el de los medios: un dispositivo complejo en el cual interviene la política asistencialista del Estado a través de organismos que todos conocemos y que en el corto plazo va a ser efectivo, porque tomando en consideración los resultados de las encuestas –aunque sean solo referenciales y cuantitativas– podemos constatar que la popularidad del entonces presidente Fujimori —que había caído— aumenta automáticamente. Al mismo tiempo, la popularidad de las Fuerzas Armadas no era tan baja, y subió después de abril de 1992. Ambas siguen una curva muy semejante: la confiabilidad en los institutos armados y la de la Presidencia de la República su-

ben, y la de los partidos políticos baja hasta 1995, cuando remonta ligeramente. Aunque esto solo es referencial, tiene mucho que ver la estrategia antisubversiva del gobierno y las Fuerzas Armadas a partir de 1991. Al César lo que es del César. Las cosas van mejor y se pone en marcha el trabajo con las rondas campesinas. Pero en ese momento hay un pacto perverso entre el Servicio de Inteligencia del Ejército y Frecuencia Latina (canal 2). Frecuencia Latina es objeto de un atentado feroz en el que mueren varias personas, un alumno mío entre ellos. Es necesario hacer un distingo entre una visión ingenua de lo que es la imagen de las Fuerzas Armadas y la credibilidad que están logrando a través de los medios de comunicación, y la verdad. Hay mentiras muy grandes. El ejemplo más claro es el de 1995. El mayor grado de confianza institucional que logran las Fuerzas Armadas ocurre en 1995, después de Tiwinza. Si construimos la curva y analizamos la coyuntura política del momento, vemos que hay un "buen funcionamiento" de esta propaganda, porque efectivamente se confía en el gobierno y en las Fuerzas Armadas, aunque la guerra del Cenepa no fue precisamente una victoria.

Quiero destacar otro asunto: la imagen de las Fuerzas Armadas se deteriora a partir de la revelación de los vídeos, o antes, desde los inicios de la oposición a la segunda reelección de Fujimori. En ese momento empieza a caer el indicador de confiabilidad en los institutos armados. Fernando Rospigliosi afirma que la credibilidad de las Fuerzas Armadas bajó después de los vladivideos (30 por ciento). Me parece que no cayó tanto. Si tener 30 por ciento de popularidad es mucho cuando el máximo alcanzado apenas superó el doble, significa que queda un núcleo duro que cree en este tipo de actuar castrense. Es más: según datos de Apoyo, la popularidad de la gestión de Vladimiro Montesinos aumentó en el año 2000. Entonces, o bien hay un gravísimo error metodológico, o bien tendríamos que buscar otras explicaciones que solo puedo considerar a título de hipótesis.

Asumiré una hipótesis de dos investigadores: uno es americano —Susan Stokes— y el otro japonés —Yusuke Murakami—, quienes afirman que en sectores populares de preferencia estratégica —es decir, con cultura política—, la orientación hacia el agotamiento de la simpatía no está definida polarmente por blanco o por negro, sino que el proceso de descomposición política y social del país ha sido tan grave, que hay una población clientelizada que recibe nueve millones de raciones diarias de comida y que solo ve el porvenir inmediato. Esta población no tiene una opción realmente ciudadana, no tiene la posibilidad —utilizo el término de Sinesio

López— de alcanzar la ciudadanía social. No hay una ciudadanía social desarrollada. Por ello no pueden establecer sus preferencias a partir de convicciones ideológicas sino simplemente en función de lo que el "Chino" les pueda otorgar. En el dilema entre salir a luchar en contra, volver a tener una actitud militante o una actitud de sumisión ambivalente, aceptando la dádiva pero sin decirlo, se opta por lo último. Esta situación tendrá su desenlace el 14 de setiembre del 2000. Y el 22 de noviembre se va Fujimori. Estamos ante un segundo fracaso. El primero fue entre 1970 y 1980; el segundo, entre 1990 y el 2000.

Esta estrategia de imagen no funcionará, porque el hecho mismo de pensar en una estrategia voluntarista de imagen —es decir, "vamos a inculcarle a la gente esto para que aprenda esto"— y darle estas imágenes de las Fuerzas Armadas implica volver a la visión corporativista y de emblematismo de Estado-Nación del siglo XIX, que ya se había dado en la simbólica de los ejércitos del Estado-Nación de hace cien años, por otros medios de comunicación, naturalmente.

Por eso quería resaltar el concepto de cultura política, que es muy importante. En la simbología peruana, las Fuerzas Armadas están ligadas a la construcción de la nacionalidad, como ya se dijo, y en consecuencia, resulta sacrílego no reconocer su relación con este proceso. En el Perú, todas las ceremonias nacionales que se refieren a los hechos fundantes de la Nación están ligadas a los símbolos y rituales castrenses, y resultaría sacrílego no reconocerlo. Es un rasgo de la cultura política que compartimos civiles y militares y que nos tiene, en cierto modo, escindidos.

Pasamos a las recomendaciones. Primero, no pensar en hacer *spots* en vídeo diciendo que las Fuerzas Armadas son democráticas. Si vamos a realizar una campaña de valores, como se está haciendo ahora, las cosas no van a cambiar. Estamos llenándoles el bolsillo a las agencias de publicidad, pero no más. Creo que en la reforma de las Fuerzas Armadas cualquier plan de Sistema de Defensa Nacional debe tener en consideración esto. Al lado del modelo contrainsurgente está el modelo de guerra convencional, y pienso que en los últimos veinticinco o treinta años el modelo contrainsurgente ha servido como una especie de chantaje ideológico contra cualquier crítica que se pudiera hacer a las Fuerzas Armadas. Aquí surge un problema de sociología política: no podemos obligar a la gente a que cambie su imagen, no podemos salir a decir "Fíjense las Fuerzas Armadas no deberían ser así y ya no van a ser así, ahora tienen otra imagen". Eso no va funcionar y no sería correcto que funcione, ni en términos simbólicos ni en términos éticos. Un cambio

de imagen solo podrá lograrse a través de un cambio real; es decir, una reforma real de las Fuerzas Armadas en la que se desarrolle su carácter profesional y técnico y en la que se logre su secularización, que pierdan esa sacralidad que han tenido y con la que se ha practicado un chantaje, tanto más cuanto quienes se han encargado de ello resultaron ser unos delincuentes. Bástenos recordar esa ceremonia espuria de transmisión de mando organizada para Fujimori reelecto con el general Villanueva Ruesta a la cabeza, hoy en prisión. Es una tarea muy delicada, difícil, por la descomposición social y política. Es un problema de educación. Los sectores más empobrecidos, pauperizados y carentes de educación son los más clientelizados y los más susceptibles de ser captados por posturas de chantaje afectivo realizado con este tipo de símbolos. Creo que hay una dimensión política y educativa sumamente importante. Marcial Rubio lo ha planteado muy bien.

Y, por último, creo que los medios de comunicación tienen que cambiar. Es una decisión política fundamental en este momento. Más de la mitad, o casi todos los propietarios de los canales de señal abierta, están en prisión o perseguidos. Los empresarios de canales de señal abierta le han hecho un grave daño moral al país. Tiene que haber un cambio político, pero es muy difícil hablar de la soga en la casa del ahorcado. Esto debe ser público, pero se necesitan nuevos actores políticos que contrarresten la aparición de nuevos poderes fácticos.

Finalmente, al margen de las Fuerzas Armadas vivimos en una sociedad muy autoritaria, sumamente militarizada. No sé si haya otros países en América Latina donde existan más guachimanes, donde el orden y la prevención de la violencia deban estar a cargo de una inmensa masa de individuos asalariados y uniformados, con uniforme marrón o de civiles. Si contabilizamos la parte de PBI que se gasta en el mantenimiento del orden interno, veremos que es enorme. Por ello es un reto sumamente importante.

Doctor Andrés Gómez de la Torre

Coincido con el doctor Rubio en que la formación integral del oficial es el punto básico inicial. No basta con su formación física y técnica: es necesario formarlo integralmente como parte de la sociedad en su conjunto, para superar el esquema de dos sociedades —civil y militar— con sus correspondientes mentalidades. Con ello se lograría obtener un ciudadano en armas. Este no es un problema exclusivo

de la sociedad peruana: también lo es en otras realidades latinoamericanas.
Es necesario cambiar el modelo formativo actual —que lleva a la conversión del soldado u oficial como una pieza o número de un aparato y cuya personalidad responde funcionalmente solo a él— por un tipo formativo al que dándole los rasgos profesionales necesarios, mantenga su identidad como persona socialmente integrada a su realidad y a sus responsabilidades en ella, para evitar que esta formación lo aísle o desintegre del conjunto social al cual pertenece y sirve desde la perspectiva de defensa. Estas afirmaciones parten no solo de mis estudios teóricos sino, esencialmente, de mi experiencia como docente en varios centros de formación castrense.
Finalmente, he oído que desde 1998 habríamos entrado en la tercera fase del régimen militar. La primera se dio entre 1968 y 1975, y la segunda entre 1976 y 1980. Como comparación, puedo presentar lo que oí en Argentina cuando los peronistas decían que el justicialismo fue corporativista en los cincuenta, montonero en los setenta y liberal en los noventa. Resulta interesante la comparación, aunque naturalmente viene de cuadros sociales diferentes: el estamento militar con ejercicio político y un partido como el peronismo.

Doctor Javier Protzel

A la primera persona que escuché hablar de la tercera fase fue al doctor Valentín Paniagua, con una inmensa lucidez, en 1997 o 1998. En efecto, creo que se trata de una continuidad de personas y de algunas ideas fuerza que permanecen en el ejercicio de la autoridad. Y es este nexo entre información e inteligencia lo que permite hablar de una tercera fase. Es más: en 1974 se crea el Sinade y sigue existiendo prácticamente hasta 1991, pero en una versión muy benigna. Se le cambia el nombre por el de Sinacoso y dura durante los regímenes belaundista y aprista, hasta que en setiembre de 1991 se disuelve. La razón que da Fujimori es la austeridad presupuestal y la defensa de la libertad de expresión, cuando precisamente lo que habría sido deseable es que se hubiera transformado en un organismo como los de la administración francesa de tutela, pero no en el sentido "militar de fuerza tutelar". Es decir, un Ministerio de la Comunicación como los que hay en Francia o España, equivalente al Ministerio de Minas para la Minería, Transporte para transportes, etcétera. Ello no ocurrió; por el contrario, se mantuvo al servicio partidario

tanto del acciopopulismo cuanto del aprismo, que —hay que decirlo— pusieron gente de buen nivel.

Las funciones permanecieron, pero se pervirtieron, porque la gente que trabajaba allí pasó directamente al Servicio de Inteligencia, que comenzó a operar en setiembre de 1991. El golpe ya estaba preparado. O sea que, en la medida de su continuidad, resulta efectivamente una tercera fase. Es decir, hay coherencia en el manejo de imagen. Inteligencia está ligada a la creación de imagen y de información.

No considero que exista un momento constituyente más propicio para hacer reformas profundas y estructurales en las Fuerzas Armadas, pero siento que estamos perdiendo el momento, porque el Congreso de la República está dedicado a debatir los aspectos antidemocráticos de su reglamento interno. No sé si con buenas o malas intenciones, se suspende un debate constitucional fundamental y que la Comisión de Defensa, o el Congreso en pleno, debieran asumir.

Doctor Alfredo Prado

Con relación a la exposición del doctor Javier Protzel, el nuevo tratamiento que requiere la imagen de las Fuerzas Armadas debería tener un supuesto diferenciado en cuanto a la percepción del país sobre las Fuerzas Armadas. Si bien las Fuerzas Armadas tienen un 30 por ciento de aprobación —no obstante haberse propalado los vladivideos— es posible que si esa muestra se hiciera en poblaciones de selva central, o en zonas de sierra centro o sur, la percepción de la milicia en su conjunto estuviera mucho más deteriorada.

Para el análisis de una correcta percepción, hay que partir de supuestos diferentes, ya sea que se trate de áreas de costa norte, central, sierra o selva, etcétera, sobre todo en aquellas zonas en las que ha habido focos de violencia senderista y la consiguiente violencia militar. En segundo lugar —y en atingencia al tema que he trabajado— ha habido una serie de comentarios que enriquecen mi conocimiento personal. Pienso que falta un mecanismo legal de interrelación de los diversos sectores de la vida pública y los institutos armados o entidades que forman parte del sistema de defensa nacional. Esa es una carencia que enrarece la posibilidad de contribuir a una adecuada imagen de las Fuerzas Armadas. Comparto la idea que ha interiorizado la población sobre las Fuerzas Armadas, y lo que individualmente representa un efectivo militar. Es una tarea

de largo aliento cambiar esa imagen, casi siempre asociada a la represión y a conductas de violencia y no a la idea de servicio, sobre todo en los sectores más bajos de la población.

Embajador Hugo Palma

Empezaremos con Andrés Gómez de la Torre, quien ha desarrollado una serie de temas que quisiéramos ver incluidos en la segunda versión de su ponencia y que tienen que ver con la esencia misma de la Fuerza Armada. En el abordaje de estos temas hay que tener permanentemente presente la función de la Fuerza Armada. Y habría que mantener este eje analítico, ya se trate de la política de defensa o de las adquisiciones.

Un punto importante mencionado por el doctor Gómez de la Torre se refiere a la necesidad de interconexión de las entidades públicas. Su ausencia conduce a un autismo dentro del Estado. Y esto se refleja también en la relación entre la política exterior y la política interna. En muchos casos ambas derivan en políticas sectoriales desarticuladas entre sí. Hay políticas militares con los vecinos que pueden ser integrativas y no conflictivas, aun en el ámbito sudamericano. Se requiere de una acción integrada entre los tres institutos, no solo en lo que se refiere a la práctica sino también en la teoría.

La reforma de las Fuerzas Armadas debería ser parte integral de la reforma del Estado. El problema del Poder Judicial, del servicio diplomático, de la policía, del profesorado y del servicio público en general no son diferentes. Hemos centrado nuestra atención en las Fuerzas Armadas pero la disfunción institucional podríamos advertirla también en otros sectores de la administración estatal.

La imagen irá variando a medida que varíe la realidad militar a través de la reforma. No se trata simplemente de un problema de imagen. En la sociedad peruana hay cierto consenso positivo hacia el rol de la Fuerza Armada, generado históricamente. Y este puede ser un buen punto de apoyo para la nueva imagen. Este proceso requiere de la participación de todos los sectores sociales, pues es un asunto que afecta a todos. Si no es así, corremos el riesgo de no cambiar nada y de que las cosas continúen como están, bajo apariencias, quién sabe, diferentes.

Embajador Alejandro San Martín

Unas palabras finales para recordar la estructura del proyecto de investigación en el cual estamos. La primera etapa está destinada a revisar la función misma del sistema coercitivo, el surgimiento de la Fuerza Armada, ligado a la dinámica del capital y la estructuración de la coerción. Luego examinamos las hipótesis de conflicto en el caso concreto del Perú: qué opciones subsisten, cuáles son nuevas y, en función de ello, qué reformas habría que modificar y qué reingeniería habría que hacer en el aparato de coerción en su función de defensa hacia afuera. Revisamos también los conceptos de seguridad y de defensa, haciendo una distinción entre lo que es seguridad —concepto que tiene incluso un nivel de percepción psicológica de estabilidad necesaria para toda actividad sana y creativa— y lo que es defensa, que en nuestro caso tradicionalmente se ha asociado a "defensa territorial", pero que por extensión se ha sumado también los asuntos de orden interno. Finalmente, se hace una exposición de las tareas que se han superpuesto a la defensa.

De ahí pasamos a la función política. Vimos que la Fuerza Armada en nuestra sociedad —en todas las sociedades, en realidad, pero en la nuestra con mucha más claridad— es una corporación comparativamente de alta eficiencia —un Estado dentro del Estado—, lo que genera una situación disfuncional en la sociedad en la cual está inserta (disfunción acentuada en las sociedades periféricas asimétricas), y que se traduce en un desbalance en el control o manejo del poder, incluyendo naturalmente el político. En las sociedades de estructuración social vertical no basadas todavía en la ciudadanía real —que supone igualdad o similitud de condiciones económicas, sociales, culturales y, especialmente, educativas—, esta disfunción se traduce en una tendencia a los gobiernos autoritarios encarnados en las Fuerzas Armadas.

Los niveles de eficiencia de las corporaciones militares (Fuerzas Armadas) en todas partes alcanzan rangos comparativamente similares a los de la gran empresa nacional o transnacional. Y podríamos apreciar esto si analizamos la estructuración y comportamiento de cualquier empresa transnacional asentada en el Perú, trátese de una entidad dedicada a la industria extractiva, a la banca o a las finanzas. Suelen contar con cuadros profesionales de alta eficiencia, con intereses propios diferenciados, y muchas veces contradictorios con el Estado, ideología o credo, y aun con una propia axiología empresarial (la excelencia en la empresa como realización y

destino personal). La General Motors y la Ford han sido presentadas en el mundo empresarial como paradigmas de este modelo, y en alguna encuesta internacional de hace varios años solo eran superadas como modelo por el Vaticano, desde que la convicción de sus componentes religiosos hizo que sus tareas pudieran ser realizadas sin salarios de por medio y, por ello, a un costo de inversión mínimo. Este nivel, obviamente, no podría ser alcanzado por empresa alguna, y allí los analistas encontraban la diferencia cualitativa.

Pues bien, algo así —guardando las distancias— ocurre con las Fuerzas Armadas. Pueden desarrollar, si la inserción en el seno de la sociedad a la cual pertenecen no es la correcta, una diferenciación que, lejos de integrarlas, las aísla, y en este aislamiento los propios intereses corporativos, la identidad de grupo, la axiología motivadora, los rituales, los símbolos, etcétera, juegan un papel determinante. Y similarmente a lo que se dice de la General Motors: "Lo que conviene a la General Motors conviene a los Estados Unidos", podría decirse de la Fuerza Armada: lo que conviene a la Fuerza Armada conviene al país. Obviamente, una sobreposición de perspectiva, por decirlo con una metáfora técnica.

El proceso histórico de la inserción funcional de la Fuerza Armada en la sociedad peruana ha sido visto por los doctores Agustín Haya y Nelson Manrique. El análisis de la relación mediática —es decir, la imagen propiamente dicha— ha sido desarrollado por el doctor Protzel. El trabajo ha comprendido tanto la imagen de la población y la realidad generadora de la imagen cuanto el manejo técnico en las Fuerzas Armadas en las últimas décadas, así como los procesos de aceptación y reversión.

Hay un punto central desarrollado por el doctor Marcial Rubio: el rol de la educación en la formación de los cuadros, en su consecuente proyección organizativa, institucional, en la definición de sus propios objetivos y roles y en la creación de su simbología, ritual, axiología y cultura. Creemos que aquí está, para decirlo en términos coloquiales, "la madre del cordero". Si no se parte de la escuela de formación básica, toda reforma que pretenda una mejor inserción social está destinada al fracaso. Y en esto hay que eliminar la educación que lleve a la neutralización de la sensibilidad y la emoción. Crear un tipo de personalidad que, en el mejor de los casos, solo está sensibilizada hacia el grupo, es crear una especie de narcisismo institucional que no integra "al otro" —o que lo integra defectuosamente— y que en esta percepción lo advierte como un adversario constante o como un enemigo al

cual hay que neutralizar o destruir. Si esto se proyecta al ámbito político, este se convierte en un campo de batalla en el cual el rival político es un enemigo al que hay que aniquilar. Obviamente, la política se convierte en una guerra a muerte.

El trabajo se completará con un ejercicio de análisis de opinión pública basado en *focus groups* y en encuestas en diversos sectores poblacionales y áreas geográficas, que nos dará un real "mapeo" de la imagen de las Fuerzas Armadas en estos sectores. Esto es nuevo en trabajos analíticos en el Perú sobre asuntos militares, y nos parece que no ha sido realizado antes.

Al final de este trabajo, la idea es haber proyectado la problemática a unas seiscientas personas que podrán disponer con cierta solvencia de los conceptos básicos y de una perspectiva analítica y crítica de las relaciones entre los sectores civil y militar, o de la que plantea la problemática de la inserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad peruana. Todo ello con un objetivo central, que es desarrollar en el sector social civil un núcleo de personas con información suficiente para formar opinión y, en el mejor de los casos, colaborar en la creación de un centro de formación profesional dedicado a las políticas y administración de Estado en el sector defensa desde la perspectiva de la política civil, tal como existe en otros países. Se ha respetado en este proceso la pluralidad de ideas –y, obviamente, la libertad de expresarlas– sobre temas sobre los que anteriormente hubiera sido difícil departir. La experiencia será volcada en conferencias, proyección a iglesia, universidad, empresariado, congreso y partidos políticos, a fin de sentar las bases para la creación de una comunidad científica especializada en asuntos de administración de seguridad y defensa que genere una conceptuación homogénea que permita actuar desde la sociedad civil con más conocimiento, integridad y eficiencia.

CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA ACTUAL ESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Dr. Nelson Manrique

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD CIVIL: RELACIONES CONFLICTIVAS

Las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil en el Perú son, por una parte, complejas y, por la otra, decisivas, desde el punto de vista de las posibilidades y límites existentes para realizar lo que Jorge Basadre ha llamado "la promesa de la vida peruana". Desde los inicios de la República la relación entre civiles y militares, entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil, ha afectado decisivamente las posibilidades de constituir un orden democrático consistente.

El análisis de la situación tiene que partir hoy necesariamente de una evaluación de lo sucedido a lo largo de la década del noventa, que en muchos aspectos constituye un punto de inflexión decisivo para las Fuerzas Armadas y para la sociedad peruana toda.

Hoy la imagen de las instituciones militares está profundamente deteriorada, debido al involucramiento de la cúpula militar en el autogolpe de abril de 1992 fraguado por el ex presidente Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos Torres. El proceso de desinstitucionalización destinado a eliminar los mecanismos de control para facilitar el saqueo de las arcas fiscales afectó en primer lugar a las propias Fuerzas Armadas, que vieron destruidos los mecanismos de control interno y aquellos que garantizaban la promoción de los oficiales a partir de criterios profesionales. Los ascensos, que por mandato de la Constitución tenían que ser aprobados por el Parlamento, se convirtieron en atribución presidencial en la Constitución de 1993. Con el argumento de que ellos eran decididos por razones políticas, se dejaron al arbitrio de la peor política posible: la del caudillo puesto por encima de todo control.

Se favoreció así el caudillismo, la constitución de clientelas y la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas. La promoción del ex capitán Montesinos llegó a tener la mayor cantidad de generales de la historia. Oficiales que no gozaban de la confianza del asesor presidencial fueron pasados a retiro irregularmente, para favorecer el ascenso de los incondicionales. Se prolongó la

estadía de Nicolás de Bari Hermoza en el control de las Fuerzas Armadas mucho más allá de lo que la ley permitía. Hacia el final del régimen se intentó retardar el pase a retiro de la promoción de Montesinos por cinco años. Se desnaturalizó las funciones del servicio de inteligencia, súbitamente convertido en un aparato enorme y con un poder desproporcionado, utilizándolo para espiar y controlar a la oposición al régimen y como un aparato de soplonaje dirigido contra quienes se sentían descontentos al interior de las Fuerzas Armadas.

Las cintas de vídeo grabadas clandestinamente por órdenes de Montesinos han permitido comprobar hasta qué punto fueron sometidas las Fuerzas Armadas al control de Montesinos, pues en ellas se puede ver a los más altos mandos firmando cartas de acatamiento al asesor presidencial, prestando su concurso a las maniobras inconstitucionales dirigidas a lograr la perpetuación del régimen a través del fraude electoral avalado precisamente por las instituciones cuya función es velar por el respeto de la voluntad popular. El involucramiento de la cúpula militar incluyó la participación de los comandantes generales de las tres armas en reuniones destinadas a construir el fraude, primero, y a intentar montar un golpe contra Fujimori para colocar a la cabeza del gobierno a Carlos Boloña Behr, después.

Se abrió, así, el camino al involucramiento de los mandos militares, desde los escalones más elevados hasta los más modestos, a la corrupción extendida, que ha culminado con buena parte de los comandantes en ejercicio durante la década de Fujimori en prisión, acusados de delitos comunes, con el consecuente proceso de desmoralización institucional[1]. Los costos de la corrupción no se limitan al robo de centenares de millones de dólares del presupuesto de defensa, ni a la existencia de cuentas bancarias clandestinas de algunos de los jefes militares más importantes con decenas de millones de dólares, fruto de las comisiones en la compra irregular de armas, de negociados diversos y del lavado de dinero procedente del narcotráfico. Aún más grave es el daño causado a la seguridad nacional, que se vio gravemente afectada durante la guerra del Cenepa de 1995 y en las negociaciones posteriores con el Ecuador.

El otro tema en el que las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil han sufrido un notable menoscabo es el relativo a los derechos humanos. Los pro-

[1] Este proceso de desmoralización comenzó en realidad con el creciente control conseguido por Vladimiro Montesinos sobre las Fuerzas Armadas. El que un ex oficial sobre quien pesaba la acusación de traición a la patria, que fue condenado a prisión, expulsado del Ejército y cuya fotografía figuraba en los cuarteles con la indicación de que tenía prohibido el ingreso a los cuarteles llegara a convertirse en el árbitro de lo que sucedía en las instituciones militares, debía necesariamente tener un efecto profundamente negativo.

blemas que ya existían desde los regímenes anteriores como consecuencia de la estrategia contrasubversiva implementada para reprimir el alzamiento de Sendero Luminoso (SL) y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) se agravaron con la impunidad asegurada por el gobierno de Fujimori ante la violación de los derechos humanos. Esto, por otra parte, propició la utilización de los aparatos paramilitares, como el Grupo Colina, para realizar actividades abiertamente delincuenciales. A través de diversas maniobras legales se fue extendiendo el ámbito de las atribuciones de las Fuerzas Armadas mucho más allá de lo que la Constitución permitía; la figura legal del "terrorismo agravado", por ejemplo, significó su involucramiento en actividades policiales, al punto que pusieron a la Policía Nacional bajo el control de los institutos armados y del todopoderoso Servicio de Inteligencia Nacional.

Finalmente, la decisión de encargar a las Fuerzas Armadas la represión del narcotráfico se convirtió en otra fuente de corrupción. El involucramiento de oficiales en la protección a los *capos* de la droga, que partía desde Montesinos y el general Hermoza Ríos, ha contribuido a un profundo desprestigio de las instituciones militares, por una parte, y a una no menos grave desmoralización interna, por la otra.

A pesar de la importancia de las cuestiones señaladas, ellas no agotan los problemas existentes. Las consecuencias sociales de la estructuración actual de las Fuerzas Armadas no pueden ser explicadas limitándose a lo sucedido en el último periodo. Si bien los cambios introducidos por la cúpula militar aliada con el presidente Fujimori y Vladimiro Montesinos han sido decisivos para la crisis institucional, la desmoralización y el descrédito de las Fuerzas Armadas, los problemas existentes tienen una génesis bastante más antigua.

EL MILITARISMO EN EL PERÚ

A lo largo de su historia, el Perú ha sido gobernado bastante más tiempo por gobiernos militares que por gobiernos civiles. Por lo general, el militarismo se ha instalado en el poder tras profundas crisis nacionales, como sucedió después de la guerra de la Independencia, cuando los militares gobernaron ininterrumpidamente entre 1821 y 1872, y de la guerra con Chile, cuando estuvieron en el poder entre 1883 y 1895, con intervenciones adicionales en 1914, para destituir a Billinghurst, y en 1919, para llevar al poder a Leguía. En 1933 sucedió algo similar, pero lo

específico del militarismo que entonces se instaló, cuya gravitación sigue sintiéndose en la historia peruana contemporánea, es que mientras que en las dos oportunidades anteriores ellos cubrieron un vacío de poder producido por el colapso de la clase dominante, en 1933 esta clase existía pero su legitimidad había sido puesta en cuestión por la emergencia de las masas populares organizadas y la formulación de discursos contestatarios ante los cuales la oligarquía no podía responder, porque atacaban la contradicción básica establecida en la propia fundación de la República: aquella existente entre un discurso formalmente democrático y un orden social concreto construido en función de los intereses de una minoría; un orden discriminatorio, marginador y segregacionista, que excluía a los indios, las nueve décimas partes de la población peruana, de la ciudadanía; una república sin ciudadanos. El general Juan Velasco Alvarado, que encabezó el régimen que liquidaría la república oligárquica, caracterizaría el rol de la Fuerza Armada en ese orden social como el de "perro guardián de la oligarquía".

Para la oligarquía fue perfectamente funcional el antiaprismo visceral que predominaba en el Ejército luego de la guerra civil de 1932 y de la masacre de los oficiales en el cuartel O'Donovan de Trujillo. Las Fuerzas Armadas se convirtieron en el garante de la exclusión de la escena política del partido más importante del país a través del veto contra el APRA, que se mantuvo vigente por más de tres décadas. El triunfo de las Fuerzas Armadas en 1941, en la guerra con el Ecuador, fue, como lo ha recordado el mayor Víctor Villanueva, una compensación psicológica importante frente al trauma de la derrota en la guerra con Chile, y un elemento importante para su legitimación popular.

El Frente Democrático de Bustamante y Rivero (1945-1948) supuso un interregno de apenas tres años y sucumbió ante el golpe de Estado del ministro de gobierno Manuel A. Odría. El régimen de Odría constituye la última dictadura tradicional de nuestra historia. Las que le siguieron —las juntas militares de Lindley y Pérez Godoy de 1962 y la de Juan Velasco Alvarado de 1968— tuvieron otra naturaleza.

A mediados del siglo XX la sociedad peruana sufrió profundos cambios, como la transición demográfica que lo convierten de un país predominantemente indígena, rural y serrano en otro predominantemente mestizo, costeño y urbano. Se inicia la vasta migración de los campesinos a las ciudades. Se desatan las grandes movilizaciones sociales que concluyen con la toma de tierras en el campo y la ciudad, el hundimiento del latifundismo, la erosión del poder de las clases tradicionales hegemónicas en el campo, la crisis del gamonalismo, la formación de las

barriadas, la emergencia de nuevas clases sociales producto de un limitado proceso de industrialización, etcétera.

Hay también un conjunto de presiones en la escena internacional, particularmente después del triunfo de la Revolución cubana. La doctrina de la *seguridad nacional* reemplaza a la de la defensa del continente contra la amenaza de un enemigo interior. Ahora el enemigo está en casa, y la función de las Fuerzas Armadas es reprimir la protesta social, detrás de la cual se ve la mano de Moscú. Los sectores políticos más lúcidos de la administración norteamericana entienden que es necesario modernizar las estructuras sociales en Latinoamérica para prevenir el estallido de un volcán social. El consenso de Punta del Este, del que saldrá la Alianza para el Progreso, recomienda un conjunto de reformas para prevenir la difusión del mal ejemplo cubano. Entre ellas ocupan un lugar destacado la reforma agraria, la reforma del Estado y la reforma tributaria. Los sectores medios del país se van sensibilizando crecientemente frente a la necesidad de reformas que frenen la radicalización de los sectores populares. Surgen partidos cuya bandera principal es realizar las reformas que el país necesita; sus sectores más radicales optarán por la insurgencia armada. La Iglesia sufre también un conjunto de transformaciones, patentes más en sus cuadros de base que en la jerarquía, como la constitución de la "doctrina social de la Iglesia" y las *comunidades cristianas de base*. Hasta el diario *El Comercio*, tradicionalmente un reducto del orden oligárquico, está por la nacionalización del petróleo y la reforma agraria. Solo la oligarquía está decidida a impedir cualquier cambio. La alianza del APRA con los sectores oligárquicos, cristalizada en la *convivencia* en 1956 y en la *superconvivencia* en 1963, termina con las esperanzas de que las transformaciones que el país necesita puedan realizarse por la vía legal.

EL REFORMISMO MILITAR

El Ejército tampoco es ajeno a los vientos reformistas. Desde la fundación del Centro de Altos Estudios del Ejército en octubre de 1950, hasta su conversión en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) cuatro años después, se afirma una doctrina que, preocupada por cómo garantizar la seguridad nacional, pasa de los aspectos netamente castrenses a una reflexión cada vez más interesada en comprender la problemática nacional dentro de una concepción desarrollista para la que el "bienestar general" es un elemento fundamental en la construcción de un *potencial nacional* capaz de poner al país a salvo de las acechanzas de sus poten-

ciales enemigos. El CAEM es un precursor fundamental del pensamiento que llevó al gobierno de Velasco Alvarado a intentar el proceso de transformaciones sociales más radicales de la historia peruana. Pero este resultado no fue un exabrupto. Ya el golpe de julio de 1962 contra el presidente Prado tuvo la novedad de ser un *pronunciamiento institucional* de las Fuerzas Armadas y no la acción de un caudillo audaz, como en los numerosos golpes militares que sufrió el país en su historia anterior.

La Junta Militar de Lindley y Pérez Godoy llevó a cabo algunas acciones que debieron merecer una atención mayor. Por ejemplo, realizar una reforma agraria en las zonas convulsionadas de La Convención y Lares, combinando la represión propiamente militar del levantamiento con la concesión de las reivindicaciones por las que luchaba el campesinado como una manera de dejar sin base social a los cuadros revolucionarios que operaban en la región. También, fundar el Instituto Nacional de Planificación como el organismo estatal que debía regular la actividad económica nacional compatibilizando los intereses de los distintos sujetos económicos con las metas nacionales. O anunciar que pensaban solucionar el diferendo de la Brea y Pariñas en tales condiciones que llevaron al gobierno norteamericano a amenazar con aplicar al Perú la enmienda Hickenlooper, dirigida contra los países que expropiaban a empresas norteamericanas sin la debida compensación. O cumplir escrupulosamente la promesa empeñada de devolver el poder a los civiles un año después del golpe, creando las condiciones para que Fernando Belaunde llegara al poder, alentándolo a cumplir con las reformas que eran un clamor nacional, a las que solo podía oponerse una ciega minoría.

La ceguera de la oligarquía, que estaba decidida a no ceder terreno, y la falta de decisión del régimen del arquitecto Belaunde para ejecutar las reformas, crearon las condiciones para el golpe de Estado de octubre de 1968. En medio de un conjunto de presiones por el cambio emergieron los movimientos guerrilleros del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1965. Luego de intentar minimizar su importancia, el presidente Belaunde terminó encomendando la represión de las guerrillas a las Fuerzas Armadas. Los gremios patronales hicieron una bolsa millonaria para apoyar el esfuerzo contrainsurgente y el levantamiento fue debelado. La amenaza inmediata había sido conjurada, pero la represión del movimiento armado tuvo un profundo impacto en las Fuerzas Armadas. Años después, Juan Velasco Alvarado la señalaría como un hito en la toma de conciencia de las Fuerzas Armadas con relación a la urgente necesidad de hacer cambios radicales en el país.

El agravamiento de la crisis y el desgobierno terminaron de definir la situación. La madrugada del 3 de octubre se produjo el golpe militar institucional encabezado por Juan Velasco Alvarado, que venía preparándose hacía cierto tiempo y que se produjo en el momento de mayor aislamiento político del régimen, luego de una traumática devaluación y en medio del escándalo de la pérdida de la página 11 del documento que supuestamente debía zanjar los diferendos del Estado peruano con la Standard Oil por la explotación de los yacimientos petroleros de La Brea y Pariñas. Seis días después el Ejército ocupó militarmente los campos petroleros de Talara, mientras que el nuevo presidente reivindicaba esta acción como el inicio de la recuperación de la soberanía nacional, proclamando el 9 de octubre como el "Día de la Dignidad Nacional".

El gobierno de Velasco Alvarado puede ser leído como un ambicioso intento de superar este atraso histórico con una serie de reformas audaces: una reforma agraria radical, una reforma de la empresa que pretendía entregar el 50 por ciento de las acciones a los trabajadores, la nacionalización de la gran minería, la pesca, la banca, el control de los cambios, una reforma educativa radical, la oficialización del quechua como segunda lengua oficial, la organización de los festivales Inkarrí y la revalorización de figuras históricas como Túpac Amaru, etcétera.

LA CRISIS SOCIAL Y LA VIOLENCIA POLÍTICA

Velasco Alvarado fracasó en su intento, y el proceso de modernización que impulsaba quedó bloqueado. Tuvo en cambio un gran éxito en generar un conjunto de demandas y expectativas en vastos sectores sociales que luego no fueron satisfechas. Los sectores sociales más afectados por este fracaso fueron aquellos que anteriormente no habían tenido acceso a la movilidad social, por trabas no solo sociales y económicas sino también étnico-raciales, que son en buena medida los mismos que después constituirían la columna vertebral del proyecto político del Partido Comunista del Perú "Sendero Luminoso". Jóvenes definidos como mestizos, muchos de ellos con formación superior, provenientes de universidades del interior, universidades pobres; no propiamente campesinos sino más bien procedentes de procesos de descampesinación reciente: hijos de campesinos o ex campesinos que ya no podían insertarse en el mundo tradicional al que pertenecieron sus padres, pero que tampoco tenían cómo integrarse en el nuevo sistema.

La violencia política iniciada a principios de la década del ochenta fue la expresión de una profunda crisis que articulaba en un solo movimiento el estallido de múltiples crisis generadas en distintos momentos de la historia peruana: la crisis de una herencia colonial no resuelta expresada, entre otras cosas, en un corrosivo racismo que permea el conjunto de la sociedad peruana; de un Estado excluyente y divorciado de la sociedad; de un intento de modernización bloqueado; y, en el nivel más inmediato, de una profunda crisis económica y otra no menos relevante crisis de representación social y política. Cada una de estas cinco crisis era grave de por sí, y la gravedad de cada una se acentuaba a medida que se avanzaba de las más externas a las más internas. El hecho de que confluyeran históricamente en la década del ochenta, articulándose y combinándose, incrementó la explosividad particular de cada una. La crisis social resultante no constituyó la simple suma de ellas, pues la combinación con las demás potenció la fuerza de cada una. En realidad, la crisis social que vive el Perú es la manifestación de que se ha venido acumulando una hipoteca histórica a lo largo de cinco siglos, y de que el país ya no es más viable en la forma como se ha constituido históricamente.

Las políticas de contrainsurgencia aplicadas en el Perú fueron creadas por potencias imperialistas que trataban de frenar las luchas de liberación nacional que signaron el proceso de descolonización vivido en África y Asia luego de la Segunda Guerra Mundial, desde su creación por el Ejército francés en su lucha contrarrevolucionaria en Vietnam y Argelia, hasta su depuración y perfeccionamiento por las fuerzas norteamericanas, que se encargaron de difundirlas como doctrina de guerra entre los ejércitos del continente. Eran políticas de ejércitos coloniales de ocupación que intentaban perpetuar por la violencia un orden basado en la sumisión de vastas masas sociales al poder de minorías coloniales extrañas al país, extranjeras.

El carácter de *ejércitos de ocupación* de estas fuerzas militares explica en buena medida el salvajismo con que se comportaron frente a la población local, más aún cuando consideraban a esta "inferior", incluso biológicamente[2]. Pero precisamente esta actitud permitió a los insurgentes convocar a las más amplias fuerzas sociales en una cruzada por la salvación nacional. Y fue el éxito alcanzado en esta movilización lo que condenó a la derrota a una doctrina que, después de haber cose-

[2] Un depurado análisis de la justificación "científica" de tal inferioridad en los colonizados argelinos, por reputados médicos franceses ligados a la opresión colonial, es desarrollado por Frantz Fanon en *Los condenados de la tierra* (México: FCE, 1973, pp. 271-287).

chado fracasos en todo el mundo, vino a ser propuesta en el Perú como la solución al "problema senderista".

La "guerra sucia" volvió a mostrar su ineficiencia como medio de pacificación. La represión indiscriminada, que en los dos primeros años de la intervención de las Fuerzas Armadas en el conflicto cobró 5500 víctimas, no acabó con Sendero sino favoreció su expansión en el ámbito nacional. Las fuerzas militares destacadas a las zonas de emergencia estaban conformadas mayoritariamente por individuos ajenos a la región, de procedencia costeña y selvática, que fueron inmersos por la guerra en un mundo cultural que no comprendían, que les resultaba ajeno, hostil y amenazador. El racismo, que es un cáncer que afecta no solo a las fuerzas militares sino a la sociedad peruana toda, agravó la situación, llevando a que las fuerzas contrainsurgentes se comportaran y fueran percibidas como un ejército de ocupación.

Hay contenidos, inculcados en la psicología militar, que permiten entender mejor la situación. De estos, el más importante es el menosprecio que la formación castrense cultiva sistemáticamente en la mentalidad militar en relación con los civiles. El mayor (r) Víctor Villanueva escribió:

> "El sentimiento de casta del oficial peruano ha sido fortalecido durante toda su existencia por una serie de mecanismos. El agachamiento de las instituciones civiles [...]; el aislamiento social en que vive y le hace pensar que el cuartel es su mundo; el desprecio por el civil que se inyecta al soldado desde el primer día en que ingresa al servicio; el uniforme que viste, diferenciándolo de todos los demás grupos sociales, y que le confiere prerrogativas de que los otros carecen; el fuero privativo de que dispone y le permite, en muchas ocasiones, eludir a la justicia civil aunque de delitos comunes se trate; el ejercicio de la violencia, cuyo monopolio posee, que genera en muchos individuos psicosis de que los diarios dan cuenta frecuentemente; los beneficios económicos que le permiten sortear las épocas de crisis como la actual, y han de soportarla en todo su rigor los otros sectores sociales; el *status* institucional; en fin, tan diferente a las normas que rigen a las instituciones civiles y el hecho de pertenecer a una 'institución tutelar de la patria', conducen al militar a identificar sus propios intereses con los de la nación, aspectos todos que van conformando en la mente del soldado la conciencia de pertenecer a una clase superior, que en la praxis adquiere todas las características de casta"[3].

[3] Villanueva, Víctor: *100 años del Ejército Peruano: Frustraciones y cambios*. Lima: Ed. Juan Mejía Baca, 1971, pp. 171-172.

La incapacidad de la democracia peruana para encarar el desafío senderista se convirtió en el caldo de cultivo en el que pudieron florecer las tendencias autoritarias que cristalizaron en el régimen de Fujimori y Montesinos, con los resultados conocidos: la conformación de la alianza cívico-militar que capturó el poder en abril de 1992, justificando el régimen de excepción con el argumento de que tal intervención era necesaria para derrotar a SL. Esta fue la justificación principal utilizada para destruir la institucionalidad de la estructura política peruana y de sus Fuerzas Armadas, con consecuencias que se dejarán sentir por largo tiempo.

DICTADURAS INSTITUCIONALES Y DICTADURAS PERSONALIZADAS

Fernando Rospigliosi ha propuesto una útil clasificación de los regímenes dictatoriales atendiendo a la manera como terminan las dictaduras, distinguiendo entre dictaduras institucionales y dictaduras personalizadas. La Junta Militar de Gobierno de Velasco Alvarado correspondería a la primera categoría, y el gobierno de Alberto Fujimori a la segunda.

Las dictaduras institucionales tienden a actuar de manera racional:

> **"... cuando se ven muy fuertemente presionadas al punto que amenaza quebrarse su propia institucionalidad, prefieren efectuar una transición lo más ordenada posible, intentando conservar ciertas prerrogativas y garantías que aseguren a la institución y sus miembros seguridades de impunidad.**
>
> [...]
>
> **"Cuando la politización y las discrepancias políticas amenazan fraccionar a las Fuerzas Armadas, los militares se dan cuenta de que ha llegado el momento de retirarse. Y eso ocurre por lo general cuando el rechazo de la población se hace incontrolable. Eso, además, plantea a los militares la posibilidad de tener que reprimir violentamente a los ciudadanos, granjeándose su odio perdurable"[4].**

[4] Rospigliosi, Fernando: *Montesinos y las Fuerzas Armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima: IEP, 2000, p. 295.

En cambio, a las dictaduras personalizadas les importa poco la institucionalidad de las Fuerzas Armadas; por el contrario, tratan de quebrarla, introduciendo mecanismos políticos en la designación de mandos y ascensos, favoreciendo la corrupción, etcétera, como una manera de controlarlas.

Otra diferencia fundamental entre dictaduras institucionales y personalizadas es que estas últimas, a diferencia de las primeras, no se presentan como una expresión de la institución militar, sino que la usan para mantenerse en el poder. De ahí que requieran una fuente de legitimidad distinta de la misión (real o autoasumida) de las Fuerzas Armadas para justificar su permanencia en el poder. Por ello tienen que recurrir a las elecciones, que realizan de manera fraudulenta y amañada.

La forma como terminan ambos tipos de dictaduras es diferente. Por lo general, las dictaduras institucionales pasan por procesos de liberalización y de democratización. Las dictaduras personalizadas, en cambio, no abandonan el poder sino que tienen que ser desalojadas de él. "Como dice Huntington, los líderes de las dictaduras personalizadas no se resignan fácilmente a dejar el poder voluntariamente. Ellos intentan permanecer en el poder tanto como pueden y las transiciones ocurren, por lo tanto, cuando el dictador fundador muere y sus sucesores deciden la democratización o cuando el dictador es destituido."[5]

El papel de los militares es fundamental en la caída de este tipo de regímenes. "Los militares son el último apoyo de los regímenes —dice Huntington—. Si ellos le retiran su apoyo, si organizan un golpe contra el régimen o si rechazan usar la fuerza contra aquellos que intentan derrocar al régimen, el régimen cae." Las dictaduras personalizadas llegan a convertirse, con el tiempo, en una amenaza para la supervivencia misma de las instituciones armadas, y ello lleva al fraccionamiento interno, primero, a la disidencia, después, y, finalmente, a retirar el apoyo al régimen: el "descontento militar fue promovido por las políticas dictatoriales que debilitan al profesionalismo militar, politizando y corrompiendo los cuerpos de oficiales"[6].

[5] Rospigliosi, *op. cit.*, p. 296.
[6] *Ibid.*, p. 298.

A MANERA DE CONCLUSIONES

Del balance hasta aquí realizado se desprenden algunas conclusiones. En primer lugar, la necesidad de romper con la ficción de que las Fuerzas Armadas son apolíticas y no deliberantes. En una sociedad en la que el poder ha estado bastante más tiempo en manos de los militares que en la de los civiles y en la que se consiente otorgarles la función de "instituciones tutelares", tal programa es simplemente insostenible. Se debe permitir a los militares ejercer la ciudadanía y asumir la responsabilidad sobre sus actos, limitando a lo imprescindible, por razones de servicio, los regímenes de excepción, como se hace con otros funcionarios públicos que trabajan en condiciones que suponen la existencia de una disciplina basada en la jerarquía, como sucede con los miembros del servicio diplomático. La marginación de los militares de las funciones ciudadanas no evita su involucramiento en la política; hace que esta se realice por canales irregulares, con graves consecuencias para la democracia.

Es necesario redefinir profundamente la función de las Fuerzas Armadas de acuerdo con la Constitución. Es inaceptable que se siga sosteniendo el "carácter tutelar" de las Fuerzas Armadas, porque va contra el principio de la soberanía popular, que es el fundamento último del régimen republicano, y porque atenta contra el mandato constitucional de la subordinación del poder militar al poder civil. No se puede seguir asumiendo que la democracia en el Perú tiene que ser "tutelada", como si se tratara de un menor de edad. No existen razones, salvo las esgrimidas durante la Guerra Fría, por las cuales las Fuerzas Armadas puedan aducir una naturaleza excepcional que las convertiría en las "tutoras naturales" de la inmadura democracia peruana. Las Fuerzas Armadas deben estar al servicio del Estado —y no por encima de él— y de la política nacional. Que esto sea reconocido demandará una profunda reelaboración de la mentalidad militar.

Es necesario, finalmente, reconstruir la imagen de las Fuerzas Armadas. Esto supone, por una parte, la reestructuración que permita liquidar los restos del poder de la camarilla de Fujimori y Montesinos y continuar con el proceso de sanción a quienes han cometido delitos. La Comisión de la Verdad y Reconciliación debe ayudar a cerrar la brecha abierta entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, sin ánimo de venganza sino de justicia y reparación. Por último, es necesario sentar las bases para una nueva profesionalización militar, que adecue las funciones de las instituciones armadas a los nuevos tiempos abiertos por la crisis de la sociedad industrial de masas y la emergencia de la sociedad de la información.

BIBLIOGRAFÍA

Ames, Rolando y otros: *Informe al Congreso sobre los sucesos de los penales. Perú 1986*. Lima, 1988.

APRODEH: *De la tierra brotó la verdad. Crimen e impunidad en el caso La Cantuta*. Lima: APRODEH, 1994.
Barandiarán Pagador, Luis: *Desarrollo y gasto militar: El caso peruano*. Lima: Apoyo, 1995.

Basadre, Jorge: *Historia de la República del Perú*, tomo VII. Lima: Ediciones Historia, 1963 (5ª edición).

Basombrío Iglesias, Carlos: "La estrategia del Chino", en *ideele* n°. 59-60, diciembre de 1993.

Bustamante, Fernando: "La modernización de las Fuerzas Armadas latinoamericanas y las nuevas formas de violencia política de la década de los ochenta: El caso de los militares peruanos frente a Sendero Luminoso". Santiago: FLACSO, 1989. Documento de Trabajo N°429

Coronel, José: "Movilidad campesina: Efectos de la violencia política en Ayacucho", en Fiona Wilson, editora: *Violencia y espacio social: Estudio sobre conflicto y recuperación*, pp. 195-214. Huancayo: Universidad Nacional del Centro, 1999.

Cotler, Julio: "Democracia e integración nacional en el Perú", en Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal, compiladores: *El gobierno militar. Una experiencia peruana 1968-1980*. Lima: IEE, 1985.

Cotler, Julio: *Descomposición política y autoritarismo en el Perú*. Lima: IEP, 1993. Documento de Trabajo n°. 51.

Degregori, Carlos Iván y Romeo Grompone: Elecciones 1990: *Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*. Lima: IEP, 1991.
Degregori, Carlos Iván y Carlos Rivera: "Fuerzas Armadas, subversión y democracia, 1980-1993". Lima: IEP, 1993. Documento de Trabajo n°. 53.

Diamond, Larry y Marc E. Plattner, editores: *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

Diez Canseco, Javier: *Democracia, militarización y derechos humanos en el Perú 1980-84*. Lima: SERPO/APRODEH, 1985 (2ª edición).

Einaudi, Luigi R.: "La política de la seguridad en el hemisferio occidental". *Military Review*, setiembre-octubre de 1997, volumen LXXVII, n°. 3. Kansas, EE.UU. Revista

profesional del Ejército de EE.UU., Escuela de Comando y Estado Mayor, Fort Leavenworth.

El Comercio, empresa editora: *La crisis de los rehenes en el Perú. Base Tokio. El verano sangriento*. Lima: Empresa editora El Comercio, 1997.

García Belaúnde, Domingo: "La reelección presidencial y la Constitución histórica", en Alberto Otárola, coordinador: *Reelección presidencial y derecho de referéndum*. Lima: Fundación Hans Seidel/Foro Democrático, 1997.

García Sayán, Diego: "Perú: Estados de excepción y su régimen jurídico", en Diego García Sayán, editor: *Estados de emergencia en la Región Andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1987.

Gorriti, Gustavo: *Sendero: Historia de la guerra milenaria en el Perú*, tomo I. Lima: Editorial Apoyo, 1990.

Gorriti, Gustavo: "El Svengali de Fujimori: Montesinos, el traidor de la democracia peruana", en diario *La República*, Lima, 4 de julio de 1990.

Goodman, Louis W.: "Military Roles Past and Present", en Larry Diamond y Marc E. Plattner, editores: *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

Hermoza Ríos, Nicolás, general EP: *Operación Chavín de Huántar. Rescate en la residencia de la Embajada del Japón*. Lima, 1997.

Huntington, Samuel: *El soldado y el Estado. Teoría política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo editor Latinoamericano, 1995.

Huntington, Samuel: "Reforming Civil-Military Relations", en Larry Diamond y Marc F. Plattner, editores: *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

Instituto de Defensa Legal: "Decretos legislativos: La victoria de los señores de la guerra", en *ideele* n°. 32-33. Lima: IDL, diciembre de 1991.

Huntington, Samuel: *Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la administración de justicia en el Perú*. Lima: IDL, 1994.

Jiménez Bacca, Benedicto, coronel PNP: *Inicio, desarrollo y ocaso del terrorismo en el Perú*. Lima, 2000 (2 tomos).

Kruijt, Dirk: *Perú, entre Sendero y los militares: Seguridad y relaciones cívico-militares 1950-1990*. Barcelona: Robles, 1991.

Letts, Ricardo: "Una encuesta sobre Sendero", en *Quehacer* n°. 20. Lima: Desco, enero de 1983.

Loayza, Francisco: *El rostro oscuro del poder*. Lima: Ediciones Referéndum, 1998.

Lovatón, David: "La 'militarización' de la justicia en el Perú". Lima: IDL, 1997 (manuscrito).

Marcella, Gabriel: *War and Peace in the Amazon: Strategic Implications for de United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War*. Strategic Studies Institute, US Army War College, 1996.

Masterson, Daniel: *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: Un estudio sobre las relaciones civiles militares 1930-2000*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, 2001.

Mauceri, Philip: "Prerrogativas de las Fuerzas Armadas en una alianza cívico-militar en el Perú", en Fernando Tuesta Soldevilla, editor: *El juego político: Fujimori, la opción y las reglas*, pp. 149-164. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1999.

McClintock, Cynthia y Abraham Lowenthal, compiladores: *El gobierno militar. Una experiencia peruana, 1968-1980*. Lima: IEE, 1985.

North, Liisa: *Civil-military Relations in Argentina, Chile, and Peru*. Berkeley: University of California, 1966.

Noel y Moral, Roberto Clemente, general EP: *Ayacucho: Testimonio de un soldado*. Lima: Publinor, 1989.

Obando, Enrique: "10 años de guerra antisubversiva: Una pequeña historia", en *Quehacer* n°. 72. Lima: Desco, julio-agosto de 1991.

Pedraglio, Santiago: *Seguridad democrática integral: Armas para la paz*. Lima: IDL, 1990.

Ramírez Prado, Fidel: *Relaciones civil-militares y democracia*. Lima: Universidad Alas Peruanas, 2001.

Robles Espinoza, Rodolfo, general EP: *Crimen e impunidad. El "Grupo Colina" y el poder*. Lima: Aprodeh, 1996.

Rospigliosi, Fernando: *Las Fuerzas Armadas y la democracia: La necesidad del control civil de las instituciones castrenses*. Lima: Aprodeh, 2001.

Rospigliosi, Fernando: *Montesinos y las Fuerzas Armadas: Cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima: IEP, 2000.

Starn, Orin: *"Con los yanques todo barro": Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: IEP, 1991.

Tapia, Carlos: *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso. Dos estrategias y un final*. Lima, 1997.

Tello, María del Pilar: *¿Golpe o Revolución? Hablan los militares del 68*. Lima: Sagsa, 1983 (2 tomos).

Villanueva, Víctor: *El CAEM y la revolución de la Fuerza Armada*. Lima: IEP/ Campodónico Ediciones, 1972.

Zimmermann, Augusto: *El espía de Fujimori. Descubiertos sus secretos*. Lima.

ANEXO
DICTADURAS MILITARES INSTITUCIONALES

Ricardo Pérez Godoy, Nicolás Lindley	Perú	1962-1963
Junta Militar: Ramón Castro, Marcos Gándara, Luis Cabrera, Guillermo Freile	Ecuador	1963-1966
Humberto Castelo Branco, Artur da Costa e Silva, Emilio Garrastazu Medici, Ernesto Geisel, Joao Batista Figueiredo	Brasil	1964-1985
Juan Carlos Onganía, Roberto M. Levingston, Alejandro Lanusse	Argentina	1966-1973
Juan Velasco Alvarado, Francisco Morales Bermúdez	Perú	1968-1980
Guillermo Rodríguez Lara, Alfredo Poveda Burbano	Ecuador	1972-1978
Augusto Pinochet Ugarte	Chile	1973-1990
José María Bordaberry, Alberto Demicheli Aparicio Méndez, Gregorio Álvarez, Rafael Addiego	Uruguay	1973-1985
Jorge Rafael Videla, Roberto Viola, Leopoldo Galtieri, Reynaldo Bignone	Argentina	1976-1983

Fuente: Rospigliosi, p. 299

DICTADURAS PERSONALIZADAS EN AMÉRICA LATINA, SIGLO XX

Porfirio Díaz	México	1884-1911
Manuel Estrada Cabrera	Guatemala	1898-1920
Juan Vicente Gómez	Venezuela	1908-1935
Augusto B. Leguía	Perú	1919-1930
Getulio Vargas	Brasil	1930-1945
Rafael Leonidas Trujillo	República Dominicana	1930-1961
Jorge Ubico	Guatemala	1931-1944
Maximiliano Hernández	El Salvador	1931-1944
Anastasio Somoza García,	Nicaragua	1937-1979
Luis Somoza Debayle y		
Anastasio Somoza Debayle		
Marcos Pérez Jiménez	Venezuela	1952-1958
Fulgencio Batista	Cuba	1952-1958
Gustavo Rojas Pinilla	Colombia	1953-1957
Alfredo Stroessner	Paraguay	1954-1959
François y Jean Claude Duvalier	Haití	1957-1986
Manuel Antonio Noriega	Panamá	1981-1989
Vladimiro Montesinos y Alberto Fujimori	Perú	1992-2000

Fuente: Rospigliosi, p. 300.

EL ROL SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS: "NO CONOZCO OTRO CAUDILLO QUE LA CONSTITUCIÓN"

Dr. Agustín Haya de la Torre

Luego de finalizado un periodo más de intervención militar en la vida política del país, es indispensable reflexionar y pensar en voz alta sobre el rol que cumplen las Fuerzas Armadas en un contexto tan incierto como el actual. Si en algo puede ayudar, es imprescindible tomar una referencia histórica que tiene como protagonista, una vez más, a Miguel Grau, quien luego del golpe de Estado de los hermanos Gutiérrez el año 1872, no dudó en condenarlo y rechazarlo. Demostraba así una entereza democrática muy poco usual para la época. Esa debe ser, también, nuestra referencia de lo que esperamos de nuestras Fuerzas Armadas en la actualidad, luego de la nefasta experiencia del fujimorato.

A nadie le quepa duda de la necesidad de impulsar la conciencia democrática que debe acompañar a la reforma de las Fuerzas Armadas. Este proceso no tiene nada que ver con la presunta ruptura del orden y la disciplina que por razones de su función caracteriza a las instituciones militares. La asunción de los valores de la democracia debe entenderse como su identificación con el Estado de derecho, su voluntad de defenderlo y conservarlo, expresado en el real y efectivo sometimiento de los cuerpos militares al poder civil, a la Constitución y a las leyes.

Esta subordinación descarta toda forma de deliberación e injerencia en la política por parte de las Fuerzas Armadas. Cuando esto ocurre, lo primero que se quebranta es la unidad dentro de la misma institución y, por extensión, se debilita la unidad del país. Si se quiebra el poder civil, se instituye un régimen vacío, de coacción, de fuerza; impera la incertidumbre y el ser humano regresa a un elemental estado gregario. En 1958 Alberto Lleras Camargo[1], entonces presidente de Colombia, estableció con claridad cuáles eran las relaciones entre la civilidad y los militares. Sustentó que el mantener a las Fuerzas Armadas "apartadas de la deliberación pública no es un capricho de la Constitución, sino una necesidad de su función. Si entran a deliberar, entran armadas".

En este sentido no pueden ser deliberantes, porque su poder reside en la sociedad. Si entran en política solo lograrán minar la moral y la disciplina de sus integrantes.

[1] En 1958 Alberto Lleras asumió la presidencia de Colombia y convocó a una reunión reservada con las Fuerzas Armadas en la que pronunció un discurso que sentó las bases para un entendimiento entre civiles y militares (véase suplemento *Domingo* del diario *La República*. Lima, 5 de junio de 1994).

Si se imponen sobre la sociedad, al final terminan rodeadas de adversarios, sin prestigio y sin gloria. Cuando estas instituciones se desorganizan, cuando sus cuadros humanos se destruyen, hay que esperar muchos años para volver a organizarlos. Este trastocamiento de voluntades tergiversa las funciones establecidas por el pacto social, y los resultados son unas Fuerzas Armadas decidiendo cómo se debe gobernar un país y los políticos (o los civiles) decidiendo cómo debe manejarse las Fuerzas Armadas en su función técnica, en su disciplina, en su reglamento, en su personal.

El establecimiento tácito del rol que tienen dentro de la sociedad, el entendimiento claro de que su subordinación es indispensable para la vida del país y el reconocimiento de las limitaciones de la civilidad para interferir en aspectos técnicos, dentro de la institución militar, son elementos que merecen ser discutidos. Estas "distancias", estas relaciones, deberán ser entendidas, reconocidas y aceptadas por todos.

LA EXPERIENCIA MILITAR EN EL PERÚ

El desconocimiento de la historia, el hecho de no saber o no querer entenderla arrastra a repetir los errores del pasado una y otra vez. Si la historia es, en términos generales, una disciplina que posibilita conocer el pasado para entender el presente y proyectar hacia el futuro, entonces necesita ser incorporada e institucionalizada en la práctica civil y militar. Para que estas máximas puedan ser valederas, es menester librarse primero de "una pesada carga histórica y construir una memoria sana que nos permita repensar nuestro pasado, mirarnos a nosotros mismos sin complejos y enfrentarnos más conscientes y decididos a los retos que nos depara el futuro" (Burga 1993).

La tarea es entonces "reinterpretar" la historia, esa historia ajena a la formación básica del individuo, esa historia que muchas veces no se quiere ver, pero que es preciso conocer. El discurso histórico en el Perú ha tenido, de esta manera, sesgos y visiones parciales. Esta "construcción" de la historia a partir de concepciones fragmentadas lleva a tener una versión inca de la historia andina, una versión hispana de la historia virreinal, una versión criolla de la historia nacional, una versión indigenista nacional y en muy pocos casos una historia nacional crítica[2].

[2] "Lo único que quiero señalar y denunciar es la ausencia de una historia nacional o de historiadores que la emprendan. Todos los esfuerzos desplegados en los últimos 30 años no están dirigidos a completar con detalles de luces o sombras, una gran arquitectura mnemotécnica, sino a demoler lo construido. Casi todos, cada cual a su manera y en su nivel hemos contribuido a ese zafarrancho historiográfico" (en Burga, Manuel: *Para qué aprender historia en el Perú*. Lima: Derrama Magisterial, 1993).

En este marco se inscribe la historia de las Fuerzas Armadas en el Perú. Se ha dicho hasta el hartazgo sobre la importante y "noble" misión de la institución militar en la defensa del país, pero poco se dice (tal vez con más fuerza en los últimos años) sobre su injerencia en la política y su consiguiente responsabilidad en el exiguo desarrollo del país. Golpes y contragolpes, escándalos tras escándalos: tales han sido los resultados que tienen tras de sí las Fuerzas Armadas tradicionalmente deliberantes, aunque la legalidad fundamente lo contrario.

Según sostiene Felipe de la Barra[3], el primer golpe de Estado se realizó el 16 de junio de 1541 y fue perpetrado por Diego de Almagro contra el entonces gobernador de Lima, Francisco Pizarro. Luego vendrían una serie de intentos más por la captura del poder hasta que la llegada del pacificador Pedro de La Gasca acabó con las pretensiones golpistas de la época. Esta versión histórica de la Colonia no hace sino expresar una constante actitud de fascinación de las Fuerzas Armadas por el poder.

Una vez instituida la República, la historia registra a los militares como los actores protagónicos de la época y a los gobiernos de facto como los acontecimientos más importantes por registrar. De hecho, las Fuerzas Armadas jamás cejaron en su empeño de tomar el poder. En 1823, en una carta enviada al Congreso logra con éxito el cese de la Junta Gubernativa a favor del coronel de milicias de Lima José de la Riva Agüero. En ese mismo orden, el 5 de enero de 1855 el general Ramón Castilla ingresa en Lima luego de derrotar a las fuerzas armadas de Echenique en la Batalla de La Palma, episodio que se caracteriza por la lucha abierta y por ser la primera guerra civil en el Perú. En plena guerra con Chile Piérola asume el poder pero es derrocado por la arremetida de las huestes chilenas.

Estos son algunos de los ejemplos, cronológicamente incompletos, más ilustrativos de la subordinación de los caudillos militares a las ambiciones políticas y su constante sujeción a la dominación oligárquica y económica de la que jamás formaron parte. Lo que sigue en términos de discursos históricos es conocido: más golpes de Estado, incluyendo dos casos *sui generis*: el gobierno "revolucionario" de facto de Juan Velasco Alvarado[4] y el gobierno cívico-militar perpetrado el 5 de abril de 1992 por Alberto Fujimori.

[3] El libro de Felipe de la Barra es resumido en un artículo de Luis Alberto Chávez intitulado "Historia sin fin...", publicado en el suplemento *Domingo* del diario *La República* el 22 de noviembre de 1992.

[4] El golpe de 1968 generó controversias y distensiones. Para algunos fue un simple golpe de Estado; para otros, una revolución (véase Bernales, Enrique: *Socialismo y nación*. Lima: Mesa Redonda Editores, 1987).

Las constantes interrupciones del orden constitucional por el militarismo peruano, expresado hasta hoy, no hacen sino evidenciar una excesiva ambición de poder y una evidente despreocupación por los intereses del país. No existe otra forma posible de explicar nuestras desastrosas campañas militares a lo largo de la historia republicana, empañadas por los efectos de la derrota y enaltecidas con la mitologización del héroe:

> "En junio de 1880, el último reducto peruano en el sur, sitiado por mar y tierra, aguarda un asalto de seis mil soldados chilenos. Rechazadas las propuestas de rendición, los peruanos, al mando del coronel Francisco Bolognesi, enfrentan uno de los ataques más mortíferos en la historia militar de América del Sur".
> "Angamos, octubre de 1879. Miguel Grau, un extraordinario marino peruano, al mando del blindado Huáscar y 200 tripulantes, mantuvo a raya durante más de cinco meses a toda la marina chilena. Finalmente, cercado por seis naves de la escuadra adversaria, es forzado a dar combate contra fuerzas muy superiores".
> "Concepción, junio de 1882. Un destacamento chileno en el pueblo andino de Concepción, enfrenta un ataque de la guerrilla y el ejército peruano dispuesto por el líder de la resistencia, general Andrés A. Cáceres. Ello origina un épico combate en el que ambas partes muestran un valor extraordinario".

Si bien el valor y la entrega caracterizaron a muchos de nuestros militares, ello no impide afirmar que el Perú ha sido un país cuyos héroes no han logrado ganar una guerra de forma efectiva (la invasión a Quito se vio desnaturalizada por la mutilación del territorio). Por esta razón, hemos perdido la mitad de nuestro espacio territorial. Las argumentaciones sobran y se traducen en la superioridad del enemigo, en su capacidad estratégica y militar, en su disciplina. Por nuestra parte solo nos corresponde conformarnos con el valor, el arrojo y el sacrificio.

FUERZAS ARMADAS Y CONFLICTO INTERNO

Era el 14 de agosto de 1985. Los militares estaban dirigidos por un sanguinario oficial, el subteniente Telmo Hurtado Hurtado. Habían llegado al caserío desde Pitecc, también en Accomarca, dejando una estela de destrucción y de muerte a su paso. Cuando tuvieron reunidos a los pobladores, su discurso fue breve: se les acusaba de subversivos, su pena era la muerte. La secuela dejó sesenta y nueve

muertos, veintitrés de los cuales eran niños (tomado de *La República*, 12 de agosto del 2001).

A partir de los aproximadamente quince años de violencia política que atravesó el Perú, se puede construir otro discurso histórico en el que el Ejército tuvo también un rol protagónico. Si bien ya había excesos y denuncias de violación de derechos humanos en la primera etapa de lucha contra el terrorismo, la incursión de las Fuerzas Armadas no hizo sino radicalizar la militarización en las zonas más deprimidas del país.

Esta historia de encuentros y desencuentros tuvo su máxima expresión en las declaraciones del entonces general Luis Cisneros Vizquerra, quien entendía a las Fuerzas Armadas como profesionales de la guerra dispuestos y preparados para matar, "porque de lo que se trata es de matar peruanos, porque suponemos que también son peruanos", decía respecto de los miembros que componían Sendero Luminoso. Finalmente sentenciaría: "Yo establecería el toque de queda en Ayacucho y al que se mueva por la noche me lo tiro..."[5].

Estas declaraciones expresan la filosofía que se manejaba en las Fuerzas Armadas al momento de asumir la lucha contra el terrorismo. Luego vendrían las masacres de Accomarca, Pucayacu, Ccayara, Umaru-Bellavista, Operación Aries, La Cantuta o Barrios Altos. Solo durante el primer año del gobierno de Fujimori, según un informe de la Comisión Especial del Senado de 1991, las regiones más afectadas por las muertes a causa de la violencia política fueron Ayacucho, Junín, Huancavelica y Lima, espacios que eran controlados por las Fuerzas Armadas y, a excepción de Lima, tenían un fuerte componente indígena[6]. Solo entre 1983 y 1984 se registraron en Ayacucho 5000 muertos; hoy se calculan en unos 25 000.

El año 1991 significó el punto de partida de una conciencia sobre la necesidad de desarrollar una estrategia integral de pacificación con la participación de la población a través de las rondas de autodefensa. Se estableció una lógica de militarización de la sociedad, lo que afectaba a la organización de las comunidades campesinas. En 1993 se constituyeron 4205 comités de autodefensa en todo el país, que reunieron a aproximadamente 24 000 campesinos y cerca de 17 000 armas de fue-

[5] Posteriormente, en 1994, Cisneros denunciaría las vinculaciones del Ejército con el narcotráfico (entrevista publicada en la revista *Quehacer* N° 20, enero de 1983).

[6] Comisión Especial de Investigación y Estudio sobre la Violencia Política y Alternativas de Pacificación: *Violencia y pacificación*. Lima, 1991.

go[7]. En el terreno del enfrentamiento armado, la mayor cantidad de víctimas fueron campesinos, debido a que se los utilizó como carne de cañón, incapaces de reaccionar ante una arremetida terrorista.

La militarización de la lucha interna produjo graves consecuencias y hondas heridas en el Perú. El Estado, a través de sus Fuerzas Armadas, era el llamado a reconstruir el país; en vez de ello, respondió a la violencia con violencia. El mundo político se volvió una trilogía: o se es demócrata, golpista o terrorista[8]. La Comisión de la Verdad que ha iniciado su trabajo tiene como función fundamental lograr la reconciliación nacional y propiciar un acercamiento entre los que institucionalizaron el terror y las víctimas. El arribo de la comunidad ayacuchana de Cayara a Lima, ante la Comisión de la Verdad, demuestra que la población no ha olvidado a sus muertos[9].

LAS IDEOLOGÍAS DEL MILITARISMO

A lo largo de su historia la institución militar ha necesitado de elementos teóricos y doctrínales para fundamentar su razón de ser. Uno de ellos es quizá el concebirse a sí mismas como fuerzas tutelares del país. En un documento expuesto a la ciudadanía, cuyo párrafo fue recogido también por el general (r) Jaime Salinas Sedó, se afirma que "Las Fuerzas Armadas son instituciones tutelares de la Nación y no están al servicio de partido político alguno ni de sector alguno del país..."[10].

Esta concepción de tutelar a la población civil tiene sus orígenes en el viejo debate romano cuando cae la República y aparece la figura del emperador como *pater familiae* y los gobernantes pasan a ser concebidos como *tutores status publici*. En el siglo XX, las ideas conservadoras de la derecha española en los años treinta reforzaron esta definición, que fue recogida luego en la Constitución excluyente de 1933. La oligarquía peruana encontró allí el sustento para justificar el uso de la fuerza armada para sofocar las irrupciones democratizadoras de las masas.

---

[7] Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 1996.

[8] "Como es obvio, dado que cada uno de los tres modelos subsiste gracias a los otros dos, todos se repudian estentóreamente en público y se reclaman con complicidad inconfesable en privado... El terrorista azuza al demócrata para que este libere al golpista que lleva dentro, el golpista le zurra al demócrata porque le supone culpable de las fechorías del terrorista y el demócrata persigue al terrorista, mientras desesperadamente le hace señas disimuladas y le susurra, señalando con discreción al golpista ¡quieto so bruto que nos están mirando!", en *Contra las patrias*. Madrid: Tusquets Editores, 1994.

[9] Suplemento *Domingo* del diario *La República*. Lima, 12 de agosto del 2001.

[10] Documento del diario La República: "Golpe y contragolpe". Lima, 20 de mayo de 1993.

Resucitó con ello otra idea obsoleta propia de los tiempos medievales: el uso de la fuerza estatal por las clases dominantes contra cualquier desborde popular que pusiese en duda el *statu quo* de los privilegiados. Se asumió en el país, por las dictaduras militares y civiles de los años treinta y cuarenta, que quienes controlan el poder debían aplicar la fuerza para que la población cumpla con someterse a las normas oligárquicas.

La tutela acaba por convertir a la Fuerza Armada en una institución suprasocial y llega al absurdo de considerarla por encima de la soberanía popular. De ahí que se plantee esa incongruencia entre una entidad que por definición constitucional no es deliberante y la costumbre de creerse una "institución tutelar", que se arrastra desde la Constitución de 1933. Por eso pervive el sentimiento recurrente de intervenir en la vida política mediante golpes de Estado.

Una concepción de ese talante no reconoce que sus integrantes provienen de la misma sociedad civil, que son ciudadanos como todos, cuya función republicana tiene que ver con el uso del monopolio de la fuerza por razones de seguridad y defensa y nada más.

La imposición de la conducta militar en la vida civil es otro aspecto que, lejos de ser evitado, se promueve abiertamente. Se estimula el servicio militar como la única manera de servir a la patria; el respeto a los símbolos patrios solo puede ser expresado a través de saludos que imitan formas militares. No existe mejor forma de celebrar las Fiestas Patrias que marchando a paso firme a la manera de un soldado, hasta el extremo de que el régimen de la delincuencia que encabezó el prófugo Fujimori hizo desfilar a connotados intelectuales a paso de ganso.

En el desarrollo del ser humano ha sido inherente también un agudo proceso de militarización del discurso político (o viceversa); de esta manera se lucha por la legalidad, se resiste heroicamente desde la trinchera de la democracia o se combate la violencia.

a. La defensa nacional

La defensa nacional es entendida como el conjunto de acciones y previsiones que permiten la supervivencia y permanencia del Estado, así como garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales. El primero en elaborar esta tesis fue el general José del Carmen Marín en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM)[11].

[11] *Perú: Agenda y estrategia*. Informe final del Programa Agenda Perú. Lima, 2000.

Desarrollo y defensa nacional son conceptos medulares de los planteamientos doctrinarios y metodológicos elaborados por el CAEM. La defensa nacional no se concibe sin el desarrollo y sin el logro del bienestar de la población. Esta doctrina vincula el desarrollo del país con la capacidad de realizar acciones militares efectivas.

En el ámbito de la defensa nacional, el Estado tiene como finalidad buscar el *bien común*, que consiste, en términos generales, en lograr el *bienestar general y la seguridad integral* de la nación. El primero alude a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de la persona en forma adecuada y oportuna; el segundo se define como la condición básica y la garantía para el logro del bienestar general. Es decir, sin seguridad no existe bienestar posible[12].

Así, el desarrollo busca el constante bienestar; por lo tanto, debe entenderse como la creación, ampliación o incremento de los niveles de vida de la población, así de las condiciones políticas y militares que permitan alcanzar crecientes niveles de bienestar general. Para el CAEM, el d*esarrollo* y la *defensa* se ubican en el marco real de la política nacional, mientras que el *bienestar general* y la *seguridad integral* se sitúan en el marco teórico de los fines del Estado. Así, cuanto mayor sea el grado de desarrollo del país, mayores serán las posibilidades y necesidades de la defensa. En otras palabras, el desarrollo no traería consigo un estado de paz, sino de alerta constante.

Al asociarse con una visión de desarrollo de largo plazo, esta percepción de la defensa nacional permitió la definición del *Proyecto Nacional* como el diseño integral del tipo de sociedad que se quiere construir; la lucha contra la subversión enfatizó la necesidad del desarrollo económico como un requisito para la paz y la seguridad integral del país. Se asume que otorgar altos niveles de calidad de vida a la población y cierta prosperidad hace que los ciudadanos tengan algo que defender.

Poco a poco se fueron incorporando al desarrollo conceptos que llevan a plantear el sistema de defensa nacional en términos de participación ciudadana, respeto de los derechos humanos, respeto de la Constitución y las leyes y construcción de una eficiente gobernabilidad democrática[13]. Agenda Perú sostiene que "al iniciar el

[12] Revista *Defensa Nacional* dedicada al estudio del desarrollo y la defensa nacional. Lima: CAEM, 1984.

[13] El Ejército peruano ha elaborado un proyecto al que ha denominado "Proyecto Ejército: Marcha hacia la modernización", y en el que define su visión como un "Ejército moderno y disuasivo, entrenado para hacer frente con éxito a las amenazas internas y externas, con proyección internacional, sustentada en valores e integrado a las Fuerzas Armadas y a la sociedad, cumpliendo misiones y roles constitucionales" (en revista *Caretas*, 4 de octubre del 2001).

siglo XXI la Seguridad Nacional debe fundamentarse en tres pilares: capacidad de defensa del territorio, prosperidad y bienestar para todos y plena vigencia del sistema democrático"[14].

b. Vigencia del nacionalismo

Toda doctrina militar se fundamenta en el nacionalismo y en el patriotismo, que le dan una razón de *ser* y de *estar* en el mundo. Esta concepción entra en crisis en un escenario global que ha menguado la capacidad de acción de los estados nacionales y ha desvirtuado el Estado de bienestar que la sustentaba. La nación se desterritorializa y pierde vigencia. Pese a ello, para los defensores del nacionalismo el proceso es distinto. Francisco Tudela sostiene que en este proceso "El Estado nacional se fortalece en unas cosas y se debilita en otras; pero lo que sí se busca es lo que podríamos llamar cierta docilidad ideológica y financiera; pero todas las funciones administrativas, policiales, fiscales, las tiene el Estado"[15]. Para él, el sistema internacional sigue siendo anárquico, como lo han demostrado los acontecimientos recientes en Europa, y el Estado nacional es técnicamente más fuerte que nunca porque cuenta con medios tecnológicos antes impensables. Dentro de este esquema, la disminución de la soberanía se da en el plano ideológico mas no en el terreno nacional, fiscal, migratorio o policial.

El *nacionalismo* como categoría social y política es de reciente creación. Según Charles Smith, el término fue acuñado en 1812 por Rodolfo Zacarías Becker, periodista de oficio, quien en defensa de la "nación germánica" sostenía que "este apego a la nación, que podría llamarse *nacionalismo*, se concilia perfectamente con el patriotismo debido al Estado del que se es ciudadano". Al igual que Becker, Hitler afirmaba que la raza aria o nación germánica estaba diseminada por Europa y constituía a Francia, Rusia, Países Bajos, Suiza, Suecia, Inglaterra y Estados Unidos. La nación así entendida tenía sus raíces en bases biológicas y naturales[16]. Pronto la nación comenzó a "territorializarse", y en América Latina lo que antes constituía un solo pueblo pasó a ser un grupúsculo de identidades nacionales que pugnaban por más "espacio vital", cada una indiscutible e inevitable, construida y

[14] Agenda Perú, *op. cit.*

[15] Conferencia dictada por Francisco Tudela en el Congreso de la Republica: "Globalización y políticas nacionales". Lima, junio de 1999.

[16] Savater, Fernando. *Contra las patrias*. Barcelona: Tusquets Editores, 1996.

organizada por proyectos político-ideológicos para garantizar el poder de las oligarquías dominantes de entonces.

Una nación se instituye y se afirma frente a las otras, afirma una identidad que busca diferenciarse del otro, llevando dentro de sí un sentimiento de exclusión y enfrentamiento. Fernando Savater sostiene: "Pueden haber nacionalismos conservadores y nacionalistas sinceramente solidarios con los problemas de otros pueblos, pero el Mito de la Nación es agresivo y no tiene otro sentido verdadero que la movilización bélica".

La nación es una realidad histórica, una posición político-ideológica imbuida de militarismo[17]. Toda la vida del país circula en torno de esta palabra; la vida pública se hace inconcebible sin ella; la identidad no es tal si no se alimenta de nacionalismo, que tiene a su vez diversas intensidades y manifestaciones.

En el Perú, el proceso de construcción de la nacionalidad chocó con la dura y disímil realidad. Desde la primera Constitución de 1823, en la que se afirmaba que "Todas las provincias del Perú, reunidas en un solo cuerpo forman la Nación Peruana", no se consideró la persistencia de la herencia colonial que dividió al país en una "república de indios" y otra de españoles, situación que la inconclusa y derrotada revolución de Túpac Amaru no permitió superar. Esto no hizo más que sentar las bases de un divorcio histórico entre el Estado y la sociedad.

Durante el conflicto contra la acción terrorista de Sendero Luminoso, estos preceptos operaron como elementos de presión para agrupar a la población en torno de un aparente interés común que no era la paz ni la democracia, sino la identificación con el militarismo disfrazado de patriotismo. El militar que luchaba contra la subversión en los sectores rurales era visto como el "patrón" occidental, como el invasor criollo. El militar, por su parte, no veía al indio o al "cholo" como un igual, sino que sus términos de relación se definían en su superioridad y en el avasallamiento.

La historia demuestra que la imposición oligárquica y militarista del Estado nacional no ha servido para la integración o conformación de comunidades capaces de vivir integradamente sobre la base de valores republicanos, sino que ha funcionado como mecanismo de fragmentación social.

---

[17] "El Ejército se dice que es para la defensa. Para justificar este estado de cosas invocan una moral que aprueba la legítima defensa... En estas condiciones están hoy todos los Estados en sus mutuas relaciones: sostiene las malas intenciones del vecino y ellos no las tienen si no buenas y santas" (Friedrich Nietzsche).

MUNDO GLOBAL, MILITARMENTE UNIPOLAR

El escenario global se inició como un proceso de intercambio de bienes y mensajes cuyo origen es tan antiguo como la humanidad misma. Las economías-mundo fueron practicadas por los árabes, los chinos, los romanos, los españoles o los ingleses. La diferencia radica en que, para subsistir, estas economías-mundo requerían en algunos casos del control del espacio físico, como señala Immanuel Wallerstein. La globalización es un largo proceso histórico que ha venido cambiando el mundo desde el siglo XV. En su fase actual de reorganización de la economía y la sociedad que anuncia la sociedad del conocimiento, un hito que nos permite explicar la situación que vivimos lo marcó el colapso de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín. A partir de entonces los mitos se derrumbaron, las dictaduras se convirtieron en democracias, los revolucionarios en líderes políticos. El mundo ya no se divide entre países industrializados y productores de materias primas, sino entre los que tienen acceso al conocimiento aplicado a la producción y los que no lo tienen.

Los cambios de las últimas décadas manifiestan además un proceso acelerado, segmentado y desigual de la globalización. La simultánea integración y exclusión de regiones, países y grupos sociales van configurando un orden global fracturado. El mundo oscila de esta manera entre fragmentación y unidad, totalidad y parte, integración y diferencia, incorporación y exclusión. Según palabras de Renato Ortiz, es como si nos halláramos ante un mundo esquizofrénico: por una parte posmoderno, infinitamente multifacético; y por otra uniforme, siempre idéntico[18].

Esta transformación replantea el papel central que hasta hace poco desempeñaba el Estado-Nación, el capitalismo nacional y la riqueza de las naciones. En este contexto, Estados Unidos es el único país que ha logrado erigirse como potencia mundial económica y militar y se ha reservado para sí como el papel de *policía del mundo*, con lo cual interviene en todo espacio donde sienta amenazada su integridad. Para Eric Hobsbawm, "el supuesto claramente implícito en la Ley Helms-Burton, es que los Estados Unidos son tan indispensables para el resto del mundo, que su poder nacional puede ser usado para obligar a otros estados a que se ajusten a las políticas estadounidenses, aun dentro de la jurisdicción de sus propios territorios"[19].

[18] Ortiz, Renato: "Diversidad cultural y cosmopolitismo", en *Nueva Sociedad*. Caracas, 1999.

[19] Eric Hobsbawm: *Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría*. Lima: IEP, **¿año?**

Hobsbawm llama la atención respecto del peligro que implica que los Estados Unidos sostengan la teoría del "conflicto de baja intensidad"[20] que supone la intervención directa o a través de sus aliados ante cualquier amenaza a su seguridad, como puede ser la militarización del combate al narcotráfico. No obstante su poderío militar, Estados Unidos ha resultado vulnerable ante el desarrollo de nuevas formas de agresión y amenaza. Los cambios inducidos por la globalización han debilitado el vínculo entre superioridad militar y seguridad nacional. Desde el año pasado, el Pentágono tenía conocimiento de que una de las mayores amenazas que enfrentan es la posibilidad de ataques terroristas con armas de destrucción masiva financiados por otros gobiernos. El pronóstico falló en un punto: estas armas no serían masivas ni convencionales, sino artefactos civiles convertidos en armas, como efectivamente ocurrió con el ataque al World Trade Center el 11 de setiembre del 2001.

Este hecho ha servido para que Estados Unidos retome su hegemonía militar y nuclee en torno de sí a los demás países del orbe. Para ello no tuvo el menor reparo en apelar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que se quebró en 1982 con el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por la actitud de Estados Unidos de apoyar a su socio del Atlántico, pero sobre todo por las sucesivas intervenciones norteamericanas en países firmantes del tratado[21].

En este contexto, se hace necesario reflexionar sobre el significado de la defensa nacional en una región que ha logrado superar muchos de los conflictos limítrofes que provocaron diversos conflictos bélicos. Al respecto, Mercado Jarrín proponía en 1990 un sistema de *defensa sudamericano* sobre la base de establecer en este hemisferio una "Zona de Paz"[22], crear un sistema de seguridad por medio de un Tratado de Defensa Sudamericano sustentado en la renuncia a todo tipo de fuerza, poner en evidencia la desnuclearización del espacio subregional, observar el principio de no intervención y evitar la regionalización de conflictos internos.

En un mundo en el que la competitividad se genera a través de bloques económico-regionales, los procesos de integración latinoamericana son todavía débiles. Pero

[20] Desde la óptica norteamericana, la GBI clasifica a las guerras en guerras de liberación nacional, insurgencia, terrorismo, guerra de guerrillas y violencia política en general. Este concepto sustentó su intervención en Nicaragua y le permitió diseñar un discurso basado en la "amenaza comunista".

[21] Granada sufrió una invasión armada para lograr un cambio de gobierno en 1983, y lo mismo había ocurrido en Guatemala en 1954, Cuba en 1961, República Dominicana en 1965 y Nicaragua en tres oportunidades desde 1981 (véase Mercado Jarrín, Edgardo: *Un sistema de seguridad y defensa sudamericano*. Lima: Concytec, 1990).

[22] La Zona de Paz es establecida en los principios de la carta de las Naciones Unidas y responde al propósito de los países de una región de promover relaciones de paz, solidaridad y cooperación.

por culpa de la política antiintegradora del régimen fujimorista, el Perú se ha venido enfrentando solo a la vorágine del mundo global. Las experiencias de integración aplicadas no avanzan a la velocidad necesaria, pese a los esfuerzos del Mercosur. Aunque en grado menor, subsisten algunas tensiones entre Colombia y Venezuela, entre Venezuela y Guyana, entre Chile y Bolivia, y entre Argentina y Brasil por el caso de la Antártica. Estas tensiones son una forma de amenaza a la seguridad subregional, pero existen otras amenazas potenciales que debemos considerar:

1. Imposición de un TIAR con absoluta hegemonía norteamericana.
2. Presencia de grupos guerrilleros y paramilitares en Colombia que pueden desbordar sus ámbitos nacionales.
3. Tráfico ilegal de armas, terrorismo y militarización de la lucha contra el narcotráfico.
4. Extrema pobreza de la población latinoamericana.
5. Inseguridad económica.
6. Permanente agresión a la democracia.

Desde esta perspectiva, el enemigo ya no es el adversario del otro país, sino situaciones especiales que pueden generar estados de violencia y alerta constante. En un sentido estricto, la seguridad y la defensa nacional, concebida dentro de un marco regional inserto a su vez en un espacio global, debe estar sustentada en la defensa de las sociedades y las convicciones democráticas.

LAS FUERZAS ARMADAS EN ESTE ESCENARIO

En un escenario como el descrito, las Fuerzas Armadas parecen no tener espacios de acción. De afirmarse la Zona de Paz en América del Sur, las Fuerzas Armadas quedarían reducidas a su mínima expresión. Los acuerdos de integración que puedan plantearse en ese sentido tenderán a asignarles funciones específicas y temporales. De ahí su necesidad de reconvertirse en organizaciones pequeñas, tecnológicamente bien equipadas, estratégicamente eficientes y éticamente sustentadas.
En el Perú el proceso se avizora muy lento; mientras tanto, se puede dar algunos alcances que ayuden a recomponer las Fuerzas Armadas e insertarlas en la sociedad. El Proyecto Ejército, planteado por el Ejército del Perú, bien puede servir de base para estas propuestas, pero no es suficiente. Para que este proyecto sea viable

y posible debemos promover la ciudadanización democrática de las Fuerzas Armadas, que supere la conversión en categoría política de lo que solo es una función estatal (lo "militar" frente a lo civil).

Con el objetivo de elevar el nivel del discurso y ampliar la visión exclusivamente castrense en la formación de los militares, es precisa su incorporación a universidades y centros de educación superior[23]. Margaret Daly Hayes es categórica al respecto: "Hay que motivarlos para que estudien y saquen sus licenciaturas y así puedan entablar relación con los civiles". En varios países, especialmente Chile y Argentina, un militar no puede ascender si no tiene un título de estudios superiores. Esta política debe ser válida también para la Policía Nacional. Al mismo tiempo, se debe promover la formación de civiles expertos en el tema de defensa nacional.

Se debe romper con la sacralización e intangibilidad de las Fuerzas Armadas. Esto debe significar su absoluta obediencia al poder constitucional. La ruptura de presupuestos pasa por establecer límites a la justicia militar, que debe subordinarse exclusivamente al poder Judicial, manteniendo autonomía y capacidad de juzgar faltas administrativas y funcionales. Se debe propender a que las Fuerzas Armadas no se conviertan en empresas estatales disfrazadas, como ha sucedido en los hechos ante la prohibición fundamentalista que el neoliberalismo impuso en la Constitución de la dictadura fujimorista al prohibir la intervención empresarial del Estado en la producción y los servicios. Esto le sucede a las Fuerzas Armadas cuando desarrollan actividades de construcción civil, transporte aéreo o de prestación de servicios sociales.

La figura del "jefe político-militar" en situaciones de emergencia debe desaparecer definitivamente. En casos de emergencia, la autoridad civil debe mantener plena autoridad.

En suma, si participamos en escenarios donde se forman grandes bloques regionales como parte del proceso de globalización, el impulso que adquirirá en breve lapso el ALCA y la superación de los conflictos fronterizos llevan a pensar en una redefinición del tamaño y el papel de las Fuerzas Armadas.

La idea fundamental es la de convertirlas en una Fuerza Armada de ciudadanos, subordinadas al poder constitucional, cuyas actividades se adecuen permanentemente al proceso de universalización de la democracia.

[23] Esta propuesta es coincidente con las declaraciones de Margaret Daly Hayes, directora del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa de Estados Unidos, y con la propuesta de Agenda Perú.

LA IMAGEN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SOCIEDAD PERUANA: UNA EXPLORACIÓN PREVIA

Javier Protzel de Amat

INTRODUCCIÓN

Una reflexión sobre la "imagen" actual de las Fuerzas Armadas peruanas requiere de tres distinciones que es necesario establecer con antelación.

En primer lugar, el tema y su tratamiento específico son un asunto relativamente reciente, si por él entendemos la percepción pública de sus atributos y comportamientos en un momento determinado. De por sí, el cuidado de la buena imagen supone un vínculo con la ciudadanía general que se considera conveniente cultivar. Lo que no es lo mismo que la otra dimensión del tratamiento de la imagen, la estrictamente castrense, que se refiere a su accionar estratégico y se inscribe en el marco de la guerra psicológica. La primera es "blanda" y contemporánea, y está inspirada en las prácticas de comunicación corporativa y publicitaria de las grandes organizaciones que se desempeñan en un marco competitivo y dependen de relaciones permanentes con su entorno: consumidores, votantes, espectadores. La segunda es "dura", más antigua y confrontacional, y está orientada no a tratar con la sociedad como tal, sino con el enemigo, por lo cual se puede ocultar o falsear atributos, según el efecto que se proponga transmitir. Su yuxtaposición y confusión forman parte precisamente de la crisis política de la que está tratando de salir el Perú.

En segundo lugar, la "imagen" de la Fuerza Armada discurre en los procesos de formación de la opinión pública provistos por los medios de comunicación, así como en la comunicación interpersonal. Existe en lo inmediato, y no se confunde con la que persiste en las mentalidades y en la memoria colectiva, la de aquello que los historiadores llaman el tiempo de larga duración. Aunque los cambios de la última década han socavado estas mentalidades, algunos de sus rasgos subsisten, particularmente en marcos organizacionales con carga simbólica densa como lo son los de la Fuerza Armada. El dinamismo de la primera se contrapone a la inercia relativa de la segunda.

En tercer lugar, distingamos ya no entre lo coyuntural y lo permanente, sino entre lo genérico y lo diverso. Hay una "imagen" genérica, tal como suelen presentarla los medios de comunicación a través de sus distintos enunciadores. A diferencia

del discurso especializado o académico, si el comentario sobre los militares pasa por la criba de lo breve y resumido del periodismo de gran difusión, el contenido tiende a disolverse en las generalizaciones de un sentido común atribuible a todos, lo que no es forzosamente cierto. Este es diferente de la variedad de percepciones sobre los militares existente en la sociedad peruana. Encontramos diferencias significativas de región a región, según grupos etáreos, niveles socioeconómicos y género que matizan cualquier diagnóstico.

Constatamos que cada una de estas tres distinciones constituye un eje entre cuyos extremos, ya mencionados, oscila la formación de opiniones sobre las Fuerzas Armadas. Oscilaciones cuyo análisis ubicamos en el contexto de unas *culturas políticas* afectadas por el deterioro institucional, el auge de los medios y las transformaciones sociales características de la época. Es un proceso de extensión de la ciudadanía muy atribulado, por haber sido coincidente con una guerra interna, y lo sigue siendo aún en medio del malestar económico casi interminable que padece la mayor parte del país.

LA PERCEPCIÓN SEGÚN LOS ESTUDIOS DE OPINIÓN

El descubrimiento de las redes de corrupción cívico-militares gerenciadas por Vladimiro Montesinos marcó sin duda un hito en la historia contemporánea de la Fuerza Armada, y la ha desprestigiado. Sin embargo, las encuestas de aprobación o de confianza, que son las medidas estadísticas convencionales, tienen solo un valor referencial, aproximado. Como es obvio suponer, una encuesta de enero del 2001 les daba a los institutos armados un índice de aprobación comparativamente bajo, de 28 por ciento a escala nacional[1]. Estos datos nos dan solamente un promedio general que, si bien marca una tendencia, es obligatorio matizar. Desagregando este 28 por ciento de "aprobación" a las Fuerzas Armadas ya mencionado, constatamos que esta sube a 30 por ciento en Lima y a 44 por ciento en localidades selváticas. En ciudades del interior (costa y sierra) disminuye a 26 por ciento. Otro cuestionario, aplicado por la misma agencia poco después de la instalación del gobierno provisional del doctor Valentín Paniagua, registraba una aprobación a los militares del 33 por ciento en Lima, porcentaje que se elevaba a 43 por ciento en el

[1] Salvo otras referencias expresamente citadas, los datos estadísticos presentados han sido tomados de los *Informes de Opinión* de APOYO S.A., revisados desde los correspondientes a 1989 hasta enero del 2001.

estrato E, el más pobre, y a 39 por ciento entre los jóvenes de 18 a 24 años. Estos porcentajes nos parecen sumamente altos, por registrarse poco después del dramático momento de la huida de Alberto Fujimori y la difusión casi diaria de los vídeos que mostraban la corrupción. Indican la supervivencia de un "núcleo duro" de actitudes autoritarias, bien avenido con el estilo militar de mantener el orden.

Para 1998 encontramos índices de confianza en las Fuerzas Armadas de 46 por ciento, y de 68 por ciento en 1995. Pero cabe preguntarse: ¿Qué significan "aprobación" y "confiabilidad"? ¿Confiar en su desempeño castrense en el campo de batalla, aprobar sus capacidades de mantener el orden interno, confiar en su trabajo de construcción de carreteras, o bien en que la dimensión ética de la institución está resguardada? La probable polisemia de las respuestas puede llevar a confusión, particularmente sabiendo que ese tipo de índices es empleado ya sea para medir el prestigio de ciertas marcas y empresas, ya sea para medir desempeños personales, puntuales y de mucha visibilidad social, como lo es la gestión del Presidente de la República. Tan pronto el objeto pierde visibilidad, la abstinencia de opinión aumenta. Otra reserva metodológica proviene de la ausencia de elementos externos que permitan emitir un juicio. Por ejemplo, la gestión del Presidente de la República es casi por definición objeto de escrutinio público según unos resultados claramente tangibles por el ciudadano. En cambio, la confianza en las Fuerzas Armadas —salvo en caso de acción bélica— solo es evaluable mediante impresiones, lo que lleva al farragoso terreno de la subjetividad y del prejuicio, para el cual las encuestas por muestreo no son la herramienta metodológica indicada.

No obstante, estos estudios cuantitativos nos permiten hacer algunas inferencias. La confianza en los militares ha seguido un curso estadísticamente paralelo a la otorgada al Presidente. Esta última subió bruscamente de 1991 a 1992, y llegó a su pico en 1995 (72 por ciento), para descender posteriormente. El año 1995 fue también el de mayor confianza en las Fuerzas Armadas (68 por ciento). Sin embargo, el conflicto del Cenepa ocurrió ese mismo año sin que sus resultados hubiesen empañado esa "confiabilidad". La estadística es clara, pero la definición de confianza y sus razones parecen contradictorias. En 1991, cuando la ofensiva de Sendero Luminoso buscaba el "equilibrio estratégico" golpeando Lima, la confianza en las Fuerzas Armadas había disminuido, para aumentar luego del arresto de Abimael Guzmán. Sería más bien la sensación de seguridad de la población lo que se estaba midiendo.

La expectativa y la aceptación de un eventual golpe militar refuerzan esta hipóte-

sis. En abril de 1988 solo el 9 por ciento de una encuesta aplicada en Lima favorecería una intervención militar, porcentaje que aumentó a 30 por ciento en marzo de 1991 para descender a 16 por ciento un mes antes del autogolpe del año siguiente. Por lo tanto, el aumento del índice de aprobación de Fujimori a 82 por ciento después del 5 de abril no reflejaba un súbito giro militarista en la opinión; más bien, la violación del Estado de derecho no era percibida por un sector de las capas populares como un golpe militar, en cuanto la cabeza del gobierno continuaba siendo la misma persona. De ahí que mientras solo el 32 por ciento aprobaba la política antisubversiva un mes antes del autogolpe, la aprobación casi se duplicó después de la detención del jefe de Sendero Luminoso. Pese a que el clímax de la lucha antisubversiva había pasado, la tendencia prosiguió en ascenso y alcanzó un 80 por ciento en 1994.

El alivio de la tensión generada por el terrorismo, así como la libertad de circular y trabajar sin amenazas o cobro de cupos, prestigió a la Fuerza Armada como una entidad salvadora, lo que era, para la mayoría, superior a las críticas sobre su control del gobierno y las violaciones de derechos humanos. En otros términos, la figura desarrollada por las Fuerzas Armadas a lo largo de la última década ha radicado en dos factores. Por un lado, en la receptividad de una población en buena parte necesitada de defensa material y urgida por problemas de supervivencia, vale decir, por una descomposición social cuyo corolario son las tradicionales demandas de asistencia. Por otro, en la aplicación sistemática de técnicas de guerra psicológica. Esa "imagen", si lo fuere, está poco vinculada con los principios que los institutos armados nominalmente afirman, como tampoco con los símbolos que clásicamente los tipifican. No es esa figura, en todo caso, un referente de identificación colectiva, un modelo para admirar o imitar, que sería convencionalmente lo característico de la buena "imagen". Del mismo modo en que el prestigio de Fujimori se edificó en torno del reconocimiento pragmático de sus políticas de estabilización macroeconómica y de pacificación más que en muestras de ejercicio democrático (Stokes 1996), las Fuerzas Armadas supieron desplegar estrategias llamadas "psicosociales" en los medios de comunicación, subordinando las de imagen corporativa mencionadas al inicio de este texto.

Es útil insistir en esto último, pues la identificación social con cualquier institución pública —salvo quizá la Iglesia— ha quedado mermada después de la década del ochenta. El clima de seguridad logrado gracias al yugulamiento de la subversión

no contiene de por sí una apreciación de corte moral ni implica forzosamente, en lo personal, una idealización, a juzgar por los sentimientos suscitados por una entidad vecina, la Policía Nacional, según lo registra la misma agencia de estudios de opinión. En 1993 un 37 por ciento de entrevistados declaraba experimentar temor respecto del contacto con la Policía, y solo el 34 por ciento seguridad. En el 2001, el 50 por ciento manifiesta temor y el 35 por ciento seguridad. Por cierto, la Policía Nacional no es el Ejército, pero la tónica de los últimos años los asocia, tomando en cuenta que se asignaron funciones policiales a los cuerpos castrenses, como la lucha antiterrorista urbana y la represión de la delincuencia común (Rospigliosi 2001: 11-12). Además, la Policía Nacional perdió autonomía con respecto al Ejército debido a la conducción del Ministerio del Interior ejercida por este.

No obstante, estos asuntos de "imagen" no se deben únicamente a la buena o mala actuación de quien sale a la palestra. Se trata también de percepción colectiva, del lugar que simbólicamente se autoasigna quien emite el juicio y desde el cual mira el mundo. De modo general, esa desconfianza y miedo mencionados líneas arriba son alarmantes dada su magnitud, pues expresan (en todo caso en esos sondeos) un dramático vacío de elites dirigentes, uno de cuyos botones de muestra es la bancarrota de casi todos los partidos.

Más allá del sistema político, llama la atención la ambivalencia afectiva de los entrevistados sobre todo en estratos populares: demanda de asistencia y protección colectiva a la autoridad, a la vez que miedo en el trato personal. Al margen de una reducida autoestima, este sujeto social está traduciendo su ajenidad con respecto a las instituciones. La ciudadanía es pensada más en función de obtener servicios sociales concretos y elementales (electricidad, agua y desagüe, por ejemplo) que de ejercer los derechos cívicos y políticos a la igualdad y a la representación. La diferencia entre lo uno y lo otro ha dado lugar al concepto de *preferencia estratégica*, de la opción entre afirmar derechos y principios, o bien jugar al clientelismo, sometiéndose a la arbitrariedad de un agente exterior que detenta poder a cambio de obtener ventajas materiales. No obstante, sería errado pensar que esta elección entre cooperación o confrontación significa necesariamente una doble moral, pues implica una toma de distancia pragmática que es nueva (Stokes 1996; Dietz 1985: 89-114). Es un modo defensivo y subalterno de participación política generado en el apremio material y la falta de vías autónomas de organización, cultivada precisamente por políticos civiles. Ahora bien: la exacerbación del clientelismo durante

la década pasada ha sido particularmente perniciosa por haber reeditado en versión aumentada esta vieja tradición.

El clientelismo trae consigo la aceptación del autoritarismo como algo natural, si este, aplicando "mano dura", mitiga la incertidumbre. Stokes ha observado la alta popularidad alcanzada por Fujimori antes de los momentos de mayor crecimiento económico, y pese a que los salarios no recuperaron sus niveles adquisitivos previos (1996: 341-349). Con ello, la caracterización de un régimen se convierte en asunto del sentido común prevaleciente en un sector particular o, si se quiere, de su cultura política. Así, a mediados de 1999, con toda la maquinaria mediática y asistencialista funcionando en favor de la re-reelección, una investigación reveló que en los estratos socioeconómicos limeños bajos (D y E) la mayoría consideraba que el régimen era "democrático/democrático con estilo autoritario", a la inversa de la apreciación de los estratos medios y altos (A y B), quienes juzgaban que se trataba de uno "autoritario con apariencia democrática/autoritaria" (Murakami 2000: 149).

EL CORPORATIVISMO Y EL MITO DE LO "TUTELAR"

Estas disonancias cognitivas, desagregables también por edad, región y género, más que ilustrar un mapa presente y coyuntural de actitudes, remiten a tradiciones históricas. En las mentalidades permanecen ciertos rasgos fuertemente interiorizados de las culturas políticas que terminan pasando por encima del ordenamiento prescrito por la ley. El clímax de la crisis política e institucional al que se llegó en el 2000 en cierto modo ha repetido la historia, pero en una versión desmesurada, exacerbada por los recursos de guerra psicológica y de asistencialismo empleados. Dado el arraigo que tienen en las mentalidades las imágenes sobre los militares, las revelaciones periodísticas sobre corrupción no han tenido más efecto que el de *confirmar o reforzar una antigua valoración reproducida por varias generaciones*, arruinándose los esfuerzos de quienes han intentado corregirla. En última instancia, esto involucra a civiles y militares por separado y en sus relaciones, en la medida en que entre unos y otros funcionan estereotipias que se nutren *recíprocamente*. Los extremos a los que llegó la perversión de los significados que esas imágenes pudieron tener en su contexto original, y su evidente anacronismo, las convierte ahora en objeto de una radical revisión crítica.

Una Fuerza Armada que ha mantenido tradiciones internas y continuidad a lo largo

del tiempo por formar un sistema cerrado integrado por lealtades, costumbres, símbolos y discursos se desfasa —dado el relativo inmovilismo de esta cultura interna— con respecto a la dinámica social del país, que pese a la pobreza y a la anomia, se ha transformado en el último medio siglo por los procesos de migración, urbanización y educación. Por ello, este desfase es una buena hipótesis para explicar cómo y por qué sobrevive, acaso expandido, ese imaginario de larga data sobre la Fuerza Armada.

Entre los rasgos de ese imaginario sobre las instituciones militares destacan dos: su carácter presuntamente "tutelar" y el *corporativismo*. Este calificativo de "tutelar", repetido una y otra vez, atribuye tácitamente a lo militar la virtud de resguardar la continuidad histórica de lo nacional frente a lo no-militar, que sería lo efímero. Con ello, se connota la supremacía de los valores de la fuerza, se establece una tácita subordinación moral de los gobernantes civiles, marcándose una diferencia de substancia y de vocación a favor de lo castrense con respecto al conjunto de las otras instituciones integrantes de los poderes del Estado. Implícitamente se construye un estereotipo de una virtual encarnación de la patria. Así, son abundantes los elementos que lo manifiestan en la vida pública, y no solo en los distintos actos de la liturgia oficial de la nación, que deben inspirar un respeto casi religioso. El individuo corriente los encuentra en las toponimias que nombran los espacios y los tiempos del Perú. A menudo son personalidades militares destacadas y héroes quienes les dan su nombre a ciudades, plazas, avenidas, provincias. Son efemérides de batallas y guerras las que, al lado de las religiosas, motivan las festividades colectivas que marcan el calendario.

El corporativismo castrense apunta en dos direcciones. Por un lado, los principios de subordinación y mando dentro de la Fuerza Armada misma se han nutrido de la tradición colonial patrimonialista, de una división social en cuerpos estamentales separados y jerarquizados. En la medida en que los abismos económicos y étnicos se mantienen, el patrimonialismo ha seguido rigiendo las relaciones entre pueblo, tropa y oficiales. Esto se ha evidenciado a lo largo del tiempo. Durante la guerra con Chile el soldado peruano no sabía a ciencia cierta por quién o contra quién peleaba, o bien declaraba luchar contra "la raza blanca", indistintamente de que enfrentase a soldados chilenos o terratenientes peruanos (Favre 1975). Y más tarde, en la República Aristocrática, plasmándose en doctrinas racistas y autoritarias (Portocarrero 1995: 219-225) o reviviendo la *mita* precolombina mediante la

conscripción vial de Leguía (Cotler 1978: 189). Pero este espíritu se proyectó al universo político en su conjunto al calor de la profesionalización de los militares y de las luchas políticas, al basar la presunta superioridad militar en el estereotipo de ser el único cuerpo organizado capaz de gobernar y "civilizar" al país. No es casualidad que esto ocurriese precisamente en el gobierno de Benavides, cuando —como señala Julio Cotler— la naciente Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) desafiaba a las Fuerzas Armadas por la solidez de su organización (1978: 247).

Por otro lado, las versiones modernas del corporativismo cuyos paradigmas fueron la España franquista, el Brasil del *Estado Novo* de Getulio Vargas o el fascismo italiano, propusieron la organización funcional de la economía, la supresión de los conflictos por la vía autoritaria —en otros términos, la despolitización de la sociedad civil— y el control de la opinión pública. Quizá el intento más extremo de instalar mecanismos de gobierno corporativistas en el Perú hayan sido precisamente los del régimen del general Velasco Alvarado mediante el Sistema Nacional de Movilización Social, Sinamos (Villanueva 1973: 379-404). Esto ocurrió gracias a la unidad operativa e ideológica del Ejército que permitía un discurso institucionalista que colocaba políticamente a las tres armas en una posición dominante. Como señalaremos más adelante, en tales circunstancias el mantenimiento de una imagen de superioridad de los militares sobre los civiles era un elemento clave.

LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SÍMBOLOS

Sin embargo, la generación y gestión de una "imagen" militar se ha convertido en elemento primordial desde un tiempo relativamente reciente en países periféricos como el Perú, y a lo largo de una compleja evolución institucional y del desarrollo de los medios de comunicación. Por ello es necesario proponer un marco histórico. La formación de los cuerpos militares ha pasado por varias etapas. José Nun ha distinguido cuatro, marcadas por un número igual de revoluciones institucionales, transformadoras cada una de su naturaleza (1967). La primera es *organizacional*, sobrevenida en Europa con el declive de la feudalidad y el surgimiento del absolutismo. El antiguo oficial mercenario —el *condottiere* renacentista— fue reempla-

zado por el oficial aristócrata que se sometía a la corona, se integraba a la corte y manejaba una tropa más voluminosa y cohesionada. La segunda es una transformación *profesional*, que se cristaliza después de una serie de intentos a mediados del siglo XIX. Los estados europeos imponían la formación de especialistas de carrera, en la misma medida en que al desarrollarse el Estado-Nación moderno el soldado conscripto substituyó jurídica y prácticamente al antiguo soldado de oficio. Defender a la patria se convertía en un deber. No obstante, las innovaciones surgidas con la Revolución Industrial solo tocaron tangencialmente a las Fuerzas Armadas, lo que llevó a que solo hacia fines del siglo XIX aparezca un nuevo personaje, el experto civil, quien tuvo a su cargo la revolución *tecnológica*, mediante la cual el poder destructivo se multiplicó por la vía de la sinergia de aire, tierra y mar, y el damero estratégico se amplió a escala mundial, favoreciendo la hegemonía occidental y sus aventuras imperialistas. La cuarta, que desarrollaremos más abajo, es la *estratégica*.

Como en el resto de América Latina, en el Perú la profesionalización y tecnificación militar han sido tardías. Durante las primeras décadas de la República predominaron los soldados de fortuna, el caudillismo y la anarquía privada. La formación de un Ejército adscrito al Estado por Castilla incorporando a caudillos vencidos, no fue duradera. Según Víctor Villanueva, la falta de solidez de los gobiernos y la riqueza guanera llevaron a los militares a subordinarse a la naciente oligarquía (1973: 64-69). Pese a que el régimen civilista de Manuel Pardo propugnó un Ejército profesionalizado y más pequeño, no fue capaz de contener el retorno del militarismo, viéndose obligado a apoyar la candidatura de Mariano Ignacio Prado en 1876 y, virtualmente, a admitir la "alternabilidad del poder" (Masterson 2001: 36). La derrota de Cáceres por las montoneras de Piérola en 1895 se sumó a la que había infligido el Ejército chileno al peruano la década anterior, con el agravante de que se trataba de una revolución civil. El desprestigio y la desmoralización militar de aquel momento marcaron el verdadero inicio de la profesionalización de la Fuerza Armada con la contratación de la misión militar francesa, cuyas funciones empezaron en 1896 (Villanueva 1973: 126-134). Destaquemos aquí dos elementos influyentes introducidos por Francia. En primer lugar, el énfasis en la subordinación al poder constituido, que efectivamente permitió la continuidad gubernativa de la República Aristocrática al menos hasta la caída de Billinghurst, corolario del espíritu de la III República francesa. Y en segundo lugar, el inculcamiento sistemático de la ajenidad castrense con respecto al quehacer político. Pero, ade-

más, esto ocurrió en el Perú en un contexto cultural sumamente distinto del francés. El *esprit de corps* de los oficiales franceses era una manifestación de las distancias guardadas por los aristócratas de viejo cuño —predominantes en el Ejército— congregados en una institución que los aislaba de un mundo político para ellos menospreciable, en el que los sectores medios emergentes anticlericales y racionalistas integraban la clase reinante. Además, se sentían portadores de una misión civilizadora "superior" que encarnaba valores nacionales, al tener a su cargo la expansión colonial de Francia. El traslado de esa mentalidad al Perú daría otros resultados, pese a que ambos ejércitos habían perdido autonomía y prestigio por las derrotas sufridas ante Alemania y Chile.

Por un lado, la Fuerza Armada se sujetó a un poder civil, pero en otra condición, en la ocurrencia sujeta al de la oligarquía, a la que protegieron cuando aparecían los primeros movimientos de protesta popular (Burga y Flores Galindo 1980; Klaren 1970). Esto también se relacionaba con significativas diferencias de extracción social en la medida en que la rivalidad decimonónica entre civiles y militares se tradujo con el advenimiento de la República Aristocrática en la hegemonía de quienes sí lograron constituirse en clase dirigente y quienes no tuvieron la parte del león en el festín de la acumulación de capital (Thorp 1985).

Por otro lado, el inicio del siglo XX marca una influencia francesa más amplia, relativa al establecimiento y consolidación de un repertorio de símbolos nacionales. Si en la Francia republicana la lealtad del soldado al monarca se desplazó hacia un Estado laico, la creación y fomento de una emblemática patriótica era una tarea que se imponía en la era de desarrollo de los nacionalismos.

No es de extrañar que en el Perú haya ocurrido entonces algo equivalente. La formalización de la ritualidad celebratoria y conmemorativa de lo nacional acompañó a la modernización del Novecientos. Del mismo modo en que el clericalismo de cuño hispánico se iba diluyendo junto con la herencia colonial, los referentes colectivos de la nacionalidad debían adaptarse al aire de los nuevos tiempos. La connotaciones sagradas de los valores patrios, escasamente elaborados y menos difundidos en un país con un Estado débil y de mayorías analfabetas, habían permanecido eclipsadas por el culto religioso, que regía la vida cotidiana. Pero cuando lo terrenal gana importancia en los procesos de secularización (en el sentido weberiano), hay un desplazamiento de los identificadores colectivos en que los sentimientos de pertenencia y lealtad encuentran otro fundamento, y lo que social-

mente se admite como sagrado, absoluto, muta. La institución de esos emblemas identitarios tiene mucho que ver con el establecimiento de los estados-nación modernos y el crecimiento de las ciudades. Por ello, la forja de la nación moderna sería el tema principal de ese implícito metarrelato que consagra fechas, hechos y héroes, cuya lucha y sacrificio permitió la existencia de una identidad nacional.

Ahora bien: si los símbolos de los nacionalismos europeos, que han sido modélicos, han sido en cada caso creaciones nacidas de circunstancias concretas, tradiciones inventadas (Hobsbawm 1979), la *comunidad imaginada* —para utilizar la expresión de Benedict Anderson— constituyente de la nación peruana que concibió la elite criolla de la Emancipación (Anderson 1993) era aún una idealidad en la República Aristocrática. Sin embargo, es la época en que las Fuerzas Armadas fueron declaradas instituciones "tutelares" (Villanueva 1973: 131). Precisamente, el ensanchamiento del paisaje limeño de inicios de siglo contiene, además de su dimensión urbanística, un cambio de símbolos y mentalidades (Ortega 1984). La habilitación de nuevas avenidas, comercio y espacios de encuentro, la arquitectura monumental y la toponimia comunicaban cierta imagen de lo que se pretendía que el país fuese. Y en ello las figuras y epopeyas militares ganaban el lugar central del espacio público, a lo que se añadía su presencia en la educación cívica, expandida gracias al fortalecimiento de la escolarización.

Así, la situación de hegemonía requerida para emprender un proyecto moderno de nación se logró a costa de darle un valor supremo a las virtudes militares. Por ello, la misión francesa no culminó una genuina subordinación de la Fuerza Armada al poder civil, sino al bloque en el poder. Pero sí fue eficaz para legitimarla públicamente gracias a una "imagen" construida, a una representación oficial de la historia, no importa cuánto difiriese de la real. Esa sacralización de las instituciones militares, cuyo fervor las convierte en *religiones profanas* (Moscovici 1985: 452-459), ha sido quizá más útil para su continuidad y poderío político que el uso de la fuerza.

Pese a que formalmente las Fuerzas Armadas se tecnificaban y profesionalizaban, no existía realmente un sistema político moderno. Las organizaciones castrenses y la administración estatal civil seguían siempre decursos inconexos, manejables al antojo de los intereses económicos predominantes. La cooptación y el pago de favores se hicieron frecuentes, como ocurrió con el cuartelazo del coronel Óscar Benavides que derrocó al corto gobierno de Guillermo Billinghurst y enfrentó ofi-

ciales profesionalizantes con cierto grado de cohesión interna a un Estado endeble. En cambio, el autogolpe del electo Leguía al civilismo en 1919 lo ejecutó la gendarmería, premiada con ascensos (Villanueva 1971: 69-79). Más adelante, la contratación de una misión española para convertir a la Policía en Guardia Civil, así como la creación de un Ministerio de Marina, fueron estrategias de Leguía para impedir la concentración de la autoridad castrense (Basadre 1964: 4169-4170).
Pero esta identificación de lo nacional con las virtudes militares se consolidó con base en correlaciones de fuerzas políticas concretas. La crisis del sanchezcerrismo condujo al sesgo corporativista de la dictadura del general Benavides, mencionado más arriba, aunque el fundamento de su antiaprismo hubiese sido el propósito de sofocar a toda fuerza organizada que se le presentase como alternativa de poder. Después de la virtual guerra civil de 1932 y el posterior revés militar y diplomático frente a Colombia, el Ejército fue reequipado y modernizado por Benavides, aunque sin lograr librarlo de su desmoralización y de sus tensiones internas. Hasta 1940 prácticamente no hubo ascensos al grado de general (Masterson 2001: 93-96). Pero en 1941 recuperaron prestigio al salir vencedoras en el conflicto con el Ecuador. Esto acarreó la cristalización de esa imagen "tutelar" y un fuerte sentido corporativo para defender los intereses propios (Finer 1976: 234-235).

GUERRA PSICOLÓGICA Y CONTROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La última revolución, la *estratégica*, es posterior. La idea de *guerra total*, que involucra a toda la sociedad, ha sido importante en su génesis. Pero está sobre todo marcada por la bipolaridad Estados Unidos-Unión Soviética de la segunda posguerra, la presencia de la ONU y la activación de los movimientos de liberación nacional en África y Asia. Distingamos tres elementos en ella: el equilibrio entre las superpotencias por la amenaza recíproca del enfrentamiento nuclear; la transferencia de los conflictos a potencias menores, poniéndose en juego la pertenencia a uno u otro bloque político-militar; y las consiguientes maniobras insurreccionales y contrainsurrecionales, movidas por los intereses en pugna (Nun 1967: 281-283).
El término *estratégico* se deriva menos de las lógicas de planeamiento empleadas que de la mutación substancial de la naturaleza de la acción militar, pues tanto el enemigo cuanto el frente pierden visibilidad y se hacen ubicuos. Mientras los modelos profesional y tecnológico correspondieron a momentos de cristalización y de

expansión de los estados-nación hegemónicos con ejércitos de una emblemática ostentosa, el modelo estratégico aparece provocado por insurrecciones en las que no hay simetría entre los contrincantes (ejércitos nacionales *vs.* guerrilleros, por ejemplo), perdiendo además nitidez la línea divisoria entre el soldado y el civil establecida por la profesionalización y la tecnificación. Trátese entonces de conflictos coloniales o de enfrentamientos internos, son siempre pertinentes dos factores: la alteridad cultural y la persecutoria ubicuidad de la acción; ambos le dan relieve a la dimensión intersubjetiva de la guerra. El hecho de que las operaciones psicológicas remonten a Sun Tzu y sean empleadas desde la Primera Guerra Mundial bajo el influjo del conductismo no impide que la guerra psicológica se haya convertido en elemento fundamental desde los años cincuenta. El primer conductismo fue ingenuo, pues no consideró que la disimetría entre los actores consista en lazos emocionales diferentes, que galvanizan a cada uno de los bandos y provocan distintas idealizaciones de la causa defendida. El corolario ha sido la inmensa variedad de recursos de comunicación utilizados, dirigidos ya no solo a la línea de fuego, sino a las poblaciones civiles en general.

El coronel francés Roger Trinquier teorizó sus experiencias de Indochina y Argelia advirtiendo cómo en ese marco de guerra fría los conflictos locales podían adquirir una dimensión mucho mayor a través del influjo de los medios de prensa (Mattelart 1992: 119-120). La doctrina de Trinquier ha llegado hasta la década pasada aliada a la teoría alemana de von Lüdendorff, que postula la subordinación de la política a los objetivos militares e involucra en ellos a toda la población civil (Arias Quincot 1994: 74; Rospigliosi 1994: 217-219)[2]. Pero la vigencia de estas ideas en el Perú se plasmó en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), fundado durante el régimen de Odría. En esa institución la defensa nacional fue asociada con el concepto de *seguridad*, por influencia del National War College de los Estados Unidos, de claro tinte anticomunista[3] (Masterson 2001: 191-197). En el mismo marco, los estudios de inteligencia concluían que la seguridad frente a una eventual amenaza exterior se alcanzaba obligadamente mediante la mejora substancial de las condiciones de vida de la población (Cotler 1978: 320-333). Además de constituir el nexo ideológico entre este *desarrollismo* y el nacio-

[2] Hay que señalar que las décadas de los veinte y los treinta fueron fecundas en asociar guerra y propaganda, desde la Revolución soviética hasta el nazifascismo. Deslumbrados por el presunto potencial de la radio y el cine incipientes, estos regímenes se prodigaron en usarlos para el adoctrinamiento masivo. Los investigadores norteamericanos no fueron ajenos a ese clima: el nombre de Harold D. Lasswell, autor de *Propaganda Technique in the World War* (1927), se añade al de otros sociólogos, muy respetables, que participan en la Segunda Guerra Mundial (Paul Lazarsfeld y Daniel Lerner, entre otros).

[3] Aunque ya desde 1949 la Ley de Seguridad Interior llevaba implícito ese razonamiento. Más adelante la formación de comandos de elite se realizaría mediante convenios y sistemas de becas en lugares como Fort Bragg y Fort Gulick.

nalismo, la conducción de reformas desde el Estado podía darle afianzamiento corporativo y protagonismo a los militares.

Esta ampliación autoatribuida de su misión tuvo al golpe de julio de 1962 por antecedente. Con una óptica *institucionalista* y reformista el Ejército tomaba distancias frente a la oligarquía, marcándose un punto de inflexión en su filosofía de la intervención (Cotler 1994). Esto se plasmó a partir del golpe del general Velasco en octubre de 1968. Desde esta época los gobernantes se preocuparon desde un inicio por construir una "imagen" que marcase distancias con el pasado, los defendiese de la ira periodística de las oposiciones de izquierda y derecha y les permitiese difundir una idea "correcta" de las reformas. La entrega del diario *Expreso* a un sector emparentado con la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) en 1970 fue el primer signo tangible de creación de un frente comunicacional. Sin embargo, el imperativo de poner en marcha las reformas, particularmente en el agro, planteaba la necesidad de crear directamente una "línea de masas" que solo podía ser dinamizada en el nivel de las bases sociales. El concurso de asesores y técnicos civiles se canalizó a través de organismos como el Sinamos, que servía de acelerador del proyecto populista militar al mismo tiempo que de freno a la oposición sindical autónoma que ya anunciaba su potencial movimientista (Pease 1980). La algidez de las luchas ponía a prueba la cohesión institucional del régimen, tironeada por uno y otro lado. Mientras el Sinamos se desempeñaba como una especie de aparato corporativista y de organismo de propaganda popular, por otro lado, el carácter castrense del régimen era visto por algunos generales conservadores como una contaminación de funcionarios civiles e infiltración comunista, lo cual atentaba contra la unidad de la Fuerza Armada y anchaba fisuras ya abiertas. De ahí que a mediano plazo el Sinamos fuese desactivado y se crease el Sistema Nacional de Información (Sinadi) para evitar una movilización desbordante y proceder a la "concientización" por otros medios. Esto ocurrió en marzo de 1974, tras lo cual se incautaron los diarios de circulación nacional en julio, y se fundó Telecentro, empresa productora e importadora monopólica de material televisivo en noviembre. El cambio de sistema se debió, en el fondo, a la pugna interna en la que prevaleció la postura de "la Misión", sector fascistoide emparentado con el Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) y el Ministerio del Interior.

Por ser juzgado peligroso, el lema corporativista "binomio pueblo-Fuerza Armada" quedaba en su dimensión de figura retórica mientras se materializaba ese pro-

yecto gigantesco de comunicación a distancia, destinado a controlar a la población mediante información manipulada y estricta censura. Su órgano central, la Oficina Central de Información (OCI), fue estructurado según organigramas y nomenclatura militares, con miembros procedentes de los Servicios de Inteligencia. Se imponía así el aspecto autoritario de la doctrina de seguridad integral "del Estado" que privilegia los "objetivos nacionales" que este último asigna por sí y ante sí, con prescindencia de las garantías y derechos ciudadanos que se ejercen en democracia.

Cabe destacar que la política de "imagen" del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada consistió, desde la fundación de la OCI, en acentuar una propaganda de figuras militaristas a lo largo de un periodo en que el descontento popular empezaba a aumentar con el reinicio de la inflación. Pese a que desde marzo de 1976 se anuncian cambios que llevarán en dos años a la elección de una Asamblea Constituyente, la segunda fase conducida por el general Morales Bermúdez no modificó en absoluto el comportamiento controlista de la OCI, en la que participó la Marina de Guerra (Gargurevich 1988; Pease 1979: 41).

LA IMAGEN DE LAS FUERZAS ARMADAS DESPUÉS DE 1980

El balance más elemental de la intervención de los militares en los medios a la sombra de la doctrina de seguridad integral del Estado es, obviamente, negativo. El descrédito es consecuencia de su pública exposición como enunciadores de un discurso de la fuerza y como agentes de la desinformación, además de ser autores de resultados gubernativos criticables en más de un rubro. "El peor error", según el general Morales Bermúdez, debió ser pagado en los cuarteles de invierno comunicacionales en los que se refugió la imagen militar durante la década de los ochenta; precisa e irónicamente, cuando se inician las acciones armadas de Sendero Luminoso, que sí requería de operaciones psicológicas como parte de la estrategia antisubversiva.

El segundo belaundismo no mantuvo buenas relaciones con la Fuerza Armada. Solo a partir de fines de 1982 se les llama a combatir al terrorismo, y sin éxito, debido a la falta de una estrategia antisubversiva consistente, al margen de la incapacidad del Estado. Según Enrique Obando, desde el último año del régimen militar había información sobre la subversión, pero se mantuvo en privado para prote-

ger la imagen del gobierno. La animadversión civil fue el caldo de cultivo que permitió cohesionar a los mandos "duros" del Ejército. Es criticable también la falta de iniciativa de los civiles (Stepan 1990). El gobierno de Belaunde, ignorante en materia de guerra psicológica, no puso en marcha un nuevo Sistema de Defensa Nacional que incorporara a los civiles; tampoco otorgó fondos, alegando problemas presupuestales, al general Huamán para promover el desarrollo socioeconómico de la región de Ayacucho como parte de la estrategia contrasubversiva (Obando 1999a: 376-378). El desempeño militar fue de perfil bajo.

La ampliación del radio de acción de Sendero Luminoso durante el gobierno de Alan García y la incapacidad para contener la inflación en cierto modo favorecieron a las Fuerzas Armadas, que se mantuvieron lejos de la escena mediática. Incluso los momentos de exposición álgida a la opinión pública no le fueron contrarios, como ocurrió tras la matanza de internos por terrorismo acontecida en junio de 1986 en dos penales, en pleno congreso de la Internacional Socialista. Los mecanismos de cooptación militar empleados por el gobierno aprista y el fomento de las argollas para obtener ascensos y favores fueron escasamente de conocimiento de la población, más preocupada por la crisis económica y los atentados terroristas. Destaquemos que para 1989 la alarma ante el terrorismo ya favorecía medidas de corte autoritario: una encuesta de marzo de 1989 revelaba que el 65 por ciento de los limeños estaba de acuerdo con restringir las noticias sobre terrorismo (APOYO 1989), lo cual indirectamente favorecía el manejo militar de la situación. Tampoco se conocieron las pugnas ocasionadas dentro de los institutos armados, fruto del juego aprista de preferencias, que socavaba la unidad institucional.

Estas disidencias de oficiales de menor rango[4] motivaron la preparación de un eventual golpe militar liderado por generales que abortase uno contrario. Intervención de nuevo cuño, cuyo plan se formuló en un *Libro Verde* (Obando 1999b: 360-361). La idea de un régimen militar con fachada civil de larga duración y lineamientos económicos de libre mercado anunciaba ya el pacto que se celebraría con el electo presidente Fujimori desde 1990 (Oiga 1993, n°. 647 y 648).

Como se sabe, Fujimori exacerbó el antiguo sistema de cooptación que García había utilizado, lastimando la racionalidad profesional que debía guiar a los institutos armados. Más aún: cerró en 1991 el Sistema Nacional de Comunicación So-

[4] Como fue el caso del Comaca (coroneles, mayores, comandantes) que agrupaba a un grupo de estos oficiales, en franca oposición a los altos mandos cooptados y corruptos.

cial (Sinacoso) que, durante la década del ochenta, sustituyó en una versión civil benigna al Sinadi, reubicando a algunos funcionarios en los servicios de inteligencia. Antes de abril de 1992 ya se restablecía el vínculo entre información e inteligencia que animó a la OCI.

Los operativos de guerra psicológica ("psicosociales") expuestos en los manuales de combate a la subversión fueron orientados hacia el público de los medios masivos. En cierto modo, se capitalizaban experiencias y recursos acumulados en años de combate antiterrorista. Cabe subrayar la importancia de la invisibilidad del enemigo y la naturaleza ideológica de su expansión, al extremo de que en 1991 un 26 por ciento de los jóvenes aprobaba la lucha armada (Ferrando 1991). De ahí que la ubicación de los servicios de inteligencia en el seno de las Fuerzas Armadas adquiriese centralidad, su arsenal tecnológico se perfeccionase sin escatimar presupuestos y el número de sus agentes se multiplicase hasta hacerlo ubicuo. Sin embargo, al ocurrir todo ello sin respeto al Estado de derecho y sin fiscalización, fue muy fácil que los procedimientos de la guerra psicológica fuesen pervertidos y usados contra la sociedad civil.

Huelga detenerse aquí a examinar el control gubernamental de los grandes canales de televisión durante la década pasada, muy conocido, aunque sí es preciso mencionar la peligrosa confusión entre las estrategias de guerra psicológica antisubversiva con la búsqueda de protagonismo mediático. Desde inicios del régimen de Fujimori hubo canales privados que informaban sistemáticamente sobre la represión al terrorismo con la activa colaboración del Servicio de Inteligencia del Ejército. Pero después del autogolpe del 5 de abril el procedimiento se amplió y se politizó para legitimar al gobierno *de facto*, atacar a sus opositores y darle una imagen de salvadora a la Fuerza Armada. El pacto oculto entre los propietarios de las grandes redes televisivas permitió montar un aparato cívico-militar de desinformación, aplicable a los frentes externo e interno. Rospigliosi ha reseñado el uso de la *prensa chicha* en 1995 para atacar al Ecuador (2000: 276-291), aunque ese procedimiento se hizo prácticamente indistinguible del ocultamiento político de los hechos, para evitar el desprestigio del gobierno antes de elecciones, dada la cercanía del conflicto del Cenepa con la campaña electoral, como lo ilustran las primeras planas de los diarios anunciando la "toma" de Tiwinza. Así, la simulación y trucaje televisivos de ciertos acontecimientos, la propagación de noticias falsas y "cortinas de humo" se convirtieron en moneda corriente mediante la compra de

periodistas y la infiltración de los medios por los servicios de inteligencia para demoler en 1999-2000 las candidaturas opositoras a la re-reelección del ingeniero Fujimori.

El despliegue de propaganda se valió de momentos de suma dificultad económica, enriqueciéndose por ello con el asistencialismo del Pronaa, Promudeh, Foncodes y del Ministerio de la Presidencia, enfocado como un conjunto de operativos psicosociales. La hipertrofia del clientelismo a partir de 1998 y la variedad de sus participantes no tiene precedentes en nuestra historia. La minuciosa orquestación que requirió, y la variedad de sus participantes, que incluyó desde congresistas y jueces hasta periodistas, animadoras de *reality shows*, cantantes y deportistas, pasando por maquinarias ministeriales, castrenses y municipales, expusieron a la luz pública una imagen militar ajena a la de sus verdaderas funciones, aunque bien avenida con las expectativas de protección de las clientelas electorales.

Sin embargo, lo más nefasto del clientelismo han sido la virtual pérdida de autonomía cívica en los sectores más necesitados y el sometimiento masivo a la asistencia estatal, logrados a costa del debilitamiento del tejido organizacional popular. Estadísticas fiables señalan que en 1998 el 46 por ciento de los hogares peruanos era beneficiario de algún programa de ayuda social (Cuánto 2001: 564)[5]. En otros términos, el éxito de la sinergia populista de manipulación mediática y clientelismo territorial ha sido la última reedición de designios corporativistas que contaron con participación militar.

¿PUNTO DE INFLEXIÓN?

Habida cuenta de la efectiva vigencia de una cultura política plebiscitaria y clientelista, la gran pregunta sigue siendo hasta qué punto la revelación pública de las redes de corrupción cívico-militares del régimen de Alberto Fujimori ha afectado la imagen de las Fuerzas Armadas. ¿Los delitos puestos a la luz mediante los vídeos grabados por orden de Vladimiro Montesinos marcan un punto de inflexión en las relaciones cívico-militares? A muy grandes rasgos, habría que responder afirmativamente que no se trata de la fase descendente de un ciclo militarista más. Pero a condición de aceptar los cuatro matices siguientes.

[5] Este promedio se descompone descendiendo al 31,5 por ciento de la población de Lima Metropolitana, pero elevándose al 69,3 por ciento en la sierra rural y a 77 por ciento en la selva rural.

Primero, las actitudes de la población están diferenciadas, siguiendo las líneas borrosas de unas culturas políticas caracterizadas por la volatilidad de las adhesiones. Sin embargo, son líneas divisorias que probablemente se remontan a inicios de la década pasada, determinantes para la opción electoral entre Vargas Llosa y Fujimori, y más adelante entre Pérez de Cuéllar y Fujimori. Pero en este caso no nos detengamos en los rasgos personales de los candidatos sino en los tipos de vínculo que se pueden establecer con los diferentes estratos de la población, respecto de los cuales cabe hacer un distingo importante entre, por un lado, los estratos *grosso modo* muy pobres, organizados para la supervivencia inmediata y dependientes de agentes políticos que les brinden asistencia, vale decir, los que pugnan por alcanzar facilidades materiales e igualdad mínimas, es decir, *ciudadanías social y cívica*; y, por otro, quienes gozan y practican más plenamente de autonomía y derechos políticos, pudiendo ubicar sus actitudes políticas en horizontes críticos más amplios (López 1999). La indignación ante la corrupción ha sido grande entre estos últimos, cuyo desencanto frente al régimen era tangible desde las revelaciones televisivas de 1997. Lo que es confirmado por Murakami en su ya referido estudio (1999: 141), cuando señala la divergencia existente en 1999 entre estratos a favor y en contra de la eventual medida extrema golpista para alcanzar la gobernabilidad. Pero nada de ello significa que el deterioro de la imagen de las Fuerzas Armadas sea selectivo. Hay evidencia estadística que parangona su escasa aprobación con la que reciben instituciones como el poder Legislativo y el poder Judicial, que a inicios del 2001 obtenían 28 por ciento ambos, igual que los militares. Se trata por lo tanto de una crisis de legitimidad del conjunto de instituciones comprometidas con la corrupción. Auque esto último no sea de por sí una sorpresa, las reacciones frente a ella también han variado. La aplicación y vigencia de la norma, y la obligación de rendir cuentas sobre actos y dineros públicos, son percibidas de modo diverso según la cultura y la educación, pues los límites entre lo correcto y lo incorrecto no se establecen del mismo modo para todos, así como no todos admiten la discrecionalidad del Estado y la ley en la materia. Incluso en sectores populares es posible pensar que el robo es algo connatural al poder, o aun que para cierta racionalidad, existente en los dos ámbitos que hemos distinguido, los sobornos mostrados en los vídeos parezcan algo conveniente.

En segundo lugar, las revelaciones de corrupción tienen un peso específico, que es moral, en una parte de la población. Dada la eficacia sin antecedentes lograda por

la propaganda fujimorista, sobre todo las empecinadas racionalizaciones de medidas arbitrarias, las alambicadas refutaciones de las denuncias y las invocaciones oficiales al deber y a la justicia, la puesta en evidencia de todo lo contrario en los vídeos tuvo un efecto catártico en aquellos segmentos más comprometidos cívicamente. No es lo mismo suponer la existencia de corrupción que *verla* en sus detalles más perversos y con todo el desembozo de sus autores. La pérdida de imagen de las Fuerzas Armadas afecta gravemente, más allá de lo actuado durante los últimos diez años, la vigencia de las funciones y símbolos que las habían caracterizado desde la misión francesa. Este retroceso significa reeditar a una escala mucho mayor los estereotipos más peyorativos de la tradición criolla sobre el militar y el político civil. El hallazgo casi incesante por los procuradores y jueces de evidencias sobre participación en narcotráfico, negociados de armas con Bielorrusia, Ucrania o las FARC, pagos insólitos en efectivo, etcétera, han despertado inquietud y alarma por el cinismo con que fueron ejecutados, devaluando y haciendo anacrónicos algunos de los fundamentos actuales de los institutos armados.

La tercera observación se refiere a la ubicación de los institutos militares dentro de la sociedad peruana. A diferencia de la Marina de Guerra, cuya oficialidad provenía de las clases medias altas principalmente limeñas, el Ejército ha sido durante varias generaciones un vehículo predilecto para el ascenso social de las capas emergentes. Pese al conocimiento de la cooptación y a las ventajas que informalmente implicaba, la carrera de las armas constituía una vía relativamente aceptada para acceder a cierta notabilidad en las clases medias provincianas y para obtener reconocimiento si la familia se radicaba en la capital. No era imposible pasar de la tropa a la oficialidad. Incluso el sometimiento a la disciplina de la Escuela Militar fue considerado un método para inculcarle a los jóvenes el sentido del deber hacia la comunidad. Por lo tanto, el marco valorativo nacionalista que definió a la carrera desde principios de siglo cumplió una función real en una sociedad desigual y conservadora.

Esta situación está llegando a un punto de quiebre en la medida en que la apertura del mercado laboral a nuevas profesiones muy reconocidas y mejor remuneradas desde los años sesenta, disminuye su atractivo. La variedad y densidad de los referentes simbólicos de unas clases medias amplias, diferenciadas y orientadas a modos de vida y consumo cosmopolitas definitivamente eclipsan el fulgor del discurso castrense sobre la patria que hacía del militarismo una religión profana. El coro-

lario de esta secularización del servicio público —que es un concepto útil para explicar también la crisis de los partidos políticos— ha sido el descenso del nivel académico de los militares y la erosión del sentido del deber, resultante del perfil de las nuevas generaciones de cadetes.

A ello se suman la proliferación de argollas, el desprestigio y la inseguridad generadas por la manipulación de los ascensos, la falta de recompensas a la honradez en el comportamiento institucional. Estos factores, ya previamente existentes, han recibido una estocada con la crisis política del 2000 y la difusión de los vídeos del SIN. Una escala de credibilidad de ocupaciones aplicada en dos estudios, uno de 1998 y otro del 2000, asigna a los militares un coeficiente de 18 por ciento y de 32 por ciento, frente al 73 por ciento y 80 por ciento que reciben los profesores.

En lo que se refiere a la percepción existente en los sectores populares, sería necesario estudiar la relación entre el conocimiento formal de la vida cívica recibido en el colegio, y el que adquieren en la experiencia diaria. Aparte de estar sumamente desconectados uno y otro, el acortamiento de los programas escolares de historia y de educación cívica durante el régimen de Fujimori hace perder el horizonte nacional a la nueva generación, lo cual se corrobora con la aprobación de casi 40 por ciento que recibieron las Fuerzas Armadas entre los jóvenes de 18 a 24 años, y de más de 43 por ciento en el estrato masa pobre de Lima. Todo ello contando con una preocupante tasa neta de asistencia escolar a secundaria de apenas 28,7 por ciento en el grupo etáreo correspondiente (INEI 2001: 158), y un porcentaje del PBI dedicado a educación significativamente inferior que el del resto de América Latina (Dammert 2001: 372), más la hemorrágica deserción escolar.

Quizá las Fuerzas Armadas tuvieron una oportunidad para reformarse modernizando sistemáticamente su misión, sus símbolos y la percepción que de ellas se tenía, a lo largo de la década del ochenta. Eso hubiese implicado un acercamiento a la opinión pública distinto del de la guerra psicológica, pero tal vez las condiciones no estaban dadas. Quizá también los civiles tengan una buena parte de responsabilidad al no haber colaborado a ello asumiendo una función más proactiva, aislándolas aún más.

En cuarto lugar, debe añadirse que el autoritarismo y el uso de la fuerza siguen siendo un rasgo importante de las culturas políticas peruanas, pese a la democratización del sistema político. La jerarquización de las relaciones sociales se mantiene nutriéndose de dispositivos basados en un potencial uso de la fuerza, pues de lo

contrario las reglas se transgreden. Los climas permanentes de inseguridad, delincuencia y suspicacia, expresados en la dotación creciente de efectivos privados de vigilancia casi ubicuos —los "guachimanes"—, refuerzan el sello de verticalidad impreso en la vida cotidiana. Además de reflejar la insuficiencia del resguardo policial, revelan la artificialidad de un orden social cuyo desborde a duras penas se logra. Solo se le mantiene por la fuerza y no por la interiorización de normas de convivencia ciudadana. La desprestigiada imagen de las Fuerzas Armadas está lejos de significar un repudio generalizado a la corrupción, y es más bien una serie diferenciada de reacciones que sería difícil reseñar aquí.

Por ello, la imagen negativa dejada por la corrupción no debe ser atribuida exclusivamente al pasivo de las Fuerzas Armadas, no importa cuán grandes hayan sido sus faltas. Forma parte del marco más amplio de descomposición política del país, de carencias de la sociedad civil misma. La mundialización de las finanzas y de la información traen como consecuencia nuevas formas de acumulación de capital, entre las cuales figuran el tráfico de armas, el de narcóticos y el terrorismo. Para un prestigioso observador de la escena mundial (Castells 1998: 166-205) no son hechos aislados sino de carácter sistémico que están cambiando profundamente el sistema internacional. La existencia de nuevos actores y poderes fácticos no impide constatar que en el Perú, como bien sabemos, las raíces del problema se hunden, como hemos expuesto, en tiempos lejanos.

RECOMENDACIONES

a) La idea de realizar "campañas de imagen" elaboradas según criterios publicitarios y empresariales para mejorar la percepción pública de las Fuerzas Armadas es inconveniente no solo por su ineficacia y su función cosmética. El acostumbramiento de la población a la retórica de las ofertas publicitarias y a la exposición crítica de la corrupción condenaría por anticipado al ridículo cualquier esfuerzo de ese tipo.

   Pero sobre todo el uso de la retórica persuasiva contiene ya de por sí un elemento imperativo y enmascarador. El país atraviesa aún un largo periodo de catarsis en el cual todavía es necesario transparentar lo que fue opaco, para, como en una psicoterapia, hurgar, deconstruir el pasado para conocer y explicar lo reprimido, y, a partir de ahí, lograr una reconciliación.

Esto último no excluye la necesaria divulgación sobre la actividad actual de las Fuerzas Armadas.

b) La esperada reforma de las Fuerzas Armadas es la única ocasión para un verdadero cambio de imagen. En otros términos, no debe provenir de una representación impostada de las instituciones, sino dimanar de la misma reforma, *desde dentro* de ella, de su carácter profesional, no deliberante y subordinado al poder civil. Es conveniente que las Fuerzas Armadas mismas asuman una revisión de los aspectos comunicacionales de un nuevo sistema de defensa que no esté ligado a la guerra psicológica.

c) Se ha identificado de manera equivocada, acaso fetichistamente, la emblemática y la ritualidad militar actual con la lealtad a una tradición castrense cuando algunos de sus elementos corresponden a otra época. La permanente actualización de las Fuerzas Armadas de grandes potencias contempla el desempeño del soldado como el de un ciudadano. La modificación funcional y simbólica del vínculo de un miembro de la Fuerza Armada con su país está respaldada por una sólida tradición institucional que no necesita "substancializar" ciertos símbolos que no son eternos. En otros términos, la *secularización* de las instituciones militares debe ser sistemática para romper con el mito de su "tutelaridad", tan anclado en las culturas políticas del país. Lo contrario ha servido, precisamente, para ocultar la corrupción.

d) Es preciso crear un nuevo perfil del militar. La eliminación del servicio militar obligatorio y la formación de soldados profesionales debidamente tecnificados marcarán diferencias importantes, incluyendo oficialía femenina en todos los rangos y según cuotas que impidan el machismo.

   Por otro lado, esto significa también reforzar el carácter especializado de la carrera, que requiere de saberes muy sofisticados. Al ponerse en marcha la reforma militar, este alto nivel de formación deberá ser valorizado públicamente para darle atractivo a la carrera. La formación académica y el sistema de ascensos deberán ser revisados.

e) Los militares deberán gozar del derecho al voto como cualquier ciudadano. La equivalencia de estatuto legal disminuirá su carácter corporativista y cerrado.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Benedict: *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

APOYO S.A.: *Informe de opinión*. Lima, APOYO S.A., 1989-2001.

Arias Quincot, César: *La modernización autoritaria: La nueva institucionalidad surgida a partir de 1990*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

Basadre, Jorge: *Historia de la República del Perú*, tomo IX. Lima: Ediciones Historia, 1964.

Burga, Manuel y Alberto Flores Galindo: *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Lima: Ediciones Rikchay Perú, 1980.

Castells, Manuel: *End of Millenium. The Information Age: Economy, Society and Culture*, volumen III. Oxford: Blackwell, 1998 (Existe traducción).

Cotler, Julio: "Intervenciones militares y transferencias de poder a la civilidad en el Perú", en Cotler, J.: *Política y sociedad en el Perú: Cambios y continuidades*. Lima: IEP, 1994.

Cotler, Julio: *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP, 1978.

Cuánto S.A.: *Perú en números 2001. Anuario estadístico*. Lima, Instituto Cuánto, 2001.

Dammert, Manuel: *El Estado mafioso: El poder imagocrático en las sociedades globalizadas*. Lima: El Virrey, 2001.

Dietz, Henry: "Participación política en distritos de bajo ingreso de Lima Metropolitana", en *Apuntes*. Lima: Universidad del Pacífico, 1985.

Favre, Henri: "Remarques sur la lutte de classes au Pérou pendant la Guerre du Pacifique", en *Littérature et Société au Pérou du XIXème siècle a nos jours*. Grenoble: Université des Langues et Lettres, 1975.

Ferrando, Delicia: *Los jóvenes en el Perú: Opiniones, actitudes y valores*. Lima, CEDRO, 1992.

Finer, Samuel E.: *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*. Penguin Books, 1976. (Existe traducción).

Gargurevich, Juan: *Prensa, radio y TV: Historia crítica*. Lima: Editorial Horizonte, 1987.

Hobsbawm, Eric: *Las revoluciones burguesas*. Barcelona: Guadarrama, 1979.

INEI: *Perú: Compendio estadístico 2001*. Lima: Sistema Nacional de Estadística, 2001.

Klaren, Peter: *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*. Lima: Moncloa/Campodónico, 1970.

López, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginarios: Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS/Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.

Masterson, Daniel: *Fuerza Armada y sociedad en el Perú: Un estudio sobre relaciones civiles-militares*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, 2001.

Mattelart, Armand: *La communication-monde. Histoire des idées et des stratégies*. París: La Découverte, 1992.

Moscovici, Serge: *La era de las multitudes: Un tratado histórico de psicología de las masas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

Murakami, Yusuke: *La democracia según C y D: Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP/JCAS, 2000.

Nun, José: "Amérique Latine: la crise hégémonique et le coup d'Etat militaire", en *Sociologie du Travail*, 3/1967, pp. 229-254. París: Ed. du Seuil, 2000.

Obando, Enrique: "Las relaciones civiles-militares en el Perú 1980-1996: Sobre cómo controlar, cooptar y utilizar a los militares (y las consecuencias de hacerlo)", en S. Stern, editor: *Los senderos insólitos del Perú*. Lima: IEP/USCH, 1999a.

Obando, Enrique: "Fujimori y las Fuerzas Armadas", en J. Crabtree y J. Thomas, editores: *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico/IEP, 1999b.

Oiga, números 647, 648. Lima, 1993.

Ortega, Julio: *Cultura y modernización en la Lima del 900*. Lima: CEDEP, 1986.

Parodi, Jorge: *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: CEDYS, 1993.

Pease, Henry: *El ocaso del poder oligárquico: Lucha política en la escena oficial 1968-1975*. Lima: Desco, 1980.

Pease, Henry: *Los caminos del poder. Tres años de crisis en la escena política*. Lima: Desco, 1979.

Portocarrero, Gonzalo: "El fundamento invisible: Función y lugar de las ideas racistas en la República Aristocrática", en A. Panfichi y F. Portocarrero, editores: *Mundos interiores: Lima 1850-1950*. Lima: CIUP, 1995.

Rospigliosi, Fernando: "Fuerzas Armadas, corporativismo y autoritarismo: ¿Qué ha cambiado en tres décadas?", en Julio Cotler, editor: *Perú, 1964-1994: Economía, sociedad y política*. Lima: IEP, 1995.

Rospigliosi, Fernando: *Las Fuerzas Armadas y la democracia: La necesidad del control civil de las instituciones castrenses*. Lima: Aprodeh, 2001.

Rospigliosi, Fernando: *El arte del engaño: Las relaciones entre los militares y la prensa*. Lima: F. Rospigliosi, 2000.

Stepan, Alfred: "Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos", en *Síntesis*, revista documental de ciencias sociales iberoamericanas, 11. Madrid, 1990.

Stokes, Susan C.: "Reforma económica y opinión pública en el Perú, 1990-1995", en F. Tuesta Soldevilla, editor: *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.

Stokes, Susan C.: *Política y conciencia popular en Lima: El caso de Independencia*. Lima: IEP, 1989. Documento de Trabajo n°. 31.

Thorp, Rosemary: *Perú 1890-1977: Crecimiento y política en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul, 1985.

Villanueva, Víctor: *Ejército peruano: Del caudillaje anárquico al militarismo reformista*. Lima: Juan Mejía Baca, 1973.

Villanueva, Víctor: *100 años del Ejército Peruano: Frustraciones y cambios*. Lima: Juan Mejía Baca, 1971.

PROBLEMÁTICA DE REDUCCIÓN DE ROLES DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL PERÚ

Andrés Gómez de la Torre Rotta

Discutir sobre la reducción de roles de las Fuerzas Armadas del Perú resulta una tarea ciertamente difícil y compleja.

Los roles de las Fuerzas Armadas peruanas se ubicaron históricamente dentro de un concepto de respuesta frente a amenazas tradicionales; esto es, las provenientes del ámbito externo derivadas del clásico concepto de soberanía e integridad territorial.

Progresivamente, y luego del término de la Segunda Guerra Mundial, con la compleja trama de la Guerra Fría, se insertó –como lógica del conflicto Este-Oeste– el de la "seguridad interna". En léxico castrense de defensa hemisférica esto no era otra cosa que la lucha contra el comunismo y su expansión al mundo "occidental y cristiano".

Durante la Primera Fase del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1975) se acuñó la frase "profesionalismo participatorio". Este tenía especiales connotaciones ideológicas y políticas: el reformismo militar del General Velasco supuso considerar la inserción de las Fuerzas Armadas en nuevos roles no tradicionales, entre ellos su liderazgo dentro de un proyecto político. Los ideólogos más conservadores plantearon, con influencia del CAEM, la tesis en el sentido de que la "seguridad" estaba indesligablemente atada al desarrollo, por lo tanto el estamento castrense debía involucrarse más activamente en la vida nacional.

Los años 60 y los procesos de consolidación de grupos insurgentes en América Latina habían dado sus frutos: la estrategia antisubversiva norteamericana (contrainsurgencia-COIN) se esmeró por difundir los conceptos de "acción cívica" y de "apoyo al desarrollo" como parte de una política potencialmente exitosa para frenar a grupos insurgentes, ergo la amenaza comunista (vía contención) hacia el hemisferio.

En los años 90 las Fuerzas Armadas de América Latina, al término de la Guerra Fría, fueron empujadas y compelidas a una nueva tarea: la policialización castrense. Los retos que impuso la caída del comunismo soviético y la existencia del narcotráfico como amenaza a la seguridad supuso un claro cambio de roles y misiones tradicionales; no en vano desde los 90 algunas publicaciones deslizan la

controvertida tesis "Los militares se convierten en policías y guardabosques».
América Latina no es ajena la nueva topografía estratégica internacional que impone la post Guerra Fría, con el costo político que de ello se deriva.
Nuestro país adquirió un costo altamente negativo en tal escenario estratégico, particularmente entre fines de los años 80 y casi la mayor parte de la década del 90.
La luz verde a tareas antinarcóticos dada a las fuerzas de seguridad del país supone alternativamente toda una polémica interna, que dañó sensiblemente el prestigio y la solidez institucional de los institutos castrenses.
El núcleo duro de la discusión reside, entonces, en cómo reducir roles en un escenario tan complejo y convulsionado, en relación directa con el panorama regional (situación de Colombia) e internacional (sucesos del 11 de setiembre).

LA FALTA DE DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA DE DEFENSA

El Perú carece de una política de Defensa coherente, menos aún consensuada y suprapartidista.
La falta de convergencias mínimas entre distintos actores y sectores involucrados en Defensa y seguridad hace aún más difícil el debate sobre roles y misiones de las Fuerzas Armadas y su posible reducción.
La falta de objetivos y rumbos (aunque el Informe sobre Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas entregado el 2 de enero del 2002 intente caminar en esa dirección) en materia de políticas en el sector Defensa y la ausencia de un Libro Blanco de la Defensa Nacional aumentan los grados de incertidumbre.
Mal puede hablarse de reducción de roles y misiones si todavía no hemos concluido dentro del debate civil-militar la experiencia de las tareas asumidas por la Fuerza Armada en los últimos veinte años.

CÓMO INTENTAR REDUCIR ROLES DE LA FUERZA ARMADA

Si lo que se pretende es reducir el peso específico de las Fuerzas Armadas en la vida nacional, esto puede lograrse fácilmente con el afianzamiento del control democrático.
Sin embargo, reducir no significa gastar menos: la profesionalización de la Fuerza Armada cuesta, y mucho. Otra cosa es el "ajuste militar" (tesis de Jorge Domínguez, ex ministro de Defensa argentino). Esto reduce la Fuerza Armada exclusivamente

a un problema fríamente presupuestario y de gastos operativos, que creo no es nuestro norte.

Urge la necesidad, entonces, de reflexionar y debatir sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad externa e interna y el énfasis en el tema de sus misiones en conflictos no convencionales referidos al combate a la subversión, el narcotráfico, el contrabando y temas conexos, entre ellos el de desarrollo.

¿QUÉ PROBLEMAS PLANTEA LA REDUCCIÓN DE ROLES?

No se puede partir de la premisa de reducir roles sin una determinación clara de las potenciales amenazas a la seguridad nacional (consensuadas, por cierto, con toda la sociedad civil). La formulación de un Libro Blanco de la Defensa, ampliamente debatido por todos los sectores políticos y académicos, es una necesidad urgente. Su demora trae consecuencias negativas para el esfuerzo en la reforma en seguridad (Chile publicó su primer Libro Blanco de la Defensa en 1997, ahora va por la segunda edición, y Ecuador ya perfila el suyo).

Resulta importante impulsar un diálogo civil y militar intensivo, eliminando la percepción todavía existente en el mundo militar de que toda reducción representa una amenaza para la continuidad del estamento castrense. Lamentablemente esta percepción se ve reforzada por la equivocada interpretación de que todo lo proveniente del sector civil es "malo para lo militar".

No debe perderse de vista de que toda reducción de seguridad puede traer aparejado un crecimiento de obligaciones paralelas de otros sectores públicos (militarización policial y potenciación del estamento de seguridad pública).

No existe un patrón claro para encuadrar la disminución de roles de las Fuerzas Armadas; esto supone sentar las bases de configuración de una nueva Fuerza Armada.

EL ROL DEL MINISTERIO DE DEFENSA EN LA NECESIDAD DE DISMINUIR ROLES DE LA FUERZA ARMADA

La reestructuración del Ministerio de Defensa, con la articulación de una burocracia civil experta y especializada en estos temas, puede incidir en la reducción de roles y misiones: el Ministerio de Defensa tradicionalmente ha sido una dependencia pública militarizada y un vocero ante el poder político, sin mayores preocupa-

ciones por el diseño de una política sectorial coherente; sus preocupaciones se centraron en perfilarse como una dependencia que actuó como mero ente administrativo.

Debe recordarse que la tendencia mundial en la estructuración de los ministerios de Defensa modernos y la planificación de políticas de Defensa es a otorgarle roles y responsabilidades a civiles formados en esta dimensión. Sin embargo, vale la aclaración: ¿Tenemos ya definidos y preparados los nuevos equipos y cuadros dirigentes?

INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA LA REESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

El informe final para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas del 4 de enero del 2002 considera temas paralelos y no exclusivos a la competencia de la Fuerza Armada, como el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y otras aristas de las políticas de Defensa. La pregunta es: ¿Debió entonces exhibir dicho texto un título más amplio y menos restringido hacia la Fuerza Armada como un componente exclusivo de la seguridad?

En la coyuntura actual, el gobierno viene dando pasos para "reestructurar" y modernizar las Fuerzas Armadas. Toda propuesta en ese sentido es bienvenida; sin embargo, ¿debe entenderse una racionalización administrativa como una posible limitación de competencias y, por ende, una redimensión de los roles?

Repetimos que, sin una previa política de Defensa consistente, ampliamente consensuada, permanente y de largo plazo, con un necesario contenido suprapartidista, no es posible contextualizar y visualizar los problemas en la redacción de roles y misiones de las Fuerzas Armadas.

En todo caso, resulta apremiante ampliar la evaluación y el diagnóstico de la situación interna y externa del país, de lo que amplios sectores de la sociedad civil desean y esperan de su nueva Fuerza Armada y la determinación de objetivos y lineamientos de políticas de Defensa y seguridad, y no encuadrar los hechos como un mero ejercicio de limitación administrativa o de exclusión de ciertas competencias profesionales.

La conclusión de estas reflexiones incide en que mal podemos hablar de obstáculos a la reducción de roles de las Fuerzas Armadas si no damos como paso previo la

articulación de un proceso nacional de debate, para sentar las bases de una política coherentemente planificada de seguridad y Defensa nacional que, con ciertos criterios rectores, determine necesidades y perfile el nuevo papel de las Fuerzas Armadas en la vida nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales. Universidad de la Defensa. *Refinando los intereses de EE.UU. en América: un estudio estratégico*. Washington: febrero de 1992.

LEAL Y BUITRAGO, Francisco. *El oficio de la guerra*. Bogotá: TM Ediciones IEPRI, julio de 1994.

SOHR, Raúl. *Las guerras que nos esperan*. Santiago: Ediciones B. Grupo Zeta, 2000.

Varios autores. *Informe Final sobre Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas*. 4 de enero del 2002.

Revistas

Aerospace Powers, Revista Profesional. Fuerza Aérea de Estados Unidos. USAF. Ediciones en español. Segundo trimestre del 2001.

Fuerzas Armadas y Sociedad. Santiago: revista cuatrimestral FLACSO-CHILE, diversos números, años 2000 y 2001.

Military Review. Edición Iberoamericana. Revista Profesional. Ejército de los Estados Unidos. Ediciones de mayo-junio (1999), marzo-abril (2000), enero-febrero (2001), julio-agosto (2001), setiembre-octubre (2001)

ECONOMÍA DE LA DEFENSA: APUNTES SOBRE EL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN EL PERU

Dr. Luis Rebolledo Soberón

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas económicos más serios que enfrenta la economía peruana es el déficit fiscal, que está asociado a una baja recaudación causada, fundamentalmente, por la recesión y por un exceso de gasto que pide ser reestructurado y/o redirigido hacia los sectores sociales.

Desde luego, en el centro de la discusión se encuentra el gasto en defensa, cuyo monto es difícil de calificar como alto, adecuado o bajo debido a la falta de información y el desconocimiento de las necesidades de defensa del país. Aristóteles escribió: "Aquellos cuya ciudad está rodeada de murallas tienen siempre la posibilidad de utilizarla de una doble manera: ya sea como ciudad fortificada, ya sea como ciudad abierta, posibilidad rehusada a las ciudades desprovistas de murallas". La pregunta es, sin duda, cuán sólidas deben ser las murallas y qué hacemos con estas cuando ya no parecen necesarias. Es decir, qué proporción de los recursos nacionales debe ser empleada para jugar con la doble posibilidad de la que nos habla Aristóteles.

El tema del presupuesto de defensa es complejo y debe ser visto a la luz de una discusión y definición de los intereses nacionales, de la escasez de recursos y de la función que deben cumplir las fuerzas armadas en nuestro país.

ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

El Estado está obligado a proporcionar a la sociedad los llamados bienes públicos. Existen los bienes públicos absolutos y los bienes públicos relativos. Entre los primeros se encuentran la defensa de las amenazas externas, la seguridad interna y la administración de justicia; entre los segundos, los bienes sociales que, al ser cubiertos inadecuadamente por el sector privado, tienen que ser asumidos por el Estado por razones, entre otras, de equidad.

La defensa y la seguridad son bienes públicos absolutos, de exclusiva responsabilidad del Estado, que deben ser cubiertos con recursos públicos según el valor que

la sociedad les asigna. Lo difícil es determinar ese valor social del gasto en defensa y seguridad sin contar con un sistema de valorización similar al del mercado, ya que los bienes públicos absolutos no tienen un precio que se forme a partir de la demanda y la oferta. La naturaleza del bien y la falta de un mecanismo de valoración de la utilidad o beneficio que genera a la sociedad el gasto en defensa dificultan una aproximación cuantitativa al tema.

Por otro lado, los tres enfoques básicos para explicar la formación del presupuesto público tampoco ayudan a determinar el nivel de gasto en defensa adecuado para satisfacer las necesidades que por este bien público tiene la sociedad.

La teoría del bienestar sostiene que el Estado interviene a través del presupuesto para mejorar el nivel de satisfacción general y trabaja con la función de utilidad agregada que resulta de la suma de las funciones individuales de los miembros de la sociedad. Desde luego, el inconveniente central radica en la determinación de la función de bienestar colectivo y por lo tanto, en la posibilidad de sustentar las preferencias sociales en materia de asignación de recursos.

Por su parte, la teoría de las elecciones colectivas establece que el presupuesto es resultado del intercambio voluntario entre individuos que actúan en el mercado político. Sin embargo, es evidente que las imperfecciones del mercado político impiden una adecuada correlación entre las preferencias de los votantes y las decisiones que se toman a partir del presupuesto. Las decisiones políticas en materia presupuestal tampoco reflejarían las aspiraciones de la sociedad.

La tercera escuela se basa en la doctrina de los mercados eficientes y propone la idea de que toda la información que necesita el sistema político se encuentra en el mecanismo del voto. Sin embargo, es conocida la falta de racionalidad del voto y la escasa información con la que se genera, lo que invalida este enfoque, que asume la existencia de mercados eficientes para asegurar que las decisiones presupuestales reflejen la voluntad de la sociedad.

La teoría de las finanzas públicas tampoco aporta demasiado para acercarnos a la creación de un marco conceptual que permita determinar el gasto en defensa óptimo para un país como el nuestro. La teoría establece que las finanzas públicas cumplen tres funciones básicas: (i) la función asignación, que justifica el uso y/o apropiación de una parte de los recursos de un país para producir bienes públicos; (ii) la función estabilidad, que establece que el presupuesto público debe ser un instrumento para garantizar la estabilidad de los precios y, por tanto, tiene que ser equilibrado, y (iii) la función de redistribución, que faculta al Estado para reorien-

tar los recursos con el fin de mejorar el bienestar general. La tributación y el gasto público son los instrumentos con los cuales las finanzas públicas cuentan para cumplir con las funciones mencionadas.

En este contexto, la función asignación justifica el flujo de recursos hacia los sectores que producen los bienes públicos, pero no podemos extraer criterios que nos permitan definir los montos apropiados para ese fin, y particularmente para el sector Defensa.

Desde el ángulo de la escasez de recursos, podemos señalar que esta obliga a hacer elecciones y que cada decisión de asignación de recursos genera un costo de oportunidad. El gasto en defensa implica dejar de gastar en bienes y servicios sociales, así como reducir los recursos del sector privado usando la tributación para financiarlos.

Por lo general el gasto en defensa es mal comprendido, principalmente durante largos periodos de paz y cuando las amenazas externas parecen lejanas. Son estos factores los que contribuyen a una baja valoración de los gastos de defensa por la sociedad. Los individuos y la sociedad están dispuestos a pagar en función de los beneficios que anticipan que van a recibir, y es aquí donde surge el conflicto, pues la sociedad no tiene una forma clara de valorar el gasto en defensa cuando lo compara, por ejemplo, con el gasto en educación, salud o infraestructura.

La falta de una metodología específica para valorar las necesidades de defensa parece llevarnos a la conclusión de que la definición de la cifra presupuestal es, finalmente, arbitraria, y que más bien depende del peso de las fuerzas armadas en la negociación para la asignación de los recursos nacionales. Esta conclusión inaceptable, pero que podría llevar a confusiones mayores, nos permite proponer algunas cuestiones adicionales. La primera tiene que ver con la necesidad de definir los intereses nacionales, establecer prioridades y determinar el lugar que ocupan actualmente la soberanía y la defensa ante amenazas externas. Si no tenemos claro cuáles son los intereses nacionales, mucho menos podremos acercarnos a la definición de una cifra presupuestal.

Si seguimos a Nuechterlein, tendremos que construir nuestra matriz de intereses nacionales y determinar si la defensa del territorio es un interés de supervivencia, vital, primordial o periférico. Este ejercicio puede resultar imprescindible para ir ordenando las cosas.

La segunda cuestión se refiere a los intereses estratégicos, que aunque se consideran de segundo orden, tienen que ver con los medios políticos, económicos y mili-

tares para proteger al país contra amenazas militares y agrupa temas como el poder militar, la geografía, la ciencia y la tecnología y la capacidad de reducir daños en tiempo de guerra. Desde luego, los intereses estratégicos deben estar asociados al tercer factor, que es la adecuada valoración de las amenazas externas.

Finalmente, es importante trabajar el tema de la nueva función de las fuerzas armadas y su contribución al país en operaciones de acción cívica, así como su participación como instrumentos del desarrollo económico y social del país. ¿Con estas ideas estamos desvirtuando el papel de las fuerzas armadas o estamos acercándolas la función que necesariamente deberán cumplir en el futuro? Evidentemente, el tema está en debate.

UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Una forma de evaluar el gasto en defensa de manera relativamente válida es mediante un análisis comparativo que permita relacionar nuestras magnitudes con las de otros países. En el siguiente cuadro se incorporan algunos datos de países latinoamericanos y de países desarrollados que muestran la carga que representa el gasto en seguridad y defensa en los países considerados.

Indicadores del gasto militar en países seleccionados (en porcentajes y dólares)

Indicadores / Países	GM/PNB	GM - PC	GM - PC FA
Argentina	0,019	144,80	75 949
Bolivia	0,017	18,40	4 585
Brasil	0,027	97,56	55 633
Chile	0,040	178,80	31 034
Colombia	0,029	51,89	14 379
Ecuador	0,023	26,28	5 896
Paraguay	0,014	22,86	6 337
Perú	0,016	34,29	7 722
Uruguay	0,023	99,38	13 418
Venezuela	0,016	54,92	16 823
El Salvador	0,011	27,58	10 179
Honduras	0,018	13,97	11 449
EE.UU.	0,030	999,60	201 713
Canadá	0,012	264,40	131 980
Australia	0,020	404,10	154 150
España	0,013	186,20	43 963
Suecia	0,023	584,30	98 672
Reino Unido	0,026	626,50	173 688
Italia	0,020	380,00	87 789

Leyenda: GM: Gasto militar
PNB: Producto Nacional Bruto
PC: Per capita
PCFA: Per capita, efectivos Fuerzas Armadas

Fuente: *IISS, The Strategic Balance, 2000-2001*

A la luz de las cifras, el gasto militar en el Perú no parece alto; es más, la relación mostrada lo ubica entre los más bajos de América Latina. Sin embargo, estas cifras no pueden llevarnos a conclusiones precipitadas y deben tomarse como una referencia que nos invite a realizar un análisis más profundo.

EL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL 2002-2006 Y EL GASTO EN DEFENSA

En la introducción al documento "Política de Defensa Nacional del Estado Peruano", publicado en 1998, se lee lo siguiente: "La Política de Defensa Nacional constituye un instrumento de gestión para optimizar el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional, cuya finalidad es dar cumplimiento al mandato constitucional que dispone garantizar la seguridad de la Nación. El Perú, desde sus inicios republicanos, ha tenido que hacer frente a una serie de amenazas que han evolucionado en el tiempo, las que, sumadas a otras nuevas que han surgido, exigen que los peruanos en general, civiles y militares, estemos alertas y preparados ante todo aquello que nos amenace y pretenda impedir la consecución del bienestar a que cada ciudadano tiene derecho y mantener la soberanía del Estado y la integridad territorial de la Nación. Igualmente, el país está influenciado por la complejidad de factores internos y por la multiplicidad de acontecimientos internacionales que constituyen retos para su Seguridad y Desarrollo, a los cuales hay que hacerles frente". Semejante texto, sin duda, podría intentar justificar cualquier nivel de gasto y afectar una adecuada valoración de las necesidades de defensa.

El Decreto Supremo 187-2001-EF, de julio de 2001, establece la asignación de recursos por sectores institucionales hasta el 2006 y muestra cifras interesantes en el sector Defensa, cuya función se define como "garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República".

Ejecución y programación de gastos

	Ejecutado 1997 - 2001		Solicitado 2002 - 2006		Asignado 2002 - 2006	
	MMUS$	%	MMUS$	%	MMUS$	%
Defensa	4 479,1	13,77	10 132,1	14,66	3 210,5	10,71

Si no se aclaran los aspectos teóricos y conceptuales, es difícil explicar los montos del cuadro. ¿Es desproporcionado el monto solicitado? ¿Nos hace vulnerables el monto asignado? ¿Cuál es el nivel de gastos adecuado? Respuestas que, lamentablemente, no podemos dar en el presente documento.

El siguiente cuadro desagrega la cifra global asignada al sector Defensa:

Programación de gastos en Defensa

Objetivo estratégico	Recursos asignados 2002-2006	Descripción
1. Fuerzas Armadas disuasivas y pacificación nacional consolidada en el campo militar	2 611,8	• Protección de la soberanía e integridad territorial • Poder combativo relativo favorable y condiciones para consolidar la pacificación nacional
2. Perfeccionamiento administrativo y desarrollo institucional de los órganos componentes del sector.	555,8	• Fuerzas Armadas modernizadas • Desarrollo del sector
3. Activa participación en el desarrollo socioeconómico del país, en particular en la investigación científica y desarrollo tecnológico y en la defensa civil	42,9	• Mejora de la calidad de vida de los más pobres • Contribución al desarrollo nacional y a la defensa civil a través de la investigación científica y desarrollo tecnológico
	Total: 3 210,5	

Temas de interés son, sin duda, la "activa participación en el desarrollo socioeconómico del país, la investigación científica y el desarrollo tecnológico" que, aunque con una asignación pequeña de recursos, pueden estar señalando nuevas funciones para las fuerzas armadas en el futuro y sistemas de organización y profesionalización diferentes de los que hoy tienen las instituciones castrenses.

EL DESARROLLO DE LAS EMPRESAS MILITARES EN EL PERU

Dr. Alan Fairlie Reinoso

CONTEXTO INTERNACIONAL

Contar con un sector industrial de la Defensa ha sido y es una cuestión esencial para garantizar los intereses nacionales. En ese sentido, es muy importante que todo país cuente con una industria de Defensa eficaz, competitiva y moderna. En primer lugar, porque políticamente, otorga autonomía e independencia en el mantenimiento de los sistemas de armas y en los suministros de las Fuerzas Armadas. Además, representa una aportación significativa al desarrollo tecnológico e industrial de un país. Otra ventaja es que los productos de la industria de la Defensa no solo sirven para proveer a las Fuerzas Armadas, sino que también pueden ser exportados, mejorando la balanza comercial de los países.

Durante la década del 90, las industrias de defensa han experimentado profundas transformaciones debido a los cambios económicos y a la apertura de la economía global. Esto ha generado un nuevo panorama industrial y un significativo cambio entre gobiernos e industrias[1].

1.1. Gasto militar y en Defensa

El gasto militar global ha tenido una tendencia decreciente en los últimos años. Este fue de US$ 1,2 trillones en 1985, mientras que en 1999 fue de US$ 809 billones. Según el FMI, estos gastos se han estabilizado en alrededor de 2,1% del PBI en 1999. El mayor gasto militar es hecho por el continente americano, particularmente América del Norte, representando en el año 2000 el 38% del gasto militar mundial[2]. Sin embargo, hay que señalar que este año, el gasto militar del continente americano ha presentado una disminución de 13%, respecto a 1991.

En cuanto al presupuesto asignado al sector militar, Estados Unidos encabeza la lista de países que mayor dinero asignan a este sector. En el año 2000, el presu-

[1] Ministro de Defensa de España Federico Trillo Figueroa
[2] SIPRI (2001)

Gasto militar regional y mundial 1991-2000
(Billones de us dólares)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991-2000
11,6	10,5	9,9	10,6	10,1	10,3	10,9	10,1	13,5	13,8	0
2,3	2,7	2,8	3,3	3,1	3,2	3,5	3,6	3,6	4,0	4,0
9,3	7,8	7,1	7,3	7,0	7,1	7,4	6,5	9,7	9,8	0,0
364,0	383,0	367,0	348,0	333,0	314,0	315,0	308,0	308,0	318,0	3358,0
345,0	364,0	345,0	326,0	307,0	290,0	288,0	282,0	283,0	288,0	3118,0
2,2	2,4	2,5	3,0	2,7	2,8	2,8	2,8	2,9		3,0
16,5	16,9	19,3	19,1	22,9	21,1	23,8	22,7	22,0	26,3	0,0
97,9	105,0	108,0	109,0	112,0	115,0	117,0	118,0	120,0	123,0	123,0
	2,0	2,0	1,6	1,7	1,9	2,2	2,1	2,4		4,0
79,4	84,5	85,6	87,6	90,2	92,8	93,9	94,6	94,7	96,1	0,0
11,3	11,3	12,3	12,3	12,9	13,1	13,7	13,8	15,0	17,0	32,0
7,2	7,5	7,8	7,7	7,5	7,4	7,5	7,9	7,8	7,3	0,0
	296,0	278,0	275,0	239,0	235,0	238,0	227,0	235,0	240,0	2263,0
	95,3	84,5	86,5	60,4	55,3	58,8	47,2	53,5	60,4	0,0
211,0	201,0	194,0	189,0	179,0	180,0	179,0	180,0	182,0	180,0	1875,0

Fuente: *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*

puesto en este sector fue de US$ 343,2 billones, seguido por Rusia (US$ 56 billones), Japón (US$ 45,6 billones), China (US$ 39,5 billones) e Inglaterra (US$ 34,5 billones).

América Latina hace un gasto militar de casi US$ 29 000 millones por año, y según un informe de la CEPAL, América Latina y el Caribe es la región que más ha gastado en armas entre 1990 y 1997.

Brasil es el país latinoamericano que asigna el mayor monto en su presupuesto a este sector (US$ 19 440 millones). Lo siguen en orden Colombia y Chile, aunque con montos mucho menores (US$ 2 050 millones y US$ 1 950 millones respectivamente).

En términos del PBI, Argentina destina 1,1% de su PBI en el sector defensa, mientras que Chile destina 2,66%. En el siguiente cuadro se aprecia el ratio *gasto militar / PNB*. Chile presenta el mayor ratio en 1995, mientras que en 1997 Ecuador lo supera ligeramente. Nuestro país en general está debajo del promedio latinoamericano.

País	Gasto Militar/Producto Nacional Bruto (%)	
	1995	1997
Chile	3,8	3,9
Argentina	1,7	1,2
Brasil	1,7	1,8
Ecuador	3,7	4,0
Perú	1,7	2,1
Bolivia	2,3	1,9

Fuente: http://fach-extraoficial.com

CONTEXTO NACIONAL

Las fábricas militares estatales son una categoría ampliamente difundida en los países en desarrollo y en algunos de los países de la región, como Chile y Brasil[3]. El ejército mantiene bajo su dependencia directa la fabricación de armas y municiones para sus Fuerzas Armadas. A pesar de esta evidencia, en el Perú se ha señalado a las empresas militares como formas de competencia desleal a la actividad privada. Incluso se señala que muchas de estas empresas compiten aprovechando la infraestructura y sin un personal adecuado.

[3] En el Anexo 1 del presente informe se puede apreciar algunas empresas militares de estos países.

Aun así, hay posiciones a favor de la modernización y potenciación de la empresa militar, no solo con el fin de que las Fuerzas Armadas tengan un abastecimiento seguro sino como una forma de ganar mercados internacionales.

En este informe se ha tomado como principales estudios de caso a SIMA y TANS porque no son empresas estrictamente castrenses y han sido señaladas como las más proclives a entablar una competencia desleal a la empresa privada. Además, por el momento no obtenido información abierta detallada sobre otras empresas dependientes de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, en el anexo 2 de este documento se puede encontrar información sobre algunas empresas militares que tratan de desarrollar la industria en el Perú.

A continuación presentamos algunos datos sobre presupuesto y el marco institucional de las empresas estatales en el Perú.

2.1 Presupuesto en el sector defensa peruano

El presupuesto asignado al sector Defensa ha ido aumentando significativamente en términos nominales. Así, mientras que en 1993 era de S/. 1 330 millones, en el 2001 solo fue de S/. 3 000 millones.

Sin embargo, su proporción con respecto al total ha ido disminuyendo. En el siguiente gráfico se observa que en 1990 el presupuesto de Defensa representaba el 14,10% del presupuesto general, mientras que en el 2001 fue de 8,45%.



Fuente: *Ministerio de Defensa del Perú http//: wwwmindef.gob.pe (2001)*

2.2 Empresas estatales en el Perú

El marco legal que rige la actividad empresarial del Estado peruano está indicado en el Artículo 60 de la Constitución Política de 1993, en el cual se señala que esta solo puede desarrollarse si cumple tres requisitos:

(i) Habilitación por ley expresa. Esto significa que el Congreso debe emitir una ley que autorice la actividad empresarial

(ii) Carácter subsidiario. Es decir, la actividad del Estado como agente del mercado solo debe desarrollarse cuando no exista iniciativa privada capaz de atender determinada demanda.

(iii) Alto interés público y manifiesta conveniencia nacional. Con este requisito se pretende evitar que el Estado distraiga recursos públicos en el desarrollo de actividades que no son prioritarias y que se dedique a sus funciones principales de lucha contra la pobreza y a la promoción del desarrollo.

Desde esta perspectiva, las normas han autorizado el desarrollo de actividades empresariales del Estado siempre y cuando estas tengan un carácter subsidiario.
Para normar y dirigir la actividad empresarial del Estado se creó el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), mediante del DS 031-2001-EF. Este fondo también se encarga de aprobar el presupuesto consolidado y las normas de gestión de las empresas estatales y de ejercer la titularidad de las acciones de las empresas del Estado. Este decreto también fortaleció el rol de INDECOPI en la supervisión de la actividad empresarial del Estado. Con estas leyes se ha buscado evitar la competencia desleal frente a las empresas privadas.
Por otro lado, en abril de 2001 se dictó el DS 034-2001, en el cual se definieron las reglas necesarias para evaluar si la actividad empresarial del Estado cumple con los requisitos constitucionales. Si no se cumplen, el directorio de FONAFE puede disponer de la reestructuración o reorientación de las actividades de la empresa o solicitar su inclusión dentro del proceso de privatización. El decreto permite la prohibición automática del desarrollo de la actividad empresarial si la oferta privada es suficiente para satisfacer la demanda.

1.2.1 Análisis de casos

• Transportes Aéreos Nacionales de la Selva

Esta es una empresa de transporte aéreo cuya participación o dimensión sería más fácil de justificar si se considera que no es una actividad que necesariamente deban desarrollar ni el Estado ni los militares. INDECOPI ha realizado un estudio en el cual evalúa las condiciones para el desarrollo de TANS, empresa que realiza operaciones comerciales con aviones de la Fuerza Aérea Peruana.

Antecedentes

Esta empresa tiene como antecedente el Servicio Aéreo de Transportes Comerciales (SATCO), entidad del Estado peruano dependiente de la Dirección General de Aeronáutica Civil, creada en 1960. Su finalidad era realizar servicios de transporte público de carácter comercial en el territorio de la República.

En 1963 se creó el Grupo Aéreo N° 42 de transporte aéreo como parte de la FAP, con la finalidad de realizar operaciones de transporte aéreo, cívico, militar y comercial, enlace y otras operaciones especiales. Se encargó al Escuadrón de Transporte N° 43 la realización de operaciones de enlace y transporte aéreo cívico militar, así como operaciones aéreas comerciales bajo la razón social de Transportes Aéreos Nacionales de la Selva (TANS).

TANS fue creada con el fin de realizar el servicio de transporte aéreo en los pueblos amazónicos, ya que estas zonas no resultan atractivas para la inversión privada. Debido a esto era necesario que la FAP brindara dicho servicio con el fin de elevar el nivel socioeconómico de la región.

La situación TANS se formalizó en 1966 con el DS 013. En este se señala su dependencia de la Formación General de la FAP (cuyo jefe sería el Comandante del Grupo), pero también que continuaría siendo dependiente de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Asimismo, el DS señaló las funciones de la empresa:

- Realizar operaciones de transporte aéreo comercial regular y no regular, nacional e internacional en la región de la selva cuando las empresas privadas no lo hicieran.

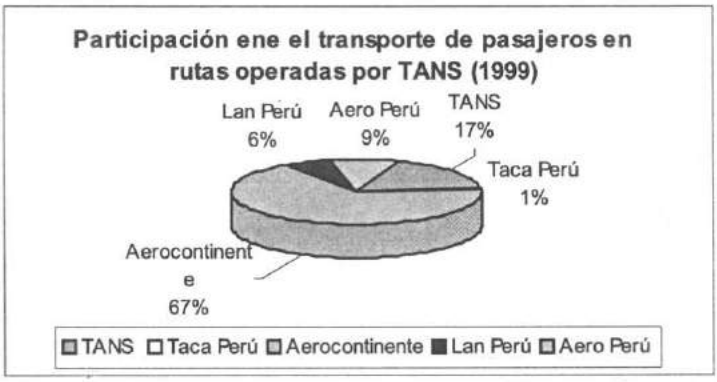
- Reforzar los servicios de transporte entre poblaciones selváticas y lugares fronterizos en los cuales la capacidad de operación de las compañías privadas no fuese suficiente.
- Encargarse del estudio de factibilidad, explotación y establecimiento de nuevas líneas y rutas aéreas nacionales e internacionales según las necesidades de la región y el interés nacional.

Luego, en 1998[4] se amplió su ámbito de acción, permitiendo que TANS realice servicios de transporte aerocomercial de pasajeros en todo el país, así como servicios de carga en los ámbitos nacional e internacional.
El actual estatuto de TANS[5] le permite prestar servicios de transporte aéreo nacional e internacional de pasajeros. Asimismo, le permite ejecutar todos los servicios aéreos vinculados con la aviación comercial y aviación general.
Sin embargo, según INDECOPI esto no ha sido autorizado por la Ley de Aeronáutica Civil, la cual señala que el Estado puede realizar a través de TANS actividades de aviación comercial y actividades aerocomerciales en apoyo al desarrollo económico e integración nacional[6]. Pero esta ley no especifica ni la periodicidad ni el ámbito territorial de las actividades de TANS.

Estructura de mercado

El transporte de pasajeros es la actividad principal de TANS: entre enero y mayo de 2001 representó aproximadamente el 93% de sus ingresos, mientras que el resto corresponde al transporte de carga.
En 1999, TANS fue la segunda línea con mayor participación en el transporte de pasajeros. La misma posición ocupó en el 2000, a pesar de que en ese año ingresó la nueva línea aérea Aviandina.

[4] Ley 26917:, Ley de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los servicios de Transporte Aéreo
[5] Estatuto de la Empresa de Transportes Aéreos Nacionales de la Selva (TANS), modificado por la Resolución de la Comandancia General de la Fuerza Aérea No 1122-CGFA (23-09-99)
[6] Ley 27261 (Ley de Aeronáutica Civil)

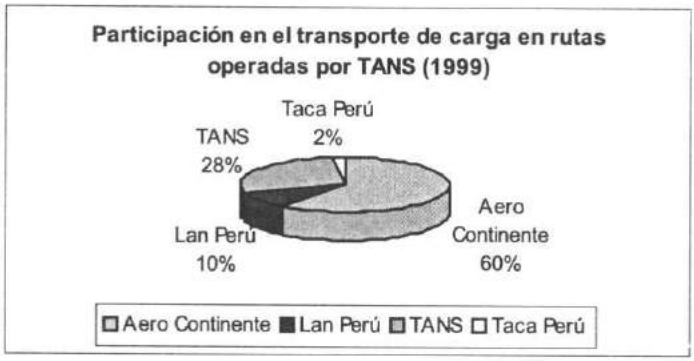


Fuente: Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado TANS



Fuente: Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado TANS

En cuanto al transporte de carga, este también ha tenido una tendencia creciente: TANS es la segunda línea aérea con mayor participación, después de Aerocontinente. A pesar del ingreso de Aviandina en el 2000, el porcentaje de participación de TANS en este mercado sube de 28% en 1999 a 30% en el 2000.

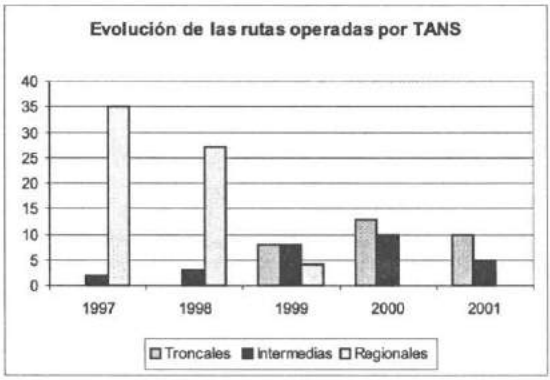


Fuente: Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado TANS



Fuente: Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado TANS

Desde que TANS fue creada, siempre cubrió rutas regionales, principalmente en la selva del país. A partir de 1998, TANS entró a competir en algunas rutas comerciales y dejó de cubrir algunos destinos de la selva. Las rutas regionales operadas por TANS han disminuido abruptamente, hasta interrumpirse completamente en el 2000. Por su parte, las rutas intermedias y troncales han ido aumentando, como se observa en el siguiente gráfico.



Fuente: *Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado TANS*

Servicio de rutas atendidas por TANS

Entre las rutas que cubre TANS se encuentran
- Lima - Iquitos - Lima
- Arequipa - Juliaca - Arequipa
- Lima - Juliaca - Lima

Estas rutas son cubiertas por TANS, conjuntamente con una o dos más empresas privadas. En el siguiente cuadro se presentan las características de las rutas señaladas.

Rutas	Evidencia encontrada
Arequipa-Juliaca-Arequipa Lima-Juliaca-Lima	▪ Rutas actualmente atendidas por dos competidores privados y TANS. ▪ Los competidores actuales están autorizados para ampliar frecuencias. Arequipa-Juliaca: Aerocontinente Lima-Juliaca: Aerocontinente y Lan Perú ▪ Existe competencia potencial, ya que Taca Perú tiene autorización para operar estas rutas, por lo que podría ingresar e incrementar la oferta privada disponible. ▪ En el caso de Arequipa-Juliaca, que es una ruta intermedia (con distancias menores que las troncales), hay mayor grado de sustitución con el transporte terrestre y ferroviario.
Lima-Iquitos-Lima	▪ Es una ruta operada por un solo competidor privado y TANS. ▪ No hay barreras de acceso significativas, pues usualmente ha sido atendida por dos empresas privadas. ▪ Es una ruta de gran atractivo en el mercado doméstico (tercera ruta de mayor demanda nacional 590 790 pasajeros).

Fuente: *Tomado de la Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado - TANS*

Asimismo, TANS cubre rutas troncales que parten de Lima y salen hacia las principales ciudades del Perú, como Cusco, Arequipa, Chiclayo, Tacna, Trujillo y Piura. En el cuadro que aparece a continuación, también se señalan las rutas intermedias, como Chiclayo - Piura - Chiclayo y Arequipa - Tacna - Arequipa.

Rutas	Evidencia encontrada
Lima - Cusco - Lima Lima - Arequipa - Lima Lima - Chiclayo - Lima Lima - Tacna - Lima	▪ Hay dos o más competidores privados y TANS. ▪ En el mismo periodo, la participación de los competidores fue mayor o muy similar a la de TANS, tanto en pasajeros como en carga. ▪ La estructura de participación de mercado ha sido constante durante el periodo analizado. ▪ Se trata de rutas de gran atractivo en el mercado doméstico.
Lima - Trujillo - Lima	▪ Es una ruta autorizada para TANS, pero actualmente no la atiende. ▪ Hay más de dos competidores privados (Aerocontinente, Lan Perú y Aero Cóndor). ▪ Es una ruta de gran atractivo en el mercado doméstico (la cuarta ruta de mayor demanda en el país, con 331 538 pasajeros). ▪ Se ha demostrado que la oferta privada disponible está en capacidad de cubrir la demanda máxima que se ha registrado en todo el periodo analizado.
Lima - Piura - Lima Chiclayo - Piura - Chiclayo	▪ Son rutas operadas por un solo competidor privado (Aerocontinente) y TANS. ▪ Se ha encontrado que la oferta privada disponible se encuentra en capacidad de cubrir ampliamente la demanda total de la ruta, incluso considerando la demanda máxima del periodo analizado
Arequipa - Tacna - Arequipa	▪ La oferta privada puede abastecer demanda máxima de pasajeros registrada durante el periodo. ▪ Está conectada con la ruta troncal Lima - Arequipa - Lima (segunda ruta nacional de mayor tráfico); actualmente operan dos empresas privadas. Pueden aprovecharse las complementariedades entre ambas rutas y ampliarse la oferta disponible. ▪ Dado que es una ruta intermedia (con distancias menores que las troncales), hay un mayor grado de sustitución con el transporte terrestre.

Fuente: *Tomado de la Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la Actividad Empresarial del Estado - TANS*

Como se ha señalado, actualmente TANS opera en rutas troncales e intermedias en las que existen competidores privados. Pero anteriormente TANS operaba principalmente rutas regionales particularmente de la selva, en las cuales no competía con compañías privadas regulares y donde era necesaria la intervención estatal. Sin embargo, la ruta Lima - Cajamarca - Lima, así como Lima - Ayacucho - Lima, no son atendidas por TANS a pesar de tener permiso para hacerlo, como se observa en el siguiente cuadro.

Rutas	Evidencia encontrada
Lima - Pucallpa - Lima Lima - Puerto Maldonado - Lima Lima - Tarapoto - Lima Cusco - Puerto Maldonado - Cusco	▪ Son rutas servidas por un solo operador privado y TANS. ▪ Es evidente que la oferta privada actual no puede abastecer ni la demanda promedio en el periodo analizado.
Tarapoto - Iquitos - Tarapoto Pucallpa - Iquitos - Pucallpa	▪ Actualmente son rutas atendidas solo por TANS. ▪ La operación de empresas privadas ha sido eventual. ▪ Son rutas intermedias que unen ciudades de la selva (distancias mayores). ▪ Son rutas dirigidas a un público con menor capacidad adquisitiva.
Lima - Cajamarca - Lima Lima - Ayacucho - Lima	▪ Es una ruta autorizada para TANS, pero actualmente no la atiende. ▪ No hay oferta privada regular: Solo Aero Cóndor y LC Busre en Cajamarca y Aero Cóndor y Star Up en Ayacucho.

Fuente: *Tomado de la Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado - TANS*

TANS ha ofrecido siempre un servicio de calidad, lo que le ha permitido mantenerse en el mercado a pesar de la gran competencia. En ese sentido, lo más recomendable es que siga con sus actividades, lo que además le permite generar empleo. El informe de INDECOPI concluye que falta un rol subsidiario de la empresa en algunas de las rutas provistas por TANS, pero también se puede señalar que las rutas rentables ayudan a cubrir las no rentables. Además, la industria peruana ayuda a fomentar la competencia. El informe no muestra que esté generando una competencia desleal por el uso indebido de recursos del Estado.

• Servicios Industriales de la Marina (SIMA Perú)

Antecedentes

SIMA Perú es una empresa dedicada a las actividades de construcción y reparación de naves marítimas, a producir bienes de metalmecánica y a tareas de consultorías, entre otras actividades.

En los años 50 se decidió que el Departamento Industrial del Arsenal Naval del Callao comenzara a funcionar independientemente del Comando del Arsenal. El propósito de esta entidad era brindar servicios a entidades privadas, así como a la Marina Mercante del país.

En los años 70 se creó una entidad bajo la denominación de Servicios Industriales de la Marina que absorbió las funciones de la institución encargada de estos servicios ofrecidos en todo el Perú, tales como el Servicio Industrial de la Marina del Callao y el Servicio Industrial de la Marina Iquitos.

En 1981, la empresa SIMA Perú pasó a ser una empresa del Estado, pero con derecho privado, dependiente de la Marina de Guerra. En 1999 sus actividades pasaron a depender del Ministerio de Defensa.

Estructura de mercado

La reparación de naves depende de las actividades comerciales ente los países, de las actividades pesqueras y otras relacionadas a estas. Esta tarea es importante, pues en el mundo el 90% de las transacciones comerciales se hacen por vía marítima. Específicamente, si se habla de la construcción de embarcaciones militares, esta tarea es asumida por las empresas estatales con el propósito de garantizar la seguridad nacional de cada país.

Sobre la demanda de embarcaciones mayores, como los buques mercantes o los petroleros, SIMA es la única empresa que tiene la capacidad de construcción de estas en el Perú. La mayor demanda entre 1956 y 1999 provino de la Marina de Guerra (53%), seguida por la Compañía Peruana de Vapores (26%), y en último lugar, con 11% cada uno, se encuentran Petroperú y Petrolera Transoceánica.

En el caso de las embarcaciones de menor envergadura, su construcción depende de la actividad pesquera. Así, en 1995 la expansión en la producción de harina de pescado impulsó la industria naviera. Sin embargo, a partir de 1997 el escenario

cambió debido a la presencia del fenómeno El Niño y a las políticas adoptadas, que llevaron a una reducción de la actividad pesquera.

El mercado en este segmento está más diversificado. Las empresas que participan son las siguientes:

Participación de empresas en la construcción de embarcaciones menores (1990-1999)

Empresa	Participación de mercado
REMESA	27%
SIMA Callao	18%
ANDESA	13%
SIMA Chimbote	13%
Factoría Naval	8%
ASCINTENSA	6%
Gutiérrez	5%
Maggiolo	4%
N/I	6%

Fuente: *Dicapi*

Se observa que hay varias empresas que se dedican a este tipo de actividad. La empresa REMESA tiene una participación significativa en este segmento. SIMA también tiene una participación importante, pues los dos centros de operación disponen del 31% de este mercado. Cabe señalar que SIMA ha mostrado un incremento en su mercado en los últimos años.

La reparación de naves de mayor envergadura se encuentra en manos de SIMA Perú y se ofrece en el Callao. Por otro lado, la reparación de embarcaciones menores es efectuada tanto por SIMA como por empresas de propiedad privada.

Este servicio se brinda tanto al norte de Lima como en el puerto del Callao. En Chimbote hay dos empresas que comparten el mercado: SIMA Chimbote y la empresa INASAC, mientras que en el Callao cuatro empresas comparten el mercado: Maggiolo, SERVIMAN, Ancla y SIMA Callao. De estas últimas, Maggiolo tuvo la mayor participación en el mercado en el año 2000 (44%).

Sobre la industria metalmecánica, este es uno de los sectores de la economía que ha recibido uno de los golpes más duros en el 2000. El último año hubo una caída en las ventas de las empresas, lo que obligó a algunas a retirarse del mercado. Este fenómeno también se debe al ingreso de importaciones a precios menores, lo que ha afectado a los productores nacionales, quienes no han sido capaces de cubrir sus costos[7].

El mercado de metalmecánica se divide en dos: los productos metálicos menores y los productos metálicos mayores. El primer grupo de productos se destina a los consumidores pequeños y medianos, por ejemplo los restaurantes, hoteles y otros. Este tipo de trabajos no requiere de un alto grado tecnológico, ni necesitan de una infraestructura muy compleja. El segundo tipo de productos sirve para la industria minera, pesquera y el sector gobierno. En este caso, las empresas necesitan una compleja infraestructura que incluye un alto nivel de tecnología[8].

Los productos pequeños que corresponden a este sector son barandas, cercos eléctricos, y otros. Actualmente alrededor de 124 empresas se dedican a esta actividad. El segundo tipo de productos incluye puentes carreteros, para vehículos o peatones, por ejemplo. También se pueden construir compuertas radiales, tuberías forzadas, tanques para almacenar agua, aceite, silos, etc. En esta industria, el mercado está repartido entre varias empresas que han demostrado tener capacidad instalada ociosa. En el siguiente cuadro se muestra la participación de mercado de las empresas que se dedican a la construcción de estructuras de metal grandes.

[7] Por ejemplo los costos tributarios.
[8] INDECOPI, 2001

Participación de mercado de empresas en el sector de estructuras metálicas grandes

Empresa	1998	1999
SIMA Perú	21%	20%
SIMA Iquitos	5%	9%
FIMA	21%	13%
Haug	8%	14%
Famia	8%	5%
Resto	37%	39%

Fuente: Indecopi, 2001.

Servicios

Los servicios de SIMA son diversos y se ofrecen en diferentes partes del Perú. Para ello, SIMA Perú dispone de oficinas en diferentes partes del país, tales como SIMA Chimbote y SIMA Callao, además de las oficinas de SIMA Electrónica y SIMA Consult.

1) Construcción y reparación naval:

Este servicio es brindado en Chimbote y en el Callao. Se hacen construcciones para la Marina, como fragatas misileras y lanchas de desembarco, así como embarcaciones destinadas a la industria pesquera (embarcaciones pesqueras, atuneras, etcétera), embarcaciones para entretenimiento (como botes de paseo) y otros, como lanchas de pasajeros, de investigación, deslizadores, etc.

En lo que se refiere a la reparación de naves, SIMA tiene la capacidad de brindar servicios de mantenimiento (puede hacer cambios de plancha en el casco, reparaciones de hélices) a naves que se dedican a la actividad pesquera.

2) Reparación y mantenimiento industrial:

Dentro de estos servicios se pueden señalar tres tipos de mantenimiento. El primero de ellos es el correctivo, que se puede hacer en el taller (maquinado, rebobinado de máquinas, etcétera) o *in situ* (tratamiento térmico, por ejemplo). El otro tipo es el preventivo, que incluye servicios como montaje y desmontaje de la maquinaria. El último tipo es el mantenimiento predictivo, que se encarga de elaborar análisis vibracionales, ultrasonidos y otros.

3) Metalmecánica:

Los talleres de metalmecánica de SIMA Perú están destinados a cumplir con diversas tareas y se ubican en el Callao y en Chimbote. Para ello, las plantas tienen capacidades que bordean las 500 toneladas mensuales de acero. Tiene la capacidad de construcción de puentes, edificios, estructuras de sección circular entre otros.
Obras civiles:
Las tareas de este rubro son compartidas entre SIMA Callao y SIMA Electrónica. En ese sentido, puede construir bocatomas en ríos como parte de sistemas de riego en el campo y muelles para efectuar la actividad pesquera. También está facultado para la construcción de varaderos.

4) Consultorías:

La empresa que se encarga de esta actividad es SIMA Consult, encargada de hacer proyectos de ingeniería de taller y otros relacionados con la industria naval. Tiene clientes particulares y atiende también a la Marina de Guerra. Por su parte, SIMA Electrónica puede hacer proyectos de ingeniería electrónica y eléctrica.

5) Otros servicios

Brinda servicios de alquiler de grúas, semitaller y volquete (vehículos para transporte de carga pesada), suministro de aire comprimido, oxígeno industrial y acetileno, recarga y mantenimiento de extintores, servicios de grúa de desplazamiento en rieles, entre otros.

El desempeño de la empresa

Como se ha podido constatar, SIMA es una empresa de gran importancia en el país, no solo por su eficiencia sino también por su apoyo al desarrollo de la industria

peruana. Así, por ejemplo, en el año 2000 los servicios de reparación y construcción de naves representaron el 20% de sus ingresos.

En cuanto a la construcción de naves mayores, desde el inicio de sus operaciones SIMA tiene a la Marina de Guerra (53%) como su principal cliente y es la única empresa peruana que tiene la capacidad de construir este tipo de naves.

Para el caso de las naves de menor tamaño que generalmente se dedican a la actividad pesquera, la participación de SIMA en el mercado también ha sido importante. Por ejemplo, en 1990 su participación alcanzó 24% del mercado y en 1995 llegó a 47%.

Asimismo, es la única empresa peruana que tiene la capacidad de reparar naves mayores. Tiene tres diques flotantes y un dique seco que le permiten cubrir las necesidades de clientes como la Marina de Guerra.

Con respecto a la reparación de naves de menor tamaño, SIMA ofrece sus servicios en Chimbote y en el Callao. Como ya se mencionó, la demanda de reparación de naves pesqueras está estrechamente relacionada con la veda. Se observa entonces que la mayor demanda de reparación ocurre en los meses que corresponden a la veda de productos como la sardina o anchoveta, por ejemplo.

En su mayoría, la reparación de naves se hace solo en ciertos puntos del país, como el Callao, Paita y Chimbote. En este último lugar, SIMA Perú tiene una presencia importante, porque ha atendido a la mayoría de naves de la región. En el Callao se reparan naves en varadero.

En el caso de la metalmecánica, SIMA construye productos metálicos mayores y menores. En el primer caso, es uno de los pocos proveedores de estos productos, por lo que su participación en esta industria es importante. El segundo tipo de productos sí es ofrecido por diversas empresas. Vale la pena señalar que en Chimbote se dispone de un centro de metalmecánica con capacidad para cumplir con los requerimientos más exigentes del mercado. A continuación se muestra la relación de clientes de SIMA Chimbote.

Clientes de SIMA Chimbote metalmecánica

Empresa	País	Proyecto ejecutado	Venta 1999/2000
Kvaerner Turbin	Suecia	Compuertas C.H. Chimay	US$ 1 061 849,78
Kvaerner Turbin	Suecia	Tuberías C.H. Chimay	US$ 616 192,25
Mecánica Pesada	Brasil	Tuberías C.H. San Gaban	US$ 215 681,98
China International Water & Electric Corp.	China	Puentes Vigas Alma Llena	US$ 1 157 744,02
Sistema de Potencia de Centroamérica S.A.	Costa Rica	Compuerta Vagón	US$ 55 481,39
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Perú	Puentes Reticulados	US$ 3 061 554,70
Autoridad Autónoma Binacional Lago Titicaca	Perú-Bolivia	Compuertas C.H. Lago Titicaca	US$ 740 622,00
Empresa Generación eléctrica Machu Picchu S.A.	Perú	Tubería C.H. Machu Picchu	S/. 1 156 748,40
Cementos Norte Pacasmayo	Perú	Tubería C.H. Gallito Ciego	S/. 88 960,20
Cosapi	Perú	Fab. Y Montaje Pte. Alma Llena	US$ 121 429,28
Siderperu S.A.A.	Perú	Tanque Lavador de Gas	US$ 58 600,00
Emp. Generación Eléctrica de Arequipa S.A.	Perú	Compuerta Radial, Vagón y Capleta	US$ 350 562,90

Fuente: *SIMA Chimbote Metal Mecánica*

En el siguiente cuadro se muestran los resultados de un estudio elaborado por INDECOPI acerca de las actividades de la empresa:

Productos o servicios	Evidencia encontrada
Construcción de embarcaciones mayores para particulares	· Servicio actualmente brindado solo por SIMA Perú · SIMA Perú es la única empresa con la infraestructura necesaria para atender este tipo de embarcaciones: gradas. · Es el único privado autorizado pero no operativo; solo puede construir embarcaciones de hasta 2000 TRB.
Reparación de embarcaciones mayores para particulares	· Servicio actualmente brindado solo por SIMA Perú. · SIMA Perú es la única empresa con infraestructura necesaria para atender este tipo de embarcaciones. Diques flotantes y seco.
Construcciones de embarcaciones menores para particulares	· Dos o más competidores privados y SIMA Perú. · Los competidores privados están en condiciones de satisfacer la demanda actual del mercado. · Son empresas privadas autorizadas, pero actualmente no participan podrían reingresar (ANDESA y REMESA).
Reparación de embarcaciones menores para particulares en el Callao	· Dos o más competidores privados y SIMA Perú · Durante el periodo de análisis, la participación de SIMA Perú no ha sido significativa: 21%. · En el mismo periodo, la participación de los competidores fue mayor que la de Sima Perú: Maggiolo (44%) y Ancla (32%).

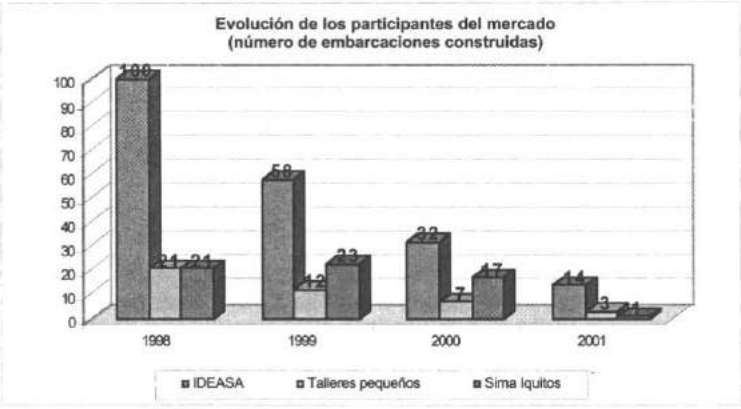
Reparación de embarcaciones menores para particulares en Chimbote	· Servicio actualmente brindado por un operador privado y SIMA Perú. · Ciertas condiciones limitarían el ingreso de nuevos competidores privados. · La oferta privada actual no puede abastecer la demanda registrada durante el 2000.
Estructuras pequeñas de metalmecánica	· Dos o más competidores privados y SIMA Perú. · La oferta privada es más que suficiente: 124 empresas identificadas que se encuentran en condiciones de ofrecer los productos analizados.
Estructuras grandes de metalmecánica	· Dos o más competidores privados y SIMA Perú. · Empresas privadas se encuentran en condiciones y han brindado productos similares a los elaborados por SIMA Perú. · Empresas privadas que abastecen el mismo tipo de demanda (industrias) · Dada la capacidad instalada de las empresas, la oferta privada actual puede abastecer la demanda que liberaría SIMA Perú.

Fuente: *Tomado de la Evaluación de las condiciones para el desarrollo de actividad empresarial del Estado: Servicios Industriales de la Marina - SIMA.*

Otro centro de operaciones de SIMA Perú es SIMA Iquitos. Esta empresa funciona como uno de los centros de operaciones de SIMA Perú y está ubicada en un área cercana al río Amazonas.

Se dedica a diversas actividades, entre las que se encuentran:

(i) Construcción de embarcaciones fluviales de aluminio. En esta actividad compite con la empresa IDEASA, además de otras pequeñas empresas. En el siguiente cuadro se aprecia su participación en el mercado.



Fuente: *Evaluación de las condiciones para el desarrollo de actividad empresarial del Estado: Servicios Industriales de la Marina - SIMA.*

(ii) Construcción de embarcaciones fluviales de acero menores de 1 000 TRB y mayores de 1 000 TRB. En el primer caso existen, además de SIMA Iquitos, dos competidores adicionales. En cuanto a la construcción de naves mayores, SIMA Iquitos es la única empresa que está en capacidad de brindar el servicio debido a que tiene la infraestructura y la autorización para realizar este tipo de actividad.

(iii) Reparación de embarcaciones de aluminio. En esta actividad, la empresa IDEASA tiene una de las mayores participaciones en el mercado.



Fuente: Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado: Servicios Industriales de la Marina - SIMA.

(iv) Reparación de embarcaciones fluviales de acero mayores y menores de 1 000 TRB. SIMA es la única empresa que se dedica a estos servicios, debido a que tiene la infraestructura adecuada. La reparación de naves menores es provista por SIMA y por pequeñas empresas informales.

(v) Construcción de estructuras pequeñas de metalmecánica. En esta actividad, SIMA tiene varios competidores y no ha podido mostrarse como líder en el mercado, pues su roducción no ha sido continua.

(vi) Construcción y la reparación de estructuras de metal flotantes. Este servicio es prestado únicamente por SIMA Iquitos. Aquí se tiene como principal cliente a la Marina de Guerra del Perú y a instituciones extranjeras.

(vii) Estructuras grandes de metalmecánica. Son ofrecidas por SIMA y algunas otras empresas, aunque en esta actividad existen barreras a la entrada debido a la geografía de la región.

Obras civiles no complementarias ni relacionadas con la actividad metalmecánica	Servicio de construcción de carreteras, asfaltado, pistas y otras obras civiles.
Actividades en las que se analiza el carácter subsidiario	
Construcción de embarcaciones fluviales de aluminio	En esta actividad compite con SIMA Iquitos, con IDEASA y con pequeños competidores.
Construcción de embarcaciones fluviales de acero menores de 1 000 TRB	Más de dos competidores privados y SIMA Iquitos
Reparación de embarcaciones de aluminio	Más de dos competidores privados y SIMA Iquitos. IDEASA es el principal competidor.
Estructuras pequeñas de metalmecánica	Más de dos competidores privados y SIMA Iquitos. Hay varios talleres privados pequeños.
Construcción de embarcaciones fluviales de acero menores de 1 000 TRB	Servicio brindado solo por SIMA Iquitos, único con la infraestructura y autorización de DICAPI para construir este tipo de embarcaciones.
Reparación de embarcaciones fluviales de acero mayores a las 1000 TRB	Servicio brindado solo por SIMA Iquitos, único con la infraestructura y autorización de DICAPI para reparar este tipo de embarcaciones.
Reparación de embarcaciones fluviales de acero menores a las 1000 TRB	Servicio brindado por SIMA Iquitos. La demanda proviene de la Marina de Guerra del Perú y de entidades extranjeras para la lucha contra el narcotráfico.

Fuente: Tomado de la Evaluación de las condiciones para el desarrollo de actividad empresarial del Estado: Servicios Industriales de la Marina - SIMA.

SIMA es una empresa del Estado que ha mostrado ser eficiente y capaz de contribuir cumplir con las exigencias del mercado nacional e internacional. Además, es una empresa generadora de empleo que ha contribuido con la industria nacional en sus 50 años de trayectoria.

Sin embargo, el informe de INDECOPI señala que las actividades de esta empresa exceden las autorizadas por ley, y que muchas no cumplen el rol subsidiario establecido. Asimismo, afirma que en la actividad de reparación de embarcaciones mayores, SIMA Perú presentaría características de monopolio natural. Sin embargo, al igual que en TANS solo se ha podido establecer el carácter subsidiario de la empresa en cada una de las actividades que realiza.

En realidad, lo que debería demostrarse es el uso de recursos estatales para reducir costos artificialmente y competir deslealmente con el sector privado.

Habría que buscar la posibilidad de establecer alianzas estratégicas complementarias entre Estado y sector privado; es más, de mejorar la competitividad nacional y nuestra proyección internacional.

ANEXO 1
EMPRESAS MILITARES EN LATINOAMÉRICA

Colombia, Brasil y Chile son los países de Sudamérica que han desarrollado más su industria de la Defensa. Debe señalarse que Brasil, Argentina y Chile son los mayores productores de armas pequeñas y ligeras de Latinoamérica. En el caso de Ecuador, este país se dedica a la fabricación de municiones o a manufacturar bajo licencias de compañías europeas.

BRASIL

Brasil es el principal exportador latinoamericano de armas y uno de los grandes productores del mundo, con fabricación tanto pública como privada. Su industria de armamento, con una cuota del 8% del mercado mundial, es una de las mayores en los países en desarrollo. Aunque factura entre US$ 100 y 150 millones anuales, sus ventas han bajado en los últimos años por la pérdida de mercados en Oriente Medio.

Empresa Gerencial de Proyectos Navieros

Empresa Gerencial de Proyectos Navieros es una empresa pública - privada creada en 1982 y vinculada al Ministerio de Defensa a través de la Marina de Brasil.
Esta empresa tiene como finalidades principales promover la industria militar naval brasileña, gerenciar los proyectos integrantes de programas aprobados por el Comando de la Marina, promover y ejecutar actividades vinculadas a la obtención y manutención de material militar.
Para cumplir con estos objetivos, EMGEPRON actúa en dos áreas distintas: una de naturaleza comercial y la otra de carácter gerencial, siempre dirigida a atender las necesidades de la Marina del Brasil y contribuir al desarrollo de la industria militar naval brasileña. En el área comercial, aplica sus esfuerzos en la provisión de productos y servicios oriundos de la capacitación científica y tecnológica de la Marina del Brasil o del parque industrial brasileño, destinados al mercado externo. Estos productos y servicios son comercializados por EMGEPRON bajo el control de calidad y las especificaciones consagradas por la Marina de Brasil.
En el área gerencial, EMGEPRON desarrolla una serie de servicios y participa en programas de alto contenido tecnológico y de gran interés para la Marina de Brasil.

Industria de Material Bélico de Brasil

Esta es una empresa pública vinculada al Ministerio del Ejército. La Industria de Material Bélico de Brasil (IMBEL) es una de las más grandes de América del Sur.
IMBEL tiene participación accionaria de importantes grupos empresariales, como la Compañía Brasileña de Cartuchos, única fábrica en Brasil de municiones para Infantería, y South America Ordnace, que produce municiones de artillería para el mercado brasileño y de exportación usando alta tecnología.
IMBEL ha desarrollado una estrategia de competitividad, lo que le ha permitido conquistar nichos de mercados importantes y exigentes.

COLOMBIA

Industria Militar

En Colombia, la industria militar tiene su origen en 1908, pero solo en 1954 se creó la Industria Militar (INDUMIL) como entidad autónoma, para después ser una

empresa industrial y comercial del Estado. Tiene tres fábricas dedicadas a la fabricación de armamento de pequeño calibre para uso militar, municiones pesadas de artillería para las fuerzas militares y explosivos. INDUMIL desarrolla la política general del gobierno en materia de fabricación, importación y comercialización. Las fábricas ofrecen servicios a las fuerzas militares y a particulares en general[9].

Servicio Aéreo a Territorios Nacionales

SATENA (Servicio Aéreo a Territorios Nacionales) es una empresa comercial del Estado vinculada al Ministerio de Defensa, con autonomía administrativa y capital independiente. Fue creada en 1962 y se dedica a la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros, carga, correo y encomiendas, con especial énfasis hacia las zonas de frontera y las regiones de menor desarrollo económico y social del país.

Actualmente esta empresa cubre el 70% del territorio nacional, con 38 destinos, uniendo los principales centros económicos del país con las comunidades menos desarrolladas. Realiza su operación comercial en rutas troncales de alto tráfico y rentabilidad. Muchas de estas rutas son atendidas conjuntamente con otras aerolíneas comerciales, y en algunos casos exclusivamente por SATENA.

Debe destacarse que esta empresa proyecta la apertura de operaciones a ciudades de países vecinos en proyectos de integración fronteriza. Además, es reconocida por su moderna flota, excelente calidad del servicio, seguridad y cumplimiento.

CHILE

Fábricas y Maestranzas del Ejército

En Chile hay varias empresas militares que han contribuido al desarrollo industrial chileno. La más antigua es FAMAE (Fábricas y Maestranzas del Ejército). En la actualidad, FAMAE ha diseñado y fabricado una amplia gama de sistemas de armas para la defensa, acordes con la mayor cantidad de requerimientos de los clientes y sin descuidar el apoyo industrial.

[9] Asistencia técnica en el uso de los productos, mantenimiento y reparación de armas, servicios industriales según la capacidad de los equipos, fundición y microdifusión, tratamientos térmicos, fabricación de herramientas, etc.

Complejo Químico Industrial del Ejército

Chile también cuenta con el Complejo Químico Industrial del Ejército (CQIE), que es dependiente del Comando de Industria Militar e Ingeniería. El CQIE tiene como objetivo satisfacer las necesidades relacionadas con la química militar del Ejército de Chile, la Defensa Nacional y los requerimientos del área civil. Entre los servicios que ofrece se encuentra la producción de nitrocelulosas, pólvoras, fulminantes, éter etílico, disuasivos lacrimógenos, pirotécnicos y otros productos del área militar civil.

Proyectos Integrados a la Producción

Otra empresa dependiente del Comando de Industria Militar e Ingeniería desde 1987 es Proyectos Integrados a la Producción S.A. Tiene como misión ejecutar todo tipo de obras de ingeniería metalúrgica y metalmecánica. Asimismo, realiza representaciones de empresas nacionales o extranjeras, asesorías comerciales relativas al mercado interno o externo, e importación y exportación de todo tipo de productos.
Esta empresa ofrece productos para el vestuario y equipo militar, fabrica partes y piezas y brinda servicios de prensas hidráulicas, soldadura, afilado de herramientas y mecanizado.

ANEXO 2
EMPRESAS PERUANAS DEPENDIENTES DE INSTANCIAS MILITARES

• Imprenta del Ejército

Esta empresa participa en la prestación de servicios gráficos a entidades públicas y privadas, brindando los mismos servicios que la industria gráfica privada. La imprenta es una repartición del Ejército, por lo cual presta servicios a la comunidad que contribuyen con el desarrollo económico y social.

• Fábrica de Armamentos Militares del Ejército

La Fábrica de Armamentos Militares del ejército (FAME) se dedica a la fabricación de municiones. Después de haber cerrado sus instalaciones en 1996, esta empresa ha vuelto a abrir y actualmente viene encargándose la aleación del cobre con el zinc, elemento indispensable para la elaboración de las municiones. El producto

fabricado es muy competitivo: mientras el costo por kilogramo de la aleación en Hamburgo[10] es de US$ 4, en FAME es de US$ 3. Esta producción es muy importante, porque permite ahorrar divisas, generar empleo, promover la industria militar y, principalmente, tener un abastecimiento seguro de municiones.

Servicio de Transportes Terrestres

El Servicio de Transportes Terrestres (SETRA) es una unidad logística de la FAP que tiene como misión satisfacer las necesidades de operación, abastecimiento, mantenimiento y control de las unidades de transporte terrestre, acuático y contra incendio, así como realizar actividades con terceros.

Este servicio funciona desde 1944, y hacia el 2000 creó el Departamento de Comercialización con la autorización de la superioridad, con el propósito de captar recursos. Con este fin se están prestando servicios de alquiler de vehículos de transporte de carga y pasajeros a terceros.

Asimismo, la FAP brinda el Sistema de Autoseguros FAP, que es administrado por la institución a través del SETRA. Este sistema de seguros presenta un servicio a todo riesgo (daño propio, daño a terceros) y sin costo promedio fijo de la prima. Este servicio cuenta con talleres y personal calificado, especialistas en mecánica, y se encuentra dentro de las instalaciones de la FAP.

Naviera Comercial

La Oficina Naviera Comercial fue creada por una resolución Ministerial EM-808 en 1958. El objetivo de la empresa es operar comercialmente las unidades auxiliares de la Marina de Guerra del Perú, transportando carga entre el Perú y puertos de todo el mundo. El servicio ofrecido es de alta calidad, pues la Oficina Naviera capacita al personal según las exigencias y tiene unidades equipadas con sistemas tecnológicos avanzados.

SEMAN Perú

Esta empresa se dedica al mantenimiento y reparación de los motores y diversos componentes de aeronaves. Sus servicios son ofrecidos en diversos países de Latinoamérica.

Gracias a su labor, SEMAN Perú cuenta con clientes nacionales y extranjeros. En el siguiente cuadro se pueden apreciar algunos de ellos:

[10] Sin considerar costos de flete y seguro.

Clientes de SEMAN Perú

Compañía	País
Arrow Air	EE.UU.
American International Airways	EE.UU.
Challenge Air Cargo Inc.	EE.UU.
DHL Airways	EE.UU.
Emery Worldwide Airlines	EE.UU.
Fine Air	EE.UU.
Interlease Aviation Corporation	EE.UU.
International Air Leases	EE.UU.
Kitty Hawk International	EE.UU.
Grupo Aéreo Monterrey	México
Transafrik	Angola
Avant Airlines	Chile
Lan Chile / LADECO	Chile
Tampa Airlines	Colombia
Transportes Charter Do Brasil	Brasil
Aerocontinente	Perú
Cielos del Perú	Perú
TANS Perú	Perú

Fuente: SEMAN Perú

Como se puede apreciar, SEMAN Perú tiene la capacidad para satisfacer las exigencias de los mercados nacional e internacional. La mayoría de sus clientes son compañías estadounidenses y el resto de empresas son latinoamericanas.

SEMAN Perú destaca por sus servicios de testeo no destructivo, inspecciones y modificaciones, así como por la elaboración de manufacturas y otros que serán detallados a continuación.

Sobre el mantenimiento de aeronaves, la empresa dispone de hangares y para ello usa plataformas telescópicas que sirven para llegar e identificar todos los puntos de las naves.

Asimismo, la empresa puede efectuar labores de overhaul de motores, así como su transformación, y reparación. Además, tienen bancos de prueba de motores para evaluar el overhaul de ellos.

Cabe señalar que la estación de SEMAN Perú está certificada por las Fuerzas Armadas del Perú para los servicios de reparación de paneles, elevadores y otros. Para los servicios de calibración, SEMAN cuenta con certificados de la Marina y la Fuerza Aérea.

Asimismo, dispone de un laboratorio en el cual se hacen análisis de micro estructuras, así como análisis de fallas y monitoreo químico.

BIBLIOGRAFÍA

Center for Defense Information - Estadísticas

Diario *El Comercio*, varios números

Diario *Gestión*, varios números

INDECOPI, Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado:
Servicios Industriales de la Marina S.A. (SIMA Perú S.A.)

INDECOPI, Evaluación de las condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado:
Transportes Aéreos Nacionales de la Selva
Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) http://www.sipri.se

Páginas web:

http://www.marina.mil.pe/Dimar/revismar2.html

http://www.mindef.gob.pe

http://www.fap.mil.pe/semag

http://www.fap.mil.pe/setra

http://transparencia-economica.mef.gob.pe/faq/competenciadesleal

http://www.ejercito.cl

http://www.satena.com

http://www.indumil.gov.co

DISCUSIÓN SOBRE ASUNTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y OTROS

TEMAS SOCIALES, ECONOMICOS Y OTROS.
24 DE NOVIEMBRE DEL 2001

¿PARA QUÉ TENER FUERZAS ARMADAS Y PARA QUÉ NO?

Dr. Carlos Basombrío

Mi vinculación con el tema de Fuerzas Armadas no es profesional ni familiar. Tampoco soy experto en algún ámbito. Mi vinculación con las Fuerzas Armadas está relacionada con el tema político y con la democracia en el Perú. Este es el hilo conductor. Probablemente las ideas que planteo ya han sido expuestas por otras personas en otros espacios; sin embargo, con relación al Perú las considero importantes.

El título de este trabajo alude a las funciones no militares de las Fuerzas Armadas. Como todos sabemos, a lo largo de casi doscientos años de vida republicana no hemos logrado construir un Estado de derecho democrático sólido. Esta es una de las dificultades fundamentales que enfrenta el país, y en esta nueva transición a la democracia el problema sigue abierto. Este es un punto importante, pues si se lee la historia pensando más en la mediana y larga duración y mirando hacia atrás y hacia delante, puede percibirse que la actual transición democrática no es sencilla y que enfrenta riesgos evidentes: la posibilidad de construir una institucionalidad democrática en el país todavía tiene un gran signo de interrogación.

Evidentemente, a esto contribuyen los notorios errores del gobierno actual, pero creo que los trasciende. En la introducción señalo algo que no por obvio debe ser olvidado, y es la dificultad o imposibilidad de construir un Estado democrático de derecho en el Perú. Y eso no es responsabilidad de las Fuerzas Armadas: es un problema que tiene que ver con la política, con la clase dirigente. No viene al caso recapitular todo esto. Sería un error centrar el foco de atención en este punto para solucionar el problema de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, si no es el foco del problema, es parte de él. Me parece que esas afirmaciones complementarias son necesarias para una evaluación justa del problema.

Una segunda cuestión es que, hoy día, la situación política planteada por el colapso del gobierno de Fujimori y de Montesinos, y la lamentable situación en que quedaron las Fuerzas Armadas, abre una oportunidad para replantear esa relación en ese aspecto específico del problema.

Era necesario enmarcar el tema que me ocupa en el contexto señalado. Hoy se abre una oportunidad importante en términos políticos. Pero no hay ninguna garantía de que esta oportunidad se aproveche ni de que la situación planteada en la última década no se vaya a repetir, pues este tipo de relación entre el poder civil y las Fuerzas Armadas ha sido una constante en la historia del Perú. Personalmente me inclino a pensar que las posibilidades son mayores para la segunda opción; es decir, que se repitan los vicios señalados. Y ello puede vislumbrarse en algunos acontecimientos de los últimos meses.

Hay dos grandes frentes en los cuales incidir: primero, la construcción de mecanismos objetivos de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil; y, segundo, la función de las Fuerzas Armadas. Sobre estas dos vertientes habría que centrarse para establecer la lógica de las reformas de las Fuerzas Armadas.

Hay que distinguir claramente la diferencia entre control subjetivo y control objetivo de las Fuerzas Armadas. Se entiende por control subjetivo la relación de poder político que se establece a través de un caudillo que controla a las Fuerzas Armadas en función de un proyecto político. Es un tipo de relación en el cual las Fuerzas Armadas no se subordinan a un sistema institucional democrático sino a una persona, un partido político, un proyecto. Este tipo de relación es el que ha predominado en la historia del Perú.

Los presidentes y caudillos militares, por la propia lógica de su actuación política, han desarrollado este tipo de subordinación, pero también lo han hecho los presidentes civiles, quienes necesitaban asegurar que los comandantes de las regiones tuvieran ciertas ventajas para que no promoviesen un golpe. Como parte de la reforma militar, es necesario plantear una subordinación objetiva. Las Fuerzas Armadas deben ser parte del Estado de derecho y subordinarse al conjunto de reglas e instituciones que determinen su relación con el poder civil. Esto tiene que ver con el Ministerio de Defensa, con la justicia militar, etcétera. Así se evitaría lo que en las Fuerzas Armadas se denomina "manoseo político", y que es una fuente de perturbación.

El otro frente se refiere a la limitación de las funciones que las Fuerzas Armadas cumplen en una sociedad democrática moderna. ¿Para qué debemos tener Fuerzas Armadas? Aquí planteo como tesis que hay una serie de círculos concéntricos que se inician en un núcleo central —que es la misión fundamental de las Fuerzas Armadas— y luego van ampliándose hasta llegar al sétimo —siguiendo los círcu-

los del infierno de Dante—, en el que ya no hay nada que hacer y donde todas las esperanzas están perdidas.

El primer círculo consiste en la función natural, normal, convencional, clásica, de las Fuerzas Armadas: garantizar la defensa y la integridad territorial, y encargarse de la disuasión frente a eventuales amenazas externas. De esto concluyo que, dado que se han solucionado muchas de las amenazas más importantes contra el Perú, las Fuerzas Armadas deben encargarse de ese poder disuasivo y enfrentar eventuales situaciones de riesgo. Unas Fuerzas Armadas profesionales, quizá pequeñas pero muy modernas, bien equipadas y con las características que un país como el nuestro requiere. Creo que sobre este primer círculo nadie puede disentir. Pero a partir de ahí comenzamos a alejarnos de la función principal de las Fuerzas Armadas, y en ese alejamiento paulatino se empiezan a generar las condiciones que se constituirán en problemas políticos.

El segundo círculo está constituido por la percepción de que las Fuerzas Armadas son la institución, la reserva, la fuerza que debe protegernos frente a emergencias y grandes desastres. El rol de protección. Y este es el comienzo de una tesis que me parece importante aplicar de manera general a todos los ámbitos de actuación. Desde mi punto de vista, por excepción y ante circunstancias extraordinarias —desastres, calamidades, desgracias, urgencias—, las Fuerzas Armadas deben ser convocadas por el poder civil para determinado tipo de funciones y labores. Esto no solo vale para las Fuerzas Armadas sino también para otros sectores del Estado y la sociedad: bomberos, médicos, enfermeras, etcétera. Las Fuerzas Armadas, por su poder, capacidad organizativa, despliegue territorial, logística, etcétera, deben y pueden ser requeridas para cumplir ciertas funciones. En concreto, para atender desastres o calamidades, que en nuestro país son casi tan regulares como las situaciones normales.

Aquí surge mi primera duda: ¿Significa esto que las Fuerzas Armadas deben ser la institución que organice la defensa civil? ¿La organización de la población para prevenir y atender desastres es una función militar? Yo tiendo a pensar que no, que es una función de naturaleza civil a la cual se convoca a las Fuerzas Armadas como se convoca a otros sectores para otras actividades. Dar a las Fuerzas Armadas esa responsabilidad es un primer error. Estamos en un nivel del segundo círculo que comienza a generar problemas de identidad y de tipos de función. Las Fuerzas Armadas no deberían extraer recursos de información u organización para ese fin,

sino que esta debería ser una tarea civil para la cual se convoque a las Fuerzas Armadas, así como a la Policía, los bomberos, etcétera.

Un tercer círculo —y nos comenzamos a alejar del núcleo inicial— es la idea del apoyo al desarrollo y la lucha contra la pobreza, tesis que hoy en día cobra fuerza porque está presente en el "Proyecto Ejército" y en los mensajes del presidente Toledo a las Fuerzas Armadas. Esto parece positivo en primera instancia, pero quisiera advertir algunos riesgos. Insisto: no se trata de que las Fuerzas Armadas se encierren en sus cuarteles y sean indiferentes a lo que ocurra en el Perú; el asunto es si su función natural abarca la creación de condiciones para la lucha contra la pobreza. Yo no lo creo. Esa es una tarea que corresponde al gobierno civil y que debe desarrollarse en los espacios correspondientes. Para eso están los ministerios de Educación, Trabajo, Salud, etcétera. No dudo de que en algunas circunstancias las Fuerzas Armadas —como cualquier otra institución del Estado— puedan o deban poner al servicio de la comunidad su infraestructura. Lo que me preocupa es que se asigne ese rol a las Fuerzas Armadas.

Un cuarto círculo —y seguimos alejándonos de la médula— es la función empresarial de las Fuerzas Armadas. En el Perú este no es un asunto muy importante, pero sí lo es en Guatemala o Ecuador, por ejemplo. En Ecuador, las Fuerzas Armadas son un grupo empresarial poderosísimo, compiten en la actividad económica con los grupos privados y tienen intereses empresariales, por lo cual definen políticas económicas. En el Perú esto es mucho menor, pero ocurre en algunos sectores.

En el sector transporte esto se hace más evidente. Hay un cuestionamiento a la actividad empresarial de las Fuerzas Armadas. El principal —pero no el único— procede de los constructores y se refiere a la construcción de caminos. No se trata de que si la Fuerza Aérea puede hacer vuelos de apoyo cívico no los haga, sino de que es necesaria una lógica de actuación empresarial para no competir con la actividad privada. No es función de las Fuerzas Armadas actuar como una empresa ni es conveniente que lo haga, aun en el sector de las industrias militares. En casi todas las Fuerzas Armadas del mundo la mayor parte de las adquisiciones se hace mediante licitaciones a la empresa privada. Por ejemplo, se acaba de firmar un contrato multimillonario con la Boeing para la adquisición de aviones militares norteamericanos de nueva generación, lo que ha determinado la quiebra de una compañía que perdió la licitación.

Llegamos al quinto círculo y entramos a temas más candentes. Nos preguntamos si las Fuerzas Armadas deben participar frente a amenazas internas que requieren de la fuerza represiva del Estado. En concreto, se trata de su participación en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. No se trata de una visión irresponsable sino de definir quién es el protagonista y el actor de los procesos, a quién se asigna la misión y es responsable de ella y quiénes deben complementarla. Esta es una función policial y debe ser ejercida por la policía. Las Fuerzas Armadas no deben velar por el orden interno sino que son las responsables de la defensa nacional. Si las Fuerzas Armadas contaran con la infraestructura y los recursos específicos para esta tarea, el gobierno debería asignarlos a la policía y recurrir a la Fuerza Armada como apoyo y complemento.

Creo que hay una definición equivocada sobre el tipo de infraestructura con que cuentan las Fuerzas Armadas y que debe centrarse esencialmente en la disuasión y defensa en caso de amenaza exterior. Esto no quiere decir que las Fuerzas Armadas no participen de estas responsabilidades, sino que es un problema de definición de roles y prioridades que atañe a la conducción. No se debe confundir el instrumento con la conducción, el medio con el fin. Y no se trata de una postura teórica. En el Perú ha venido ocurriendo a lo largo de los veinte últimos años: las autoridades civiles abdicaron de sus responsabilidades y encargaron todo a los militares. Hoy en día los militares están enfrentando serios problemas por la decisión trágica de los civiles, que se desentendieron del problema y dejaron a los militares como responsables. Y ahora son los militares los que están sentados en el banquillo de los acusados. Este es un tema sustancial.

El sexto círculo es el de la militarización del orden público y la lucha contra el delito. Creo que, incluso más que en el caso anterior, pensar que las Fuerzas Armadas deben combatir a los delincuentes es un profundo error de concepción que lleva a una distorsión en el tipo de roles que las Fuerzas Armadas deben cumplir. Los tanques no detienen a los carteristas, por decirlo de alguna manera. Los soldados no están preparados para esta función. Esto no ocurre en el Perú, pero ha sido un rasgo predominante en casi todos los reinicios democráticos de América Latina. Es decir, un crecimiento desembozado de la criminalidad y una demanda por que las Fuerzas Armadas asuman el orden público. Pero la ineficacia de la militarización de la lucha contra el delito es fácilmente comprobable.

Y llegamos al séptimo círculo, donde no hay nada que hacer si se ha pasado por los

círculos anteriores. En este momento ya no hay nada que hacer. Es la crisis de gobernabilidad. En este estadio, las Fuerzas Armadas gobiernan de uno u otro modo. Son las instituciones tutelares de la patria que salvan a los civiles del desorden, del caos. Son la reserva para las situaciones críticas, en las que deben asumir la responsabilidad de gobierno. Nótese que no digo que sean los militares quienes deban asumirla: son los civiles los que se lo piden. Es muy importante plantearlo de esa manera. No se trata de un problema de los militares con los civiles, sino que se va generando a partir de un tipo de relaciones políticas.

Quisiera terminar diciendo que nada más lejos de mi razonamiento que una visión antimilitar. Todo lo contrario: creo que una definición precisa de las funciones militares, respetando su profesionalismo y su institucionalidad, es la forma correcta para plantear alternativas de cambio si se trata de ir rompiendo los círculos.

Lo último: no creo que las Fuerzas Armadas deban estar constituidas por ciudadanos de segunda categoría que no tengan ni idea ni opinión sobre lo que ocurre en el país. Soy profundamente partidario del derecho al voto de los militares. Creo que es un derecho fundamental y que esa es la forma de expresar sus puntos de vista. El argumento de que el derecho al voto podría politizar a las Fuerzas Armadas es refutado por la propia historia del Perú, pues los militares nunca han votado pero han tenido el rol político más importante posible. Por último, el voto militar obligaría a los políticos a tratar los asuntos que conciernen a los militares, porque son millares de votos que podrían definir diez, doce o catorce congresistas que representen su punto de vista sobre asuntos corporativos.

COMENTARIOS

Doctor Andrés Gómez de la Torre

El tema planteado por el doctor Basombrío es complejo y contiene muchos subtemas interesantes y sensibles. Un primer punto: la actividad empresarial de las Fuerzas Armadas. No concibo que TANS tenga cinco o seis aviones Boeing 737 con pilotos de la Fuerza Aérea Peruana, cuando por otro lado el Grupo Aéreo N° 8 solo tiene dos aviones Hércules. Ese es un problema medular. No se entiende por qué se ha permitido la creación de una aviación de transporte que no tiene ni la cantidad ni los aviones adecuados para cumplir funciones de acción cívica. Creo que hay un trastrocamiento de roles.

Un segundo punto es la experiencia del cono sur de América Latina sobre industrias militares: estas solo tienen éxito en alianza con el sector privado. Por ejemplo, la industria militar argentina fue esencialmente estatal, como la fábrica de aviones militares de Córdoba y la del Ejército. Allí el único producto que sacaron fue el avión de contrainsurgencia "Pucara", pero no pudo ser exportado. Tuvieron que regalarlo: tres de estas unidades se obsequiaron al gobierno colombiano y dos o tres al gobierno uruguayo. También está el avión de instrucción "Pampar", que tampoco pudo ser exportado. Otras experiencias de industria militar, como la de Chile, aunque polémicas —tal es el caso de Carlos Cardó— o las de Brasil —ABIBRAS o EMBRADER— han tenido un buen éxito de exportación y se han convertido en parte del desarrollo de un complejo industrial militar.

Sin entrar a juicios de valor sobre el concepto de "complejo industrial militar", la intervención del Estado en la industria militar ha sido desastrosa en América Latina. Brasil ha logrado una posición dominante en el mercado latinoamericano, especialmente en lo que se refiere a aviones y a otro tipo de equipo militar para ejército de tierra.

Hay un tercer punto: ¿Realmente estamos en capacidad de escoger las amenazas externas? Creo que no se ha logrado articular la hipótesis de conflicto de guerra no convencional en función de una amenaza extranacional. El concepto de amenaza externa desde el punto de vista clásico debe entrar en un proceso de franca revisión. ¿Podemos escoger realmente a nuestros adversarios o el conflicto se nos impone de fuera? En 1998 se nos vendió la idea de que las FARC eran una amenaza, obviando los temas centrales de seguridad que no son de campo militar, como la dimensión ecológica, la ambiental, la expansión del narcotráfico o los desplazados, temas de seguridad que están presentes y que son independientes de que efectivos de la FARC crucen las fronteras.

Un cuarto punto se refiere al "Proyecto Ejército". Me temo que también estemos entrando a asuntos de reforma militar insuficientemente debatidos por la sociedad civil. Concuerdo en que haya planteamientos de reforma institucional para cada instituto, pero deben ser lo suficientemente debatidos; es decir, abrirse a la opinión pública.

Finalmente, otro tema que considero medular tiene que ver con lo expresado por el embajador Palma cuando dice que el problema no es nuestro sino regional. En Bolivia, por ejemplo, según el "Plan Dignidad" es el propio Ejército el que actúa como Policía reprimiendo a los campesinos cocaleros, y en Colombia el Ejército se

está "policializando" al crearse batallones antinarcóticos. No sé hasta qué punto podemos escoger nuestras amenazas. El tema es muy complejo, debido a que el paradigma de la amenaza externa está en proceso de revisión. ¿Tenemos un peso específico como para escoger a nuestros adversarios? Esas son las observaciones.

Doctor Luis Rebolledo Soberón

Soy economista y me aproximo a este tema por una conexión paralela a mi vida profesional. Durante muchos años he sido decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Lima y presidente de la Sociedad de Facultades de Economía de América Latina. Y ahora estoy en el proyecto de la Universidad Científica del Sur. Siempre me ha interesado la relación de la economía con los asuntos de salud, educación y defensa.

Mi experiencia reciente guarda relación con lo que el doctor Basombrío ha señalado en su ponencia. Y creo que si bien es cierto que tendemos a descalificar rápidamente las otras funciones no militares, tal vez sea porque es más fácil comprender la función tradicional. Pero si abordáramos el asunto desde la perspectiva presupuestal, entraríamos al gran conflicto. Es decir, cuánto vale ese primer círculo en términos de elección social. Cuánto la sociedad está dispuesta a pagar por la defensa. Y la gran discusión es si, efectivamente, la Fuerza Armada debe participar en el desarrollo económico y social o no.

En una reunión en la que hubo cerca de sesenta participantes civiles y militares, el asunto de la soberanía y de la integridad territorial quedó muy maltratado entre las prioridades nacionales, tal vez porque se percibe que las fronteras empiezan a ponerse más grises en algunas partes del mundo. Cada vez es más difícil justificar a las Fuerzas Armadas exclusivamente para tenerlas amuralladas en los cuarteles esperando que haya un conflicto externo. Este es un asunto en discusión. Como economista me parece vital. Y tiene que ver con cuán válidas sean, por ejemplo, las funciones de desarrollo económico y social y en qué medida la sociedad entiende su participación. Es decir, las razones por las cuales los batallones de ingenieros, en lugar de estar atrincherados para la guerra, se dediquen a construir puentes.

Aquí entra el concepto central de costo-oportunidad, pues cuando se elige la aplicación de recursos a cierto sector de la sociedad, implícitamente se está dejando de aplicarlos a otros. El planteamiento de los llamados "círculos" me parece muy útil.

Deduzco que el costo de la Fuerza Armada, en vista de que los conflictos externos tienden a disminuir, debe ser aplicado a otros sectores del desarrollo del país. Ello requerirá, primero, redefinir su función, y luego adaptarla mediante un entrenamiento especial para los sectores que se le asignen. Pero este es un punto por discutir y definir.

Almirante Jorge Brousset Barrios

Estoy en situación de retiro desde enero del 2001. He tenido la oportunidad de trabajar con el embajador Palma en las negociaciones con el Ecuador, tanto en el campo militar cuanto en el fomento de la confianza —tema en el cual el embajador Palma es un acreditado experto—, así como también en las negociaciones políticas y diplomáticas para el Acuerdo de Paz. También he trabajado como presidente de una comisión técnica para la culminación de las obras portuarias en Arica según el Tratado de 1929.

Quisiera agregar que soy parte de la Fuerza Armada y que he vivido prácticamente toda mi vida dentro de la institución. Y creo que la mayoría de la oficialidad nunca ha estado muy vinculada al tema político. Esto solo ha ocurrido en los más altos niveles jerárquicos y por presión civil. No estoy de acuerdo en hablar de un poder militar y de un poder civil. Yo trataría de buscar una interrelación, pues todos somos ciudadanos del Perú y tenemos una preocupación por salir de este problema recurrente a lo largo de toda la historia republicana. La participación directa de la Fuerza Armada en la conducción política del país es responsabilidad de la civilidad y de todos los peruanos. Creo que la participación militar en la conducción política ha sido nefasta. Sin embargo —insisto—, no han sido los militares en general, sino las cúpulas conquistadas por mentes civiles, las que han tomado la conducción del poder.

En cuanto a los diferentes círculos y la participación de las Fuerzas Armadas en actividades ajenas a las propias de la defensa externa, no comparto totalmente esta percepción. Creo que ha habido diferentes aplicaciones en el campo civil, en la vida diaria, en la democracia o en la paz que han permitido a las Fuerzas Armadas aportar su potencial humano y material. No creo que deban ser excluidas, pero sí se las debe regular. Y desde una visión económica, visto como costo-beneficio, tendría que regularse dentro de la conducción política en los mismos ministerios, otor-

gando roles o misiones específicas. Cuando se habla de independencia, soberanía o integridad territorial, ello es visto como una misión directa de la Fuerza Armada, cuando debe ser una preocupación de la civilidad en general, del gobierno en particular y de todos los peruanos en su conjunto.

Embajador Alejandro San Martín

Tengo formación en Ciencias Políticas y en Derecho. En lo primero, mi especialidad es relaciones internacionales; en lo segundo, Derecho Internacional Público y gestión externa del Estado desde el ángulo de la diplomacia. También he trabajado en el análisis de la política interna y externa, y estoy colaborando con el doctor Palma en esta investigación, que parte de un diagnóstico de la realidad de la inserción de la Fuerza Armada en la sociedad en su conjunto y las modificaciones necesarias en la Fuerza Armada y en la sociedad para una mejor interrelación.

Con respecto a lo que ha planteado el doctor Basombrío, estoy de acuerdo en la metodología empleada y en el diagnóstico. La metáfora de los círculos se aplica perfectamente a la funcionalidad de la inserción de la Fuerza Armada en la sociedad civil en el caso peruano. Debo decir que los cuatro primeros círculos efectivamente son una estandarización de las cuatro funciones generales en América Latina —y en toda sociedad periférica— que cumplen las Fuerzas Armadas. En Egipto son similares, en la India son parecidas; en general, en toda sociedad periférica son estas las funciones reales que tiene el aparato coercitivo dentro de la sociedad. Es en los demás círculos donde se plantean las opciones de cambio.

El primer círculo define la función esencial de la concentración monopólica del aparato coercitivo en todos los estados-nación que se han generado en el sistema occidental desde el siglo XII o XIII. En los estados-nación que tratamos de imitar, como Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Italia y, finalmente, hasta la Unión Soviética, la sistematización monopólica de la coerción es una función de Estado que, a su vez, es una sistematización de la administración sobre población y espacio bajo una sola identidad central: francesa, alemana, inglesa, etcétera. Eso fue lo que intentamos imitar en toda América Latina.

Con respecto a ellos debo decir que todos han tenido como elemento fundante —igual que Francia, Inglaterra o Alemania— la coacción sistematizada, es decir, la Fuerza Armada. En el proceso de surgimiento de los estados-nación se da la nece-

sidad de racionalizar, y por tanto concentrar, tres elementos: (i) administración; (ii) economía; y, (iii) coerción (creación del monopolio concentrado de la fuerza por el Estado).

Hay un segundo punto capital: la administración o racionalización de sociedad y espacio lleva a la racionalización económica, de administración, la formación de cuadros profesionales y administración-presupuesto, impuestos o alcabalas. En el siglo XVII, en Francia surgió un Estado sorprendentemente eficiente, con presupuesto nacional, al que hay que añadir la identidad nacional y, paralelamente, la administración de la defensa del espacio donde se asienta esa población. El instrumento fue el aparato de coerción, concentrado dentro de una de las funciones estatales como parte sustancial del Estado. Vale decir, la Fuerza Armada ya no está librada a señores que defienden sus feudos sino a un sistema orgánico central, e identificado, además, con la idea de nación. Es decir, un gran espacio delimitado en el que habitan veinte o treinta millones de personas con la misma identidad, el mismo idioma y los mismos intereses.

Este proceso de aglutinación de la coerción en un solo instrumento profesional se divide luego, en todos los casos, en un instrumento profesional de defensa externa, Fuerza Armada externa y defensa interna (Policía). Napoleón fue el primero en crear un tipo de organización de control interno de la población, y Fouché fue uno de sus organizadores.

La identidad nacional fundadora, basada en los rasgos psicosociales culturales —como la identidad francesa, inglesa o alemana—, ha permanecido hasta la actualidad en los estados-nación centrales como sustento político. Y, aun con la globalización, es poco probable que desaparezcan, a pesar de que las fronteras políticas puedan permearse. Pero en esos estados la identidad ha sido forjada de modo diferente que en los estados periféricos.

En nuestro caso, la centralización del aparato coercitivo se inicia con la guerra de independencia, pero no se concretará como instrumento profesional sino hasta después de la Guerra con Chile —1895— con la llegada de la Misión francesa a fines del siglo XIX. Y tiene una función diferente de la que cumplió en los estados centrales del sistema. ¿Por qué razón? Porque las sociedades son diferentes. Hasta los años setenta la sociedad peruana era básicamente agraria, y casi el 70 por ciento de la población era campesina. Y el Perú vivía de la exportación de azúcar, algodón y, sobre todo, minerales. El empresariado era muy débil y la industria nacional casi

no existía. Aún hoy el Perú no es un Estado industrial, y tampoco otros países latinoamericanos. Los intentos latinoamericanos exitosos de desarrollo industrial son pocos: Chile, Brasil y Argentina tienen un éxito relativo. Argentina sigue siendo, a pesar de su desarrollo industrial, un país agroexportador.

Si esto es así, la funcionalidad central del aparato coercitivo en nuestros países adquiere un carácter inevitablemente sobredimensionado, lo que responde a la estructuración nacional. Esto supera la voluntad de la propia clase dirigente. Yo plantearía que, para que lograr una mejor forma de inserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad, es la sociedad la que tiene que desarrollarse. Si la sociedad tuviera instituciones con niveles de organización similares a los de las Fuerzas Armadas, el desequilibrio no existiría: habría una simetría social institucional. La sociedad peruana sigue teniendo una estructuración más o menos simple que, frente a la complejidad del aparato coercitivo —es decir, las Fuerzas Armadas—, no hay forma de compensar. Entonces, ¿qué hacer? La respuesta es organizarse políticamente, desarrollar nuevos partidos políticos y organizaciones civiles, reforzar la sociedad civil, y entonces el aparato coercitivo tendría una relación más o menos homogénea o simétrica, como en las sociedades desarrolladas donde tuvo su origen.

Este trabajo pretende ofrecer un diagnóstico integral a partir de diversas perspectivas y plantear una alternativa desde la sociedad civil sobre la forma de desarrollar en el sector estatal la administración de la defensa y seguridad, a cargo de cuadros profesionales con un nivel eficiencia similar al de las Fuerzas Armadas. Es decir, que desde el pensamiento civil se pueda administrar con eficiencia ese sector, integrándolo a la administración política del Estado.

En el sector civil no hay gente que pueda pensar en defensa profesionalmente, y menos tomar decisiones de administración que, quién sabe, los propios militares tampoco quieran tomar. Quizá ellos desearían que fuese el sector civil el que decida, pero nadie puede hacerlo. Allí está el problema. Se trata, entonces, de formar cuadros civiles de administración militar desarrollados.

Yo le pediría al doctor Basombrío que nos diera una dimensión de estos cuatro últimos rubros, que son los cuestionables. Habría que plantear alternativas concretas. Y en cuanto al primero —o sea, la opción real de un conflicto integral por territorio, pues esa sigue siendo una hipótesis real— creo que en este momento no está en cuestión.

Embajador Hugo Palma

Luego de una mirada rápida, se me ocurren dos cambios: el primero, que la Fuerza Armada sea pasible de control presupuestal, como todas las instituciones del Estado. La Fuerza Armada no debe ser ajena a la Contraloría General de la República. Y, segundo, tampoco debe ser ajena a la justicia normal cuando se trata de delitos que no son de función. Los fueros privativos deben ser solo para los delitos de función o para emergencias bélicas.

Doctor Luis Rebolledo

Primero, no creo que la Fuerza Armada deba desaparecer, pero dentro de las prioridades del Estado no se justifican gastos tan altos. Segundo, las autoridades militares deben rendir cuentas.

Embajador Hugo Palma

Luego de 180 años de historia aún no entendemos que esta oportunidad es única, no para acabar con la Fuerza Armada —solo un tonto podría pensar algo semejante— sino para tener las Fuerzas Armadas que nuestro país y nuestra sociedad requieren. Dicho de otro modo, ¿quién se puede complacer en ver que las Fuerzas Armadas son temidas pero no respetadas?

Me parece esencial para el profesionalismo de la Fuerza Armada que no haya ninguna discusión sobre cuál es la justificación de las Fuerzas Armadas mientras no hay guerra. ¿Cómo se justifica ese presupuesto? ¿Cuáles son esas funciones? A lo largo de nuestra historia las Fuerzas Armadas han ido creciendo no solo en dimensión o en costo sino también en presencia, en funciones y en poder. Lo que en inglés —traducido al castellano— se llamaría "el peso del número" debe tomarse en cuenta.

El apoyo político al gobierno forma parte de una realidad. Ahora, ¿cómo atacar el problema? No va por el lado constitucional. Yo creo que las instituciones y las leyes son parte del problema y no de la solución. Como profesor de Derecho Internacional Público puedo decir que hay dos usos legítimos de la defensa: uno es la legítima defensa, y otro las tareas que disponga el Consejo de Seguridad en cumplimiento de su responsabilidades. Y esta última es una tarea que ha dado mucho

prestigio al Perú. Otro punto es el costo de la Fuerza Armada en las tareas que no son precisamente de defensa.

Doctor Carlos Basombrío

Quisiera empezar por lo que planteó el embajador San Martín como punto central. Si tratamos de solucionar el problema de la debilidad de la democracia solo por el lado de la relación de la Fuerza Armada, no vamos a lograr nada, porque allí no hay solución. Los problemas medulares están por otro lado: la debilidad o ausencia de partidos políticos, la falta de una clase empresarial nacional, nuestras divisiones culturales, en fin, todos estos elementos que están en la raíz histórica de nuestros problemas explican lo que ocurre. Tratar de solucionar el problema solo por el instrumento o el protagonista aparente sería de una ingenuidad absoluta. Además, me parece imposible pretender que se va a avanzar en el cambio en la relación entre la Fuerza Armada y la sociedad si paralelamente no se fortalece el otro lado. Hay que fortalecer el consenso. Me parece que este es el punto medular.

Otro tema con el que sí discrepo es la idea de que los civiles no sabemos de defensa. Lo que falta son especialistas. Es similar a lo que ocurre con los constitucionalistas. Ellos son especialistas, pero son los políticos —sin ser especialistas constitucionales— quienes llevan adelante la política. Lo estamos viendo en el caso de Afganistán: los que conducen la política de seguridad y defensa no son militares. Está el presidente Bush, que no es especialista en defensa, y Chenney, que es un empresario petrolero y no sé cuánto sabrá de temas de defensa. En una sociedad democrática bien estructurada, con partidos políticos, desarrollada, con ideas, con programas, la política está al mando, en el buen sentido de la palabra; después vienen los especialistas. Es obvio que los civiles nunca vamos a ser especialistas en temas de defensa. Es como si fuera imprescindible tener cirujanos a cargo del Ministerio de Salud. No es conveniente que alguien que no tiene idea se encargue del asunto, pero me parece que hay diferencias importantes a tomar en cuenta.

Otro punto central es el de la misión. No me opongo a que, en las emergencias, la Fuerza Armada realice tareas que no son de defensa, pero solo por excepción. Y es explicable, pues tienen una infraestructura de alcance nacional. Pero todo ello implica recursos. Y allí surge el problema presupuestario.

El doctor Palma se refirió a que nuestro análisis debe partir de la realidad histórica.

Pero esto no impide la necesidad de proyectarse hacia el futuro y revisar, por ejemplo, si el despliegue en el territorio nacional es el adecuado para los fines. Si este esquema no se analiza, corremos el peligro de repetir errores.

Un último punto: si no hay amenazas externas —lo que considero un grave error de apreciación— entonces hay que dar otras misiones a las Fuerzas Armadas. Creo que esa no puede ser la lógica que guíe la organización y la orientación de un Estado. Supongamos que llegamos a la conclusión definitiva e irrebatible de que no hay misiones externas que requieran a la Fuerza Armada. Si ese fuera el razonamiento, el punto es que siempre hay eventuales amenazas externas al país. Situaciones cambiantes pueden determinar que surja un conflicto. Pero si se llegara a esa conclusión, volveríamos al principio: ¿para qué sirven las Fuerzas Armadas? Es decir, el punto es en qué medida se regula un disuasivo militar.

Eso nos llevaría a otro aspecto: si toda amenaza a la seguridad implica a la Fuerza Armada. Hay amenazas tales como la pobreza. No creo que estas amenazas a la seguridad sean funciones militares. Aunque resulte ingenuo pensar que las leyes puedan resolver la situación, creo que es necesario hacer reformas constitucionales.

Embajador Alejandro San Martín

Hay un punto que me parece clave: la necesidad de formar especialistas en seguridad. Esto no significa que asuman el poder de decisión política. En Chile, por ejemplo, el 99 por ciento de la administración de seguridad en el Ministerio de Defensa es civil, y hay expertos civiles en administración, presupuestos, logística y estrategia. El ministro es un politicólogo, Mario Fernández, un hombre muy inteligente que atiende las grandes líneas de seguridad y defensa, y para esa tarea él no tendría que haber sido entrenado personalmente como militar, aunque seguramente lo ha sido como estratega. Gerenciar el Estado es suficiente, pero para gerenciar —como se dice hoy en día— o administrar se requiere de un gerente especialista. Si tengo una empresa minera no contrataría a un gerente que no supiera nada de minería: exigiría que tuviera conocimientos de extracción, precios, etcétera.

Insisto en que en el sector civil no hay en el Perú profesionales con conocimiento gerencial administrativo en asuntos de seguridad y defensa. Y esto genera una carga innecesaria para la administración de la defensa, porque el militar debiera estar entrenándose en luchar contra el adversario y no tanto en cómo administrar la casa,

cuánto pagamos de alquiler, etcétera. Esto debe estar en manos de otra persona.

En el caso de Estados Unidos, el Consejo de Defensa alrededor del Presidente decide sobre cuadros y modelos de conflicto armado que han sido previamente preparados y que deciden sobre el modelo A, B, C o D. El equipo del Consejo de Seguridad, formado por el general Colin Powell, secretario de Estado para Relaciones Exteriores; David Cheney, experto en asuntos petroleros, y Condolezza Rice, experta en seguridad, entre otros, actúa sobre modelos de conflicto preparados por los expertos en seguridad. Ellos tomarán la decisión sobre modelos analíticos totalmente trabajados por los cuadros profesionales, de modo que no se dan pasos espontáneos imprevisibles. En esto hay un manejo muy racional que se halla en la base de los modelos operativos de esta ingeniería militar.

Nosotros no tenemos esto. Contamos con gente entrenada para pelear en el conflicto, y seguramente lo hace muy bien, pero la administración del instrumento desde una perspectiva no militar, de acción en el campo, no la tenemos. Y para mí ese es el punto crítico. No existe la opción de plantear desde cualquier partido político —APRA, Perú Posible, etcétera— una alternativa profesional. En cambio sí se podía exigir desarrollar una estrategia minera preparada por ingenieros de líneas de desarrollo minero para un plan de gobierno con tareas concretas de administración estatal. En el caso de seguridad, creo que no hay esto.

Otro punto central es la distinción entre defensa y seguridad. Por defensa entendemos defensa de territorio; esto es, Fuerza Armada para un conflicto territorial frontal. La seguridad es un concepto muy amplio, dentro del cual la defensa es un rubro central. El concepto de seguridad integra todo, hasta la seguridad psicológica, que no es necesariamente seguridad, pero por la cual uno pueda sentirse seguro en medio del caos. Hay gente que se siente muy segura y cree que no le va a caer un proyectil a pesar de estar en medio de un conflicto armado. En ese caso, la seguridad psicológica está en contradicción con la realidad. O sea que hay diferencias conceptuales básicas y hay que hacer este distingo.

La confusión entre seguridad y defensa es recurrente, y se ha dado en prácticamente todas las reuniones que hemos tenido. Queda claro, entonces, que Fuerza Armada es garantía de seguridad y defensa, y que defensa es espacio, territorio-espacio, espacio físico, terrestre, marítimo, fluvial o aéreo. Las otras seguridades —la social, la económica, la alimentación, la salud, etcétera— son atendidas por otras funciones del Estado. Esta es la gran finalidad política para la cual se ha organizado el Estado. Considero indispensable hacer esta distinción.

ECONOMÍA DE LA DEFENSA: APUNTES SOBRE EL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN EL PERÚ

Dr. Luis Rebolledo Soberón

Voy a tocar el tema del presupuesto, que vincula todos los conceptos que estamos expresando. En realidad, se trata de cuánto vale todo lo que estamos hablando y por qué está hoy sobre el tapete en el país. El asunto está asociado al déficit fiscal, que no es otra cosa que el desbalance entre los ingresos y los gastos del gobierno. En este contexto, uno de los temas centrales de discusión está vinculado a la defensa y es particularmente complejo; tanto, que unos hablan de gasto militar y otros de inversión en defensa. Es decir, estamos hablando de cosas absolutamente diferentes.

También se ha dicho que debemos tener un sistema de defensa, unas Fuerzas Armadas totalmente profesionalizadas, con tecnología de punta. Otros pueden pensar que es necesario desaparecer a las Fuerzas Armadas porque ya no hay amenazas externas, aunque todos estamos de acuerdo en que siempre va a haber amenazas externas. El tema estaría asociado a la cita de Aristóteles, cuando dice que aquellos cuya ciudad está rodeada de murallas siempre tienen dos posibilidades: tener una ciudad fortificada o una ciudad abierta, posibilidad de la que carecen las ciudades desprovistas de murallas. Esto no es tan cierto. El problema es qué hacemos con las murallas cuando no estamos en época de guerra; y, segundo, cuán sólidas deben ser. Y allí estamos.

En el tema de los recursos, no se trata de suprimir los intereses nacionales: se trata de definir las prioridades y, según eso, cuán sólidas pueden ser las murallas. La teoría de las finanzas públicas, o la teoría económica en general, no nos ayudan demasiado. Nos dicen algunas cosas, como por ejemplo que el Estado debe proveer algunos bienes públicos que se complementan con los bienes producidos por el sector privado, y en este contexto, tenemos los bienes públicos absolutos y los bienes relativos. Los bienes públicos absolutos son los que de todas maneras debe proveer el Estado, dentro los cuales están la defensa nacional, la seguridad interna y la administración de justicia, por ejemplo. También existen bienes públicos relativos, que son aquellos que el sector privado puede proveer pero inadecuadamente. Por lo tanto, el Estado, al desear bienes públicos relativos, también tiene que participar activamente en ellos, aunque sea por razones de equidad.

Así, resulta que el Estado tiene toda una gama de cosas que hacer asociadas con la producción de bienes públicos, pero sus recursos son escasos. La gran pregunta es cuánto valen los bienes públicos absolutos que, a diferencia de los bienes privados, no se cotizan en un mercado y no tienen un precio, como sí lo pueden tener, por ejemplo, los bienes públicos relativos. Yo puedo calcular cuántos servicios de salud quiero ofrecer el próximo año, multiplicarlo por el número de consultas y, de alguna manera, llegar a una cifra vinculada al sector salud, pero ¿cuánto de defensa quiero tener? ¿Cómo valoro eso? Y, obviamente, esa valoración debe reflejar lo que la sociedad quiere hacer. Esto tampoco es patrimonio exclusivo de los políticos. En un sistema democrático tendría que ser así. Ese es un tema de fondo, un tema fundamental que debe ser resuelto de alguna manera para que no cause insatisfacción.

Los enfoques de la formulación del impuesto tampoco nos ayudan mucho. Hay básicamente tres: uno asociado a la teoría de bienestar, otro asociado a las teorías colectivas y el tercero es la escuela que se basa en la doctrina de los mercados eficientes. En el primer caso, los economistas tenemos el gran problema de construir lo que llamamos la "curva de utilidad de la sociedad", que debería reflejar la utilidad individual. Pero agregar esas funciones de utilidad personal a una función de utilidad colectiva es complicado. Entonces, la teoría del bienestar tampoco nos aporta grandes ideas para resolver el tema de presupuesto. La teoría de las relaciones colectivas habla del mercado político y en qué medida este es capaz de recoger lo que la colectividad efectivamente quiere, a través del mecanismo del voto, para estar representado efectivamente por quienes toman las decisiones. ¿Por qué es importante esto? Luego vamos a ver las razones.

Para el siguiente quinquenio se han solicitado US$ 10 000 millones para defensa y se han asignado US$ 3200 millones. La diferencia es muy grande. Y eso es gravísimo para la Fuerza Armada, para la población y para todos. Y en la medida en que esa información se conoce, lo único que trae es una mayor confusión sobre el tema de la defensa. La doctrina de los mercados eficientes resuelve menos el problema, porque asume que la gente toma las decisiones electorales con plena información. Y eso evidentemente no es así, ni siquiera en los mercados de valores. Allí hay un problema de aproximación en los enfoques en las escuelas que nos dicen cómo formular un presupuesto.

La teoría de las finanzas públicas nos habla también de tres cuestiones fundamentales. Nos dice que, a través de las finanzas públicas, el Estado debe cumplir tres

funciones básicas. Una es la *función asignación*, donde podríamos ubicar el gasto en defensa. Esta sostiene que el Estado puede apropiarse de una parte de los recursos nacionales para producir los bienes públicos absolutos y los bienes relativos. Allí estaría la justificación básica de la asignación de fondos. Luego habla de la *función estabilidad*, que postula el presupuesto equilibrado y que hoy es una de las razones de los recortes al presupuesto de la Fuerza Armada. Es el famoso déficit fiscal. Este asunto está afectando, entre otros, al presupuesto de las Fuerzas Armadas. Finalmente está la *función redistributiva*, que es muy importante y que implica que el Estado, a través del gasto, mejore la distribución del ingreso. Aquí los bienes públicos absolutos entran en conflicto con los bienes públicos desde el punto de vista de la distribución del ingreso, así como el gasto militar con el gasto en educación y en salud. Entonces, la teoría dice que hay que producir defensa, pero no sabemos cuánta. Es más, el gasto en defensa entra en conflicto porque tenemos pocos recursos, y cada asignación de recursos implica un costo de oportunidad. Cuando elegimos incrementar o asignar determinados recursos a la defensa, automáticamente estamos dejando de gastar o invertir en otros sectores.

Allí surge el asunto de los intereses nacionales, para definir claramente, siguiendo la famosa matriz de Newtherlate, si la soberanía o la integridad territorial son intereses de supervivencia y si son vitales, primordiales o quién sabe. Reconociendo que existen y que forman parte de los intereses nacionales, no los estamos descartando: lo que estamos haciendo es definir qué tipo de clasificación les damos y, en función de eso, cuántos recursos les asignamos.

El otro asunto está asociado a cómo valoramos y cuán importantes son los otros círculos. O sea, la acción cívica y el desarrollo económico y social, y si los descartamos, cuán grande es el círculo central y cuánto queremos invertir en él. No quiero que nos empantanemos, aunque esto de algún modo ayuda a entender que el tema es complejo. Por lo tanto, no es cosa de decir: "Le sumo cien millones" o "Le bajo cien millones", se trata de cómo distribuir de manera eficiente los recursos nacionales en función de las prioridades que el país establece. ¿Y quién establece esas prioridades? Un grupo como nosotros, los políticos.

En el quinquenio anterior (1997-2001), lo ejecutado en defensa fue de US$ 4479 millones, y para el siguiente quinquenio se solicitó US$ 10 000. Cuando uno lee esto no entiende nada, y la pregunta que surge es cuáles son los criterios que están detrás. No puede ser que todas las concepciones distintas sean válidas. El asunto es si realmente existen estas grandes amenazas; entonces hay que gastar en defensa lo suficiente como para conjurar la

amenaza. Si fuera así, estaríamos dispuestos a firmar por los US$ 10 000 millones.
El problema es que nada se sabe, nada es explicado, y por eso pienso que hay una discusión previa, profunda, responsable y absolutamente necesaria para entender estas cifras. No es posible saber cuál es la cantidad que realmente se necesita en función de las amenazas reales. Tal vez sería posible tener unas Fuerzas Armadas más pequeñas con tecnología de punta. Hay por lo menos US$ 42 millones asignados para la lucha contra la pobreza.
Termino diciendo que es posible que estos números se inviertan y en el futuro tengamos US$ 2600 millones para el desarrollo y US$ 42 millones para la defensa.

COMENTARIOS

Doctor Andrés Gómez de la Torre

Hay un asunto muy puntual que a veces se trata en las escuelas superiores de las Fuerzas Armadas. Se hace mucha propaganda sobre los recursos paralelos a la defensa, en el sentido de que los dos únicos países con los que hay hipótesis de conflicto externo tienen recursos paralelos a la defensa: el canon cuprífero en el caso de Chile y el canon petrolero en el caso de Ecuador. Ello merecería un comentario del doctor Rebolledo en el sentido de cómo considera la inserción de este concepto de recursos paralelos a la defensa. El presupuesto solo es para manutención, y el recurso paralelo, para política de adquisiciones.
Un segundo comentario se refiere a la forma como se aprueba el gasto en defensa. Seguimos jugando con los conceptos —que no quedan claros— cuando se habla de poder relativo combativo favorable, frente a qué y a quién. En 1996 hubo una directiva del Comando Conjunto de la Fuerza Armada que decía que el objetivo era recuperar la tradicional superioridad militar ante Ecuador y equipararnos con Chile. Supongo que eso debe haber cambiado. Pero entonces no nos queda claro el uso de conceptos vagos e imprecisos.

Doctor Luis Rebolledo Soberón

La idea de defensa, la valoración que la población hace de la defensa, no está clara. Se sabe cuánto vale la defensa en el Perú. ¿Cómo se puede dimensionar el tema de la soberanía, de las amenazas externas? Hay gente que piensa que están desapare-

ciendo. Yo no digo que eso sea cierto, pero el asunto es definir cuánto vale, saber cuál es la cifra correcta: si los US$ 10 000 millones solicitados por la Fuerza Armada o los US$ 3200 millones adjudicados. No puedo contestar en este momento si debe haber un canon o no.

Embajador Hugo Palma

Hay que tener en cuenta otro aspecto: uno es para qué se gasta —o sea, cuáles son los roles de la defensa las Fuerzas Armadas—, y lo otro es la calidad del gasto, es decir, cómo se gasta.

Doctor Ciro Alegría

Sobre lo último quiero hacer un pequeño comentario. Por ejemplo, Argentina ha reducido sus efectivos militares de 160 000 a 36 000 y no ha pasado nada. Ya van diez años en que ha invertido en capacidad de Fuerzas Armadas para ser un aliado solvente de Estados Unidos y, eventualmente, participar en operaciones de cascos azules, que es lo que ha permitido su despliegue. Su inversión está orientada a calificarse; por eso le han dado la espalda a Chile, porque lo consideran militarmente nulo pese a que Chile tiene el presupuesto más grande del cono sur. Pero ¿qué pasa en Chile? No se le va a ocurrir, en su aspiración por entrar en los mercados internacionales, agredir a un aliado de la OTAN.

Hay muchas cosas que se pueden hacer por la seguridad por la vía de la diplomacia o de las instituciones internacionales, y que no implican necesariamente gasto militar. No todo es disuasión, y la disuasión a veces cuesta mucho. Por otro lado, tengo la impresión de que la participación de la Fuerza Armada en el desarrollo nacional se realiza por convenios interministeriales, es decir, que se usa el presupuesto de otras entidades.

Almirante Jorge Brousett

Yo solo quería hacer una anotación en el sentido de que actualmente casi 90 por ciento del presupuesto de la Fuerza Armada sirve para cubrir el costo de haberes. Esta diferencia entre lo solicitado y lo asignado se debe a que en este momento no se sabe cuál es el objetivo y cómo está conformado el presupuesto. El equipamiento

que se hizo para enfrentar al Ecuador no estuvo dentro del presupuesto de la Fuerza Armada. Es público que fue cubierto con dinero de la privatización a través de decretos de urgencia. Ahí puede estar la diferencia entre lo solicitado y lo asignado. El equipamiento de la Fuerza Armada viene de los años ochenta y está totalmente obsoleto. Es necesario disponer de una fuerza disuasiva moderna profesional, para lo cual tiene que haber una inversión. Y eso no se crea de la noche a la mañana.

Coronel Jaime Manrique

Yo simple y llanamente lo reduzco a una expresión: el análisis militar lo tienen que hacer civiles y militares para dar las pautas precisas, los montos precisos, demandar pulcritud y eficiencia. Es necesario establecer un sistema de control por misiones, por fases, por etapas, por resultados, para poder realizar el análisis. Sin un método claro no es posible llegar a ningún resultado.

Doctor Alan Fairlie

Tanto en la exposición de Carlos Basombrío cuanto en la complementaria del doctor Luis Rebolledo hay una línea de relación: para qué necesitamos y cómo medimos. Técnicamente, en el campo económico hay hasta tres aproximaciones, pero ninguna parece ser la que se ha adoptado en nuestro caso. Me permito pensar que nuestra evaluación debe haber estado basada simplemente en los análisis de Chile y Ecuador, en la eventualidad de que realicen una operación de introducción en territorio. Pero en esa evaluación no están las posibles causas reales de conflicto, o sea qué pueden exigir Chile o Ecuador territorialmente de nosotros o qué interés puede tener Colombia, y en función de eso, qué dispositivos tenemos para defender nuestro territorio. Ese es el punto central en este momento de redefinición de la conflictiva. O sea, las hipótesis de conflicto deben ser redefinidas y, en función de esa redefinición, rediseñar un nuevo dispositivo, que puede ser más caro o más barato, pero que debe ser cualitativamente diferente de las condiciones actuales para defender esas nuevas posiciones que pueden originar conflicto.

En este punto me adelanto a lo que probablemente va decir el almirante Brousset acerca de la delimitación marítima con Chile. ¿A qué tipo de conflictos nos puede

llevar? ¿Diplomático, económico o jurídico? En fin, la salida militar es una de ellas. Es la última *ratio,* pero no necesariamente la única. Entonces, una redefinición de la conflictiva concreta que el Perú afronta en esta circunstancia histórica es la matriz de la definición de toda la tarea, que es lo que en la evaluación económica, según el doctor Rebolledo, no pueden definir los esquemas analíticos mencionados, que son interesantes pero que no nos dicen mucho.

Embajador Alejandro San Martín

Me gustaría dejar planteado el asunto de que la discusión sobre el gasto de defensa tiene más de treinta años en Naciones Unidas. Hay muchos estudios acerca de los métodos evaluativos sobre racionalización del gasto, y una de las cosas que está pendiente es que finalmente no hay ningún porcentaje indicativo adecuado. Eso depende de varias circunstancias: primero, de las necesidades reales de la defensa. Cuál es una necesidad real de defensa es uno de los principales problemas que tienen todas las sociedades, las ricas y las pobres, y en el caso de las pobres hay un problema adicional: que aun cuando puedan tener necesidades reales de defensa, eso no hace que desaparezcan las otras necesidades, que obviamente tienen que ver con los modos de vida de la sociedad. Así, la cuantificación de los costos de la defensa, aun cuando ellos fueran reales, estaría siempre en conflicto presupuestal con las otras necesidades de la sociedad.

CONFLICTO EXTERNO

Alm. Jorge Brousett Barrios

Cuando empezamos a desarrollar el tema de manera conjunta con el coronel Jaime Manrique, no teníamos el marco referencial macro que ahora estamos palpando. Por eso hemos desarrollado los temas de manera individual e integrada como conflicto externo, hipótesis de conflicto, posibilidades, características y uso de la fuerza, y después le hemos puesto un título, que podría ser "Defensa externa del Perú en democracia".

Uno de los principales problemas que consideramos como una amenaza futura es el aspecto de la seguridad democrática desde la perspectiva externa. A través del análisis de los diversos factores históricos relacionados con la interacción con los países vecinos y los conflictos externos que se han presentado a lo largo del tiempo, se observa que han dejado servidumbres de contradictoria aplicación, y que pueden existir otros factores, tales como los ideológicos —que pueden devenir en actitudes violentas, como el terrorismo— o los de carácter social, como el narcotráfico o la drogadicción.

La seguridad democrática del Perú, desde el punto de vista del conflicto externo, tiene que ver también con la política de seguridad del gobierno basada en el análisis de una realidad dinámica y cambiante, donde se pueden identificar ciertos factores indicadores de carácter político y económico. Pero en principio es necesario tener siempre presente una tarea fundamental: la capacidad del Estado para identificar oportuna y permanentemente las amenazas, para tomar las medidas preventivas correspondientes a fin de eliminar, neutralizar o reducir sus efectos. El éxito que se logre al respecto determinará una racional seguridad democrática desde el punto de vista externo. Aquí me viene a la mente que en el conflicto con el Ecuador no solo hubo un enfrentamiento a la amenaza sino también un interés político interno en ambos países que nos llevó a un conflicto que pudo ser mayor.

El conflicto externo en términos de enfrentamiento armado es una situación remota en la coyuntura actual, pues hay diversos mecanismos internacionales que condicionan el uso de la fuerza a los casos de legítima defensa. Sin embargo, no debemos dejar de lado los diferentes conflictos de intereses que se mantienen latentes y que pueden generar una situación desgraciada y de difícil salida, principalmente cuando se trata de problemas que afectan la integridad territorial del Estado.

Debemos recordar, además, que en materia de seguridad y defensa, desde una perspectiva geopolítica, somos un país que tiene 7000 km de frontera terrestre o más que no están plenamente ocupados, además de un dominio marítimo aún no delimitado; un país donde la selva tampoco está plenamente integrada ni desarrollada, un país que no da uso a los ríos navegables de la Amazonia, un país que a través del río Amazonas puede llegar al otro océano y que tiene la posibilidad, a través de esto, de comunicarse con Europa, América del Norte y África. Y, por último, un país que está presente en la Antártica, y que dentro de pocos años deberá opinar sobre el destino y sus intereses en dicho continente.

A continuación pasaremos a las hipótesis de conflicto, y las vamos a desarrollar a partir de las posibles amenazas que se aprecian con respecto a los diversos problemas regionales y continentales, los problemas fronterizos pendientes, la guerra interna colombiana, según el contexto internacional de seguridad.

El juego de fuerzas en el proceso de integración nos lleva a pensar en una redistribución del poder regional para la cual Brasil y Chile vienen estableciendo un eje que les permite progresar en el espacio subregional. Chile, en particular, viene llevando a cabo exitosas políticas de desarrollo nacional, orientadas a cumplir su gran aspiración geopolítica, desarrollada desde la época de Portales, de hegemonía en el Pacifico Sur Oriental. Para ello tiene proyectada, entre otras cosas, la construcción de un megapuerto en las costas del Pacífico Sur que le permita establecer el eje de centro hegemónico de Sudamérica, comercial y financiero.

En este asunto hay un artículo que ha escrito el vicealmirante Luis Vargas Cooban, uno de los últimos comandantes generales de la Marina, quien dice que estamos ante uno de los más decisivos retos que se han planteado a nuestra nación, pues de realizarse el proyecto chileno, quedaríamos convertidos en un país meramente dependiente de este centro brasileño-chileno. Desde el punto de vista de seguridad, este proceso de desarrollo político económico social en Sudamérica nos lleva a considerar amenazas subregionales y continentales de largo plazo, que deberían contemplarse desde los ámbitos político, diplomático y político-militar. En estas circunstancias, podrían generarse conflictos externos de expansión y competencia con los países vecinos, y principalmente con Chile, que como ya hemos mencionado, viene desarrollando una política de defensa orientada a la reestructuración y modernización de sus Fuerzas Armadas.

En cuanto a los problemas fronterizos pendientes, consideramos que la diferencia sobre la delimitación y demarcación de los espacios de soberanía y jurisdicción de

los estados en nuestra región todavía constituye una amenaza a partir de la cual se pueden generar conflictos internos.

El problema de mayor relevancia en la actualidad se refiere a los espacios marítimos como zona económica exclusiva y plataforma continental. Si bien es cierto que desde 1947 el Perú, Ecuador y Chile ampliaron sus espacios marítimos hasta las 200 millas, esta situación solo ha sido reconocida luego de largas negociaciones de carácter universal y en una dimensión diferente de la que inicialmente se planteó a partir de la entrada en vigor del nuevo Derecho del Mar, en noviembre de 1994. A partir de entonces, todos los estados ribereños pueden establecer competencias sobre diferentes espacios marítimos, que van desde las 200 millas frente a las costas, hasta las 350 millas cuando se trata de la plataforma continental. Por ejemplo, en el caso de Brasil y Argentina los antecedentes técnicos y jurídicos aceptados durante la CONVEMAR entre 1972 y 1994 no son los mismos que los países del Pacífico Sur Oriental plantearon desde 1947 para extender su soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas. Para muchos en el Perú —y algo que legalmente está establecido en Ecuador— esta extensión se conceptúa como mar territorial, pero el Derecho internacional vigente solo reconoce una extensión de doce millas. Paralelamente se han desarrollado principios y establecido doctrina y jurisprudencia internacional para la delimitación de los espacios marítimos entre países con costas adyacentes —como es nuestro caso— y que comprenden normas diferentes de las que se han establecido en el *statu quo* de la delimitación aplicada en nuestra región en el Pacífico Sur Oriental, sobre la base del concepto de tomar como referencia de delimitación el paralelo geográfico del punto en el que la frontera terrestre llega al mar de los países con costas vecinas.

Esta situación resulta válida solo cuando las costas de ambos países tienen una dirección Norte-Sur, pues el paralelo se convertiría en una línea media o perpendicular a ellas. De otro lado, el Perú no ha firmado ningún tratado de límites marítimos con los países vecinos. Sin embargo, hay normas legales internas e internacionales que hacen referencia a un límite marítimo sobre la base de este paralelo geográfico. Este tecnicismo, al margen del Derecho internacional, genera una situación desventajosa para el Perú, principalmente en el límite con Chile, donde tendríamos una pérdida aproximada de 35 000 km^2. Y, más grave aún, se dejaría en alta mar un área de 26 000 km^2 que legítimamente corresponden al Perú. Es decir, estamos hablando de una pérdida que comprende un área similar a la de los departamentos de Piura y Lima juntos, donde existen comprobadas riquezas ictiológicas

que se cuantifican en el orden de los 12 millones de biomasa pesquera y otros minerales en el suelo y subsuelo marino.

Otro punto de vista que muestra objetivamente lo injusto de la situación actual en el sur es que, frente a Arica, el espacio marítimo de Chile tiene una proyección de 200 millas, pero el Perú, frente a las costas de Tacna —en el punto que se ha denominado Concordia, en la frontera peruano-chilena— prácticamente no tiene mar y, hacia el norte, alcanza: frente a Sama, 20 millas; frente a Ilo, 40; frente a Mollendo, 80; y frente a Camaná, 100. Solo frente a San Juan logra sus 200 millas; es decir, a 700 kilómetros de la frontera peruano-chilena.

Esta situación pendiente —que Chile considera un asunto cerrado— crea una amenaza que podría generar conflictos externos para los cuales el Perú debe estar debidamente preparado en los campos diplomático, jurídico y militar. Y aquí hago una anotación: aunque esta amenaza podría tener alguna salida por la vía diplomática, financiera o económica, no es posible sentarse a una negociación si no se tiene el poder suficiente, no para imponer ideas sino para hacerse respetar.

Otra situación importante es la de las servidumbres que se derivan de los tratados de límites de 1929 y de 1942 con Chile y Ecuador respectivamente. En el primero, entre otras servidumbres a favor del Perú, se establece que Chile no deberá ceder los territorios que pertenecieron al Perú a terceros países sin consulta previa. Esto se relaciona con la situación mediterránea en la que quedó Bolivia después de la Guerra del Pacífico. Bolivia y Chile no tienen relaciones diplomáticas y el problema de la mediterraneidad es una amenaza que genera una tensión latente.

En el caso de las servidumbres otorgadas en favor del Ecuador, están las facilidades de libre navegación por el Amazonas y sus afluentes septentrionales, situación que recientemente ha sido regulada y sobre la que todavía existen cuestionamientos por el pueblo de Loreto. Además, la solución final al Tratado de 1942 es de reciente conclusión. No debemos dejar en el olvido el comportamiento ecuatoriano en el pasado sobre el particular, más aún cuando, ante la propuesta del gobierno peruano para la limitación en el gasto de armamento, las autoridades militares ecuatorianas no han sido totalmente receptivas.

La guerra interna en Colombia tiene una influencia delicada en el territorio peruano, debido a que las áreas liberadas por los insurgentes colombianos son colindantes con las fronteras políticas entre ambos países. Además, las motivaciones del conflicto interno colombiano no se refieren solo a la lucha por el poder político sino que abarcan acciones delictivas de carácter internacional, como el terrorismo

y el narcotráfico. Esta situación viene generando una seria amenaza al desarrollo socioeconómico de nuestra frontera nororiental en la Amazonia peruana, con el agravante de que el área se encuentra aislada, despoblada y con poca presencia del Estado.

En el contexto internacional de seguridad, el mundo desarrollado de hoy no conoce fronteras ni límites para sus actividades financieras y comerciales, ni reconoce fronteras en el campo moral y político referidas a los derechos humanos. Tampoco conoce fronteras con respecto a sus intereses de seguridad y defensa nacionales. Esto quiere decir que la soberanía en el mundo globalizado ya no es más territorial. Se ha flexibilizado, las soberanías están congestionadas, e incluso las grandes potencias hacen prevalecer el llamado derecho de injerencia por razones humanitarias, como ocurrió en los casos de Yugoslavia y Kosovo y en la guerra en Afganistán. En el Perú hay áreas propicias para el desarrollo de los insumos básicos para el tráfico ilícito de drogas que afectan a gran parte de la humanidad. Por lo tanto, nuestro territorio se puede convertir fácilmente en campo de operaciones internacionales para combatir la siembra y la elaboración de las drogas.

Otro tema a tener en cuenta se relaciona con las reservas estratégicas de un elemento vital para la vida: el agua de los ríos y las grandes extensiones de bosques naturales, que concitan la atención de Greenpeace, debido a que regeneran el oxígeno del aire contaminado a una escala mundial.

Pasaremos a ver el tema de las posibilidades y características, en el caso del Perú con relación a las hipótesis planteadas que identifican diversas amenazas. Tendríamos hipotéticos conflictos con los países vecinos debido a los diferentes tipos de amenazas que hemos expuesto y que nos presentan un escenario que debe orientar nuestra atención principalmente hacia el sur, zona donde confluye una serie de intereses contradictorios en el ámbito del desarrollo económico y político.

Tenemos, pues, una gran desventaja en lo que se refiere a nuestros legítimos derechos e intereses en la zona marítima, que afecta a los departamentos de Tacna, Arequipa e Ica y que se viene traduciendo en un rechazo del Perú, como muestran los acercamientos amistosos y diplomáticos establecidos a partir de 1986 a raíz de una clara definición y aceptación universal de los diferentes espacios que establece la Convención del Mar.

Sin embargo, bajo el marco de un acuerdo multilateral, los países del Pacifico Sur Oriental hicieron causa común en su política exterior sobre la extensión de soberanía y la jurisdicción hasta las 200 millas de zona marítima, considerada como un

único espacio, cuando solo existía el concepto de 12 millas de mar territorial. Desde 1994, cuando entró en vigor la CONVEMAR, es universalmente aceptado que los estados ribereños establezcan un mar territorial de doce millas, una zona económica exclusiva y una plataforma continental hasta las 200 millas.

Por estas razones creemos que nuestra Cancillería debe presentar un pronunciamiento oficial ante la Secretaría de las Naciones Unidas, con el fin de establecer que el Perú no ha concluido ningún tratado de límites sobre fronteras marítimas y más bien está buscando una solución amistosa y pacífica a la inequitativa del *statu quo* actual, donde se ve seriamente disminuida la extensión del dominio marítimo peruano.

La situación de Bolivia, que mantiene un persistente reclamo por su mediterraneidad, es una amenaza potencial identificada y una condición exógena de conflicto externo en la medida en que Chile ofrezca una salida al mar por los territorios de Arica o que los bolivianos pretendan desconocer el condominio del lago Titicaca u ofrezcan una derivación de sus aguas hacia los territorios áridos del norte de Chile para satisfacer las demandas de este elemento.

Por último, tanto la geopolítica de Portales cuanto la de Pinochet muestran el deseo chileno de alcanzar la hegemonía en el Pacífico Sur Oriental, para lo cual se vienen desarrollando, con relativo éxito, una serie de gestiones políticas, económicas y comerciales a fin de apoyar las diversas actividades privadas de capitales chilenos en el mundo globalizado y en los mercados regionales abiertos. Sin embargo, habría que preguntarse cuál será el comportamiento de Chile ante un eventual surgimiento de capitales peruanos que compitan en los mismos mercados, considerados estratégicos para el desarrollo chileno, en el camino hacia la hegemonía del Pacífico Sur.

Un ejemplo que nos debe llamar a reflexión es el caso de AeroContinente. Además, Chile viene haciendo esfuerzos para construir un megapuerto, sin tener en cuenta las ventajas comparativas de las costas del Perú por su posición geográfica y morfología submarina, su ubicación central en el continente americano y las grandes profundidades de sus aguas, que las hacen más propicias para el desarrollo de una infraestructura portuaria que ofrezca las facilidades adecuadas al trasporte naviero y atienda los requerimientos de futuros flujos de carga en grandes dimensiones hacia los países del Pacífico occidental.

Estas amenazas hacen vislumbrar una característica peculiar de conflicto focalizado en un teatro de operaciones singular, en la zona sur del Perú y el norte de Chile. Aquí es importante anotar el pronunciamiento del Comandante y Jefe de la Arma-

da chilena en 1999, quien destacó la persistencia de los conflictos internacionales y el frecuente uso de la fuerza en la solución de las controversias en los escenarios del futuro. Recordó que en el mundo global la función primaria de preservación se materializa en la capacidad de defensa, que sirve como base para la construcción de las demás capacidades estratégicas, y concluye que lo grave es necesitarla y no tenerla. Es en ese momento cuando los pueblos aquilatan su verdadero valor. Pero ya es tarde, y las consecuencias son desastrosas, como ocurrió en la Guerra del Pacífico.

Chile viene llevando a cabo un proceso de reestructuración y modernización de sus Fuerzas Armadas mediante una transparente política de defensa nacional difundida a través de su *Libro Blanco*, y hemos visto hace poco un cuadro analítico de sus gastos militares.

Con Ecuador hemos llegado a una paz que nos da un marco de tranquilidad y de integración. Nuestra esperanza es que no se establezcan políticas unilaterales de desconocer lo acordado a futuro, lo que sería lamentable.

La guerra interna colombiana nos afecta desde el punto de vista de la posible incursión de los integrantes de una facción colombiana que está en lucha contra su país y que, por táctica o por necesidad de espacio, ingrese en nuestro territorio por la frontera. El Perú no tiene problemas con el Estado colombiano, pero está la amenaza de un grupo armado que obliga a reforzar militarmente la frontera.

Finalmente, me voy a referir al uso de la fuerza. En el análisis sobre el uso de la fuerza en un escenario en el que, si bien por el momento no hay conflicto, este podría iniciarse desde el exterior sin que podamos hacer nada al respecto. La capacidad de defensa básica es fundamental para permitir consolidar la seguridad democrática y eliminar cualquier posibilidad de conflicto externo. Si somos disuasivos, tendremos seguridad y tranquilidad con los vecinos, y los conflictos de intereses en los ámbitos socioeconómicos, políticos o de cualquier otra índole se podrán negociar en un marco de armonía y de paz, lo que debemos entender como una condición para mantener nuestra propia capacidad de defensa y no depender de las decisiones de terceros. Si fuera necesario usar nuestra capacidad de defensa, esta debería ser contundente y decisiva según el escenario en el que le toque actuar, empleando estrategias modernas en el uso de la fuerza, para lo cual debemos tener siempre presente que la disuasión real se alcanza a través de un equilibrado poder combativo relativo a la región.

COMENTARIOS

Doctor Andrés Gómez de la Torre

En primer lugar, el almirante ha tocado temas del más alto interés desde todo punto de vista. Lamentablemente, discrepo de algunos aspectos de su enfoque. Pero como este es un foro abierto, me permitiré expresar algunas ideas alternativas. Empezaré por Chile. Creo que el problema de política de defensa de Chile no es de disuasión: es parte de un problema básico de relaciones civiles militares. Todo el mundo sabe que el presidente Lagos se opone a la compra de los F16, pero obedece a una presión desde el punto de vista de los enclaves autoritarios y la permanencia de la Fuerza Armada como grupo de presión sobre el poder político.

Esto quiere decir que en Chile es la política militar la que se impone sobre la civil para adquirir instrumentos de disuasión. Pero ella seguramente será temperada. El ministro de Defensa argentino, Horacio Jaunarena, dijo que es muy probable que esta sea la última compra que realice Chile, porque en el fondo se sabe que dentro de veinte o treinta años las cosas desde el punto de vista del equilibrio político y la presión de la Fuerza Armada en Chile habrán cambiado.

Con respecto al tema de la frontera trinacional Perú, Bolivia y Chile, entiendo que la fórmula que desliza el canciller Heraldo Muñoz Valenzuela es la "fórmula Tiwinza". Es decir, el acceso a la salida al mar de Bolivia en condiciones no soberanas, por un corredor a través de territorios que no han sido peruanos.

Esta es una tesis que ha sido promovida desde los sectores del Partido Socialista de Chile, que hoy tiene una influencia determinante en la Cancillería chilena, lo que no necesariamente converge o coincide con la visión estratégica pinochetista y portaliana que forma parte de la derecha chilena. La derecha chilena no tiene suficiente fuerza en la Cancillería, y la visión portaliana o pinochetista proviene de un sector político que pertenece al sistema político actual, pero que no necesariamente es gravitante en los grupos predominantes del actual gobierno. Recordemos que los analistas de relaciones internacionales de la Democracia Cristiana y del Partido Socialista tienen enfoques muy distintos en materia de política de defensa y de articulación de política exterior.

Es cierto que para el 2006 se perfila Joaquín Lavín, que es de derecha. Pero creo que, de una u otra manera, la política exterior chilena está basada en el consenso, en una visión más cooperativa y menos conflictiva. Es decir, menos militar. Y cuando digo menos militar no quiero que se entienda en términos peyorativos.

Con respecto al asunto de los corredores transversales, creo que es una amenaza pero también una oportunidad. Y hoy día lo vemos con el gasoducto y el oleoducto bolivianos. Hay sectores muy importantes de la intelectualidad boliviana, como el ex cancilder Guillermo Melgar Gutiérrez y grupos de presión influyentes en Bolivia, que piensan que la solución debe ser de tipo pendular, y que estos corredores transversales pueden negociarse equilibradamente con una salida a Chile y otra al Perú. Esto, como dijimos, es tanto una amenaza cuanto una oportunidad.

He leído los discursos del almirante Martínez Busch, del almirante Arancibia y del almirante Vergara Villalobos. Son muy interesantes en una línea, pero obedecen a la lógica de un sector de las Fuerzas Armadas y de un sector de opinión en Chile. Cuando el coronel Hugo Jaque, jefe de la plaza militar en Arica, dijo que las Fuerzas Armadas de Chile estaban para defender sus intereses económicos en el exterior, inmediatamente la canciller Soledad Alvear le enmendó la plana, y lo mismo hizo el vicecanciller Heraldo Muñoz.

Es cierto que esta es la percepción de la Marina chilena, pero hay otras percepciones que apuntan hacia un esquema de relaciones exteriores más cooperativo. No deja de ser interesante cuando uno va a las escuelas militares —y yo soy profesor de Escuela de Guerra de la Fuerza Aérea del Perú y de la Escuela Superior de Guerra del Ejército en cursos de Introducción a las Relaciones Internacionales— que lo primero que se escucha es que Chile se prepara para atacar al Perú en defensa de sus intereses económicos, y allí hay que explicar qué es el Convenio Multilateral de Garantía en las Inversiones del Banco Mundial, qué es el MIGA y qué es el Convenio Recíproco de Inversiones, y que Chile sin disparar un solo tiro, en caso de una expropiación, una nacionalización o una confiscación, puede perfectamente reasumir los bienes confiscados.

Hay que explicar también a los oficiales que existe la posibilidad de un decreto por la vía constitucional, como los de estado de emergencia y los regímenes de excepción, en los que cuando los intereses nacionales implican a empresas extranjeras que se encuentran en sectores estratégicos, como la energía, el Estado puede asumir temporalmente esos bienes.

Es cierto que la globalización relativiza la soberanía. Pero creo que, para efectos prácticos, hay un margen muy importante que permite la subsistencia de este concepto.

En lo que se refiere al concepto de equilibrio disuasivo, me gustaría que se vertiera una opinión sobre lo que dijo el general Paco Moncayo en 1998 en el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Él proponía un modelo de equilibrio

disuasivo según el cual todos los países deberían contribuir con una misma cantidad de aviones, barcos o tanques. Por ejemplo, el Perú, Ecuador y Chile deberían ponerse de acuerdo para tener doce aviones supersónicos o seis submarinos. Es una tesis que está dando vueltas en algunas academias de guerra de la región.

Finalmente está el problema de Colombia. Tengo una observación. No apuesto por la posibilidad de que las FARC sean una amenaza real y latente sobre territorio peruano. Pienso que hay amenazas más graves, como las de tipo ambiental, que ya se están dando. Y esta afirmación se basa en el registro numérico de incidentes que se han producido como consecuencia del ingreso de personal de las FARC en el 2000 y el 2001 y que no son numéricamente relevantes.

En cambio, hay otras amenazas más graves, como la amenaza ambiental por la vía de la contaminación fluvial debida al uso de agentes químicos e insumos para fabricar la cocaína, que son vertidos a los ríos amazónicos. O el uso de los herbicidas, agentes químicos u otros elementos. ¿Qué hace la política de interdicción realizada por el Estado colombiano? El desplazamiento de poblaciones —los llamados "desplazados ecológicos"— y ambientales y el desplazamiento del narcotráfico son una amenaza más grave que las FARC. El narcotráfico ya se desplazó al Perú como consecuencia de las actividades represivas. De todo esto concluimos que los paradigmas deben trabajarse en función de nuevas realidades.

Doctor Ciro Alegría

Aunque no soy experto en la materia, creo que la derecha chilena no está dispuesta a correr el riesgo de un aislamiento internacional mayor a costa de mantener el *status* constitucional actual. Hay consensos que avanzan a la supresión de los cuatro senadores militares, y claro que eso va a ser una prueba de fuerza en su momento. Es como una compuerta. Y ese sector sabe que, levantada la compuerta, detrás viene el canon del cobre y luego una serie de cosas que van a comenzar a volar dentro de un contexto de debilidad política notable de la concertación. Son los mismos conservadores chilenos los que necesitan una política internacional más matizada.

En la cuestión sureña en general, el Perú tiene un margen muy grande para tomar iniciativas, y no precisamente en el campo militar, porque tiene cartas geopolíticas. Quisiera subrayar la diferencia entre los conceptos de defensa y de seguridad. En la práctica, el que se defiende se prepara contra el que ofende; es decir, estudia princi-

palmente al posible agresor. Por su parte el que asegura estudia el bien que protege, por tanto toma en cuenta la posible dinámica propia de la sociedad a la que está protegiendo. En consecuencia, es probable que la agenda de seguridad sea más grande que la de la defensa. Eso es normal. Pero me parece que la virtud militar consiste en hacer el papel de escéptico y adoptar un punto de vista pesimista.

Doctor Alan Fairlie

Cuando se habla de la derecha o de la izquierda chilena, o de la concertación, yo creo que si algo tiene Chile es un Estado nacional. Ellos han expresado su concepción en su *Libro de Defensa*, no la derecha o la izquierda, sino el Estado chileno. En un seminario en el que participé, experimenté la desagradable sensación de estar entre militares chilenos, porque era un evento de FLACSO-Chile, que de centro marxista en los setenta se convirtió en uno de los *think tank* del *Libro de Defensa* que he mencionado, y articulando una relación con la Marina, hay oficiales que escriben en el Libro de Defensa. Me parece que lo que está plasmado allí —puedo equivocarme— no tiene que ver con quién esté en el gobierno de turno sino que expresa lineamientos de más largo plazo, que Chile concibe como su concepción de defensa nacional. Y me parece que eso es lo que debemos hacer.

Tengo entendido que en junio salió un borrador sobre el *Libro de Defensa*, pero no sé en qué ha quedado. Lo que ha sido presentado en esta reunión debería formar parte esencial de ese cuerpo. ¿Cuál es el interés nacional? ¿Cuáles son las amenazas? ¿Cuáles son las propuestas que debemos desarrollar civiles y militares en función de esa defensa nacional? Me preocupa el traumático cambio político que se ha presentado. Se está perdiendo de vista eso y se está debilitando o golpeando a uno de los elementos centrales de la defensa, como son las Fuerzas Armadas.

En lo que se refiere a la integración económica en el espacio sudamericano, hay un elemento clave, que es el tema de las asimetrías. La inversión peruana en Chile se limita a los restaurantes. Y, como se señala en el texto del almirante Brousset, cuando entra una empresa a competir y llega al 20 por ciento del mercado —es el caso de AeroContinente—, el Estado chileno boicotea su entrada. Entonces, ¿cómo podemos hablar de interdependencia económica a partir de la integración y cuál es la apertura? Creo en la posibilidad de disminución de conflictos cuando no hay asimetrías. Cuando no hay reciprocidad, la posibilidad de conflicto se agudiza.

Desde mi punto de vista, vamos hacia una opción mayor de conflicto que de convergencia.

El tema de los corredores bioceánicos o el de la zona trinacional también son cruciales, porque Chile ha empezado a quebrar el hielo que tenía con Bolivia y actualmente están conversando sobre un acercamiento que ya se ha producido. Se habla de soluciones tipo Tiwinza, o de opciones que antes no se planteaban y que implican incluso la salida del gas boliviano por puertos chilenos. Es otra alianza económica estratégica donde la presencia del Perú queda absolutamente disminuida. Hay otro proyecto del CEPEI sobre integración trinacional al que me han invitado ha discutir. Me he preguntado cómo fortalecer el eje Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cusco, etcétera. Del lado chileno se viene siguiendo una cuidadosa política: la privatización de los puertos, la presencia en las carreteras chilenas de ferrocarriles, etcétera.

El segundo asunto que quería plantear es que en los años noventa, cuando se hablaba de apertura, liberalización y todo lo demás, nos dijeron que iban a concluir los conflictos. Sin embargo, en el conflicto con Ecuador nos tomaron desprevenidos, porque desde los años ochenta los gastos en defensa del Perú se acercaban a cero, pues se suponía que no iba a haber conflicto. Incluso en el diario *Expreso* algunos oficiales retirados argumentaban en favor de la reducción de los gastos de defensa. Sin embargo, se presentó el conflicto y tuvimos severas limitaciones en nuestra capacidad de responder.

En lo que respecta a la política de defensa, cualquier estrategia económica sirve para la defensa nacional. Creo que eso es lo que tenemos que discutir, porque una cosa es que la economía crezca y otra que lo haga también la capacidad militar. Pero ¿cuál es la estrategia que permite crecer? En los años noventa se pensó que era el liberalismo extremo como respuesta al fracaso de los años setenta. Es decir, fuimos de un extremo a otro. Creo que debemos discutir qué estrategia de desarrollo económico nos va a llevar a una mejor defensa. El general Mercado Jarrín tiene una concepción estratégica con la cual coincido básicamente. Creo que la estrategia de apertura liberal sin restricciones debilita la defensa.

El tercer punto se relaciona con la reducción del presupuesto. Nuestros niveles con respecto a otros países son bajísimos: se ha reducido más del 25 por ciento del gasto de defensa, situación que vuelve casi inoperativas a las Fuerzas Armadas. Finalmente, ¿cuál es el criterio por el cual se ha reducido el gasto en defensa? ¿Se trata de un criterio fiscal? Es decir, ¿se necesita superávit, se necesita cuadrar las cifras del déficit?

Me parece absolutamente irresponsable definir el gasto de defensa por la vía de un criterio fiscal. Si no discutimos qué tipo de defensa queremos, ¿cómo podemos definir el gasto? Debo decidir cuánto debo invertir en la defensa como bien público. Tal como concibe Chile en su *Libro de Defensa*, la defensa es un bien público. Que haya un asesor chileno en la cabecera de la Presidencia de la República también me preocupa muchísimo, considerando las proyecciones del caso Luchetti que todos conocemos. Me preocupa la denuncia contra AeroContinente. Estamos tan débiles, tan vulnerables, que el Estado peruano no puede impedir estas cosas. En este mismo sentido entiendo el movimiento de la caseta en la frontera. Estos, para mí, son datos suficientemente claros en lo que respecta a defensa y gasto militar. Creo que nuestra capacidad de respuesta es muy baja.

Embajador Alejandro San Martín

Después de la exposición del almirante Brousett, estamos tocando fondo —en el sentido marítimo—, porque el punto crítico que se ha venido trabajando, tanto en la intervención del doctor Carlos Basombrío cuanto en la del Doctor Rebolledo, era si existe un problema, cuál es, y en función de él, cuál es el rol de la Fuerza Armada, pero hasta este momento no habíamos llegado a una redefinición real, basada en hechos y en un análisis concreto y actualizado sobre la situación de la conflictiva que debe enfrentar el Estado peruano en los próximos años.

Me preocupa que, a pesar de los cambios internos ocurridos en la sociedad peruana, de la causalidad que haya llevado a esta disfunción institucional terrible de la corrupción, de la pérdida del eje profesional, de la pérdida de la visión de nación, no haya cambiado el esquema de nuestra ubicación como sociedad o Estado-Nación en el espacio sudamericano, con dos vecinos: Chile en el sur y Ecuador en el norte. Los cambios ocurridos en la Fuerza Armada argentina obedecen a su realidad, que no es la nuestra.

En la definición de nuestra realidad está el problema. ¿La Fuerza Armada —o el Estado-Nación— deben seguir existiendo o no? Dentro de una visión economicista global, tal vez no. Para un hombre que solo se mueve en función de las cifras o de la productividad, poco importa la nacionalidad de los cuadros de trabajo siempre que ellos colaboren eficientemente en la reducción del gasto y el aumento del beneficio. Si esto es así, la idea de mantener un Estado-Nación, una estructura de administración de Estado nacional que implica nuestra identidad y nuestros intereses, es se-

cundaria. A esto habría que añadir que la dinámica sociohistórica de lo que se llama Perú desde el siglo XVI, desde la época del asentamiento hispánico, que lleva a la fusión y creación del Estado-Nación peruano, ha sido, en términos espaciales, permanentemente de pérdida y reducción. El Perú ha sido, junto con México, uno de los dos grandes centros de poder espacialmente organizado en América (imperio quechua y virreinato hispánico), pero a partir del asentamiento hispánico, el espacio peruano se ha ido fragmentando progresivamente —el último conflicto con el Ecuador de 1995 es parte de este proceso— para dar lugar al surgimiento de los estados nacionales a su alrededor, llámense Ecuador, Colombia, Bolivia, Chile y la propia Argentina, que fue parte del virreinato peruano, e incluyendo parte de la Amazonia que hoy pertenece a Brasil. Han sido, pues, quinientos años de constante y progresivo fraccionamiento espacial, inicialmente por razones de mejor administración para el poder central español, y luego, en la época de la independencia, por el surgimiento de identidades sociales y culturales, e intereses económicos con clara diferenciación regional.

Si esta dinámica continúa, más allá de nuestra voluntad, pues la historia es la historia —los procesos socioeconómicos o sociohistóricos no obedecen a la voluntad individual—, la respuesta estará en el mismo proceso, y quién sabe si dentro de treinta años, cuando ya no esté para verlo, el Perú se haya convertido en un espacio regional integral con identidad propia o ambigua, integrado económica y espacialmente a otras entidades macropolíticas de dimensión regional. Como opciones están Brasil y el propio Chile.

La descripción del almirante Brousset es muy concreta. El conflicto sigue vigente, ahora menos en lo territorial y más en el espacio marítimo y en los niveles económicos. Ni siquiera se ha cuantificado lo que tenemos y podemos perder, y con relación a esto, cuál es la dimensión de la demanda chilena. No creo que este problema nos lleve en lo inmediato a un conflicto militar, pero sí puede generar una dinámica en la cual una de las eventuales salidas puede ser esa.

El segundo problema planteado es el del corredor marítimo y la relación con Bolivia. De ahí puede derivar una relación conflictiva, no necesariamente militar, pero sí de difícil manejo. Para mí, la definición marítima reside en el marco decisional chileno, y este está dividido entre el sector militar tradicional —dentro de la concepción portaliana pinochetista— y el sector civil moderno del socialismo y el socialcristianismo. Pero es necesario tener en cuenta que en Chile la corporación militar sigue siendo nacional, bajo el modelo de los prusianos del siglo XIX. Y ese es un hecho, nos guste o no.

Hasta este momento no creo que, a pesar de la influencia de los sectores civiles en la administración de la Fuerza Armada, puedan modificarse las líneas del interés nacional chileno, definidas por la corporación militar, y, más aún, por la Marina, que es el sector nacionalista más radical y tecnológicamente más moderno. Pero en lo que se refiere al proceso de globalización, este no habrá de modificar, a pesar de toda su incidencia integral, el hecho de nuestra ubicación geográfica y, en consecuencia, de nuestra vecindad.

Advierto una línea de continuidad de política exterior en defensa de intereses ya proyectados en expresiones y actos que van desde la colocación de la "caseta en la frontera" hasta el problema de la empresa AeroContinente.

Finalmente, nunca he pensado que deba desaparecer la función de la defensa frente a Chile y Ecuador, en la medida en que en ambos países sigan siendo políticamente importantes las corporaciones militares. Creo que, en la formación de la sociedad peruana, la corporación militar que desde fines del siglo XIX asume el monopolio de la coerción ha tenido un rol importante, que si bien ha sido cuestionable en varias etapas históricas, se explica por el proceso social del Perú, sus estructuras asimétricas y su propia inestabilidad. El problema consiste en desarrollar y fortalecer a la sociedad integral, y que las Fuerzas Armadas no sean sino la dimensión de la defensa, no diferentes de los diversos servicios que el Estado debe garantizar a su sociedad, como la educación o la salud.

Embajador Hugo Palma

Aparte del Perú, Chile, Bolivia, Ecuador o Brasil, existe una realidad internacional, y aun interamericana. Y es que a partir del 11 de setiembre el espacio internacional ha cambiado. Y ello varía también la opción de conflicto entre el Perú y Chile, a pesar de sus eventuales desacuerdos. Las opciones diplomáticas y jurídicas están allí. Pero, además, Sudamérica no está aislada en el mundo globalizado. El escenario estratégico es extenso e integral. Debemos examinar qué concepto de defensa necesitamos: una defensa defensiva, una defensa ofensiva, una defensa territorial, una defensa en profundidad, u otro esquema de defensa, porque esto es lo que va a decidir las armas que compremos, el entrenamiento que necesitemos, el despliegue que haremos y lo que deberemos gastar.

Doctor Andrés Gómez de la Torre

Quiero recusar los viejos paradigmas. No discrepo de que en el caso de Chile existe una política de Estado, una política de defensa. Estoy de acuerdo con el *Libro Blanco de Defensa*. Allí están los intelectuales de FLACSO, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile o del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile; allí están también los académicos de Defensa de la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el PPD y el Partido Radical Social Demócrata, pero también creo que Chile tiene una visión más matizada. La rigidez es heredera de la política portaliana o pinochetista. Esta visión rígida todavía tiene mucha influencia, pero también hay visiones un poco más matizadas. Poco a poco el mundo está cambiando, y a eso iba mi intervención.

Doctor Alan Fairlie

Quiero hacer un breve comentario sobre el riesgo del incentivo de los nacionalismos. No estaría mal un poco de nacionalismo en el Perú, luego de lo que ha ocurrido en los últimos diez o quince años. ¿Ha habido campañas nacionalistas? No sé, quizá la revista *Sí* haya hecho algo, pero el sentimiento nacional, después de la estrategia económica más transnacionalizadora de América Latina, ha quedado en parte neutralizado o desprestigiado. ¿Cómo hablar de nacionalismo después del proceso de destrucción de un segmento significativo de la industria nacional, después de una apertura casi irrestricta que ha eliminado todos los mecanismos de protección, después de la presencia de todos los sectores productivos y económicos de empresas extranjeras, y del proceso de concentración y desnacionalización que se aprecia claramente en el hecho de que, de las cien principales empresas en el país, quizá solo el Banco de Crédito es peruano? Y aun se comenta que el Banco de Crédito también va a dejar de serlo, si es adquirido por el Citibank. Entonces, ¿de qué estamos hablando?

Coincido con el embajador Palma en la cuestión global: cuando negociamos internacionalmente los acuerdos de integración regional o el acceso al mercado, ¿para quién estamos negociando el acceso? ¿Cuáles son los actores principales? Parece que van a ser empresas transnacionales. No está mal que vengan, pero ¿dónde esta la industria nacional, cuál es el interés nacional, qué agentes son los que debemos estimular? Me parece que ha quedado poco en el Perú, que ese capital y la industria

nacional han sido muy golpeados después de haberse privatizado casi todo, y en el momento actual, al Estado no le vendría nada mal un poco de nacionalismo.

Embajador Alejandro San Martín

El doctor Alan Fairlie me ha ganado el espacio. Lo dicho por él, en su campo, lo traduzco al mío, que también es el suyo. El proceso de globalización ha llevado a la desestructuración del Estado nacional, real, sistemática y racionalizadamente, siguiendo las instrucciones del Fondo Monetario Internacional. Desestructuración de la administración, desestructuración de la Fuerza Armada, desestructuración del servicio diplomático, reducción del Estado a su mínima expresión y apertura al mercado en forma irrestricta, para generar una especie de taiwanización universal que, debiendo llevar al Perú al desarrollo, luego de diez años lo ha conducido a la desestructuración de la cual la corrupción forma parte, y ello en todas las instituciones, no solo en la Fuerza Armada. Esto ocurre así en el Perú y la Argentina —países en los que se ha seguido al pie de la letra el modelo del Fondo Monetario Internacional— pero no en Chile, Brasil o Colombia.

En el caso del Perú, se ha creado un espacio de excepción impositiva en los campos de la gran minería transnacional y la energía privatizada, que constituye un enclave de grandes beneficios. Para estos sectores no es importante mantener el territorio, tener un territorio peruano nacional o mantener una identidad.

Es interesante observar que el proceso de desestructuración y desnacionalización de lo últimos diez años, conscientemente fomentado por un presidente elegido mayoritariamente, con pocos rasgos de peruano, coincide con el proceso económico de apertura irrestricta de mercados y de erosión de la base de identidad social nacional.

La dinámica de los últimos diez años nos ha mostrado que el proceso de desestructuración y desidentificación ha alcanzado el plano personal. En algunos casos, las colonias de emigrantes peruanos en el exterior descubren su identidad y la usan como mecanismo de defensa y supervivencia cuando son rechazados y se les cierran las puertas en su intento de inserción. Practican rituales religiosos, lo que les permite mantener la identidad, en Patterson, en Nueva York, en Los Ángeles y en las diversas colonias de peruanos en el exterior, que hoy llegan a los tres

millones de personas. Hay que decir que las razones para la emigración se inician en el plano económico —la imposibilidad de subsistencia en términos de vida mínimamente aceptable—, pero el fenómeno individual no se detiene allí.

Estos sectores de población ven la inserción en el exterior no solo como una expectativa económica sino como una nueva valorización, una forma de respeto de su identidad que parte de su capacidad de trabajo y su ingenio. La ida al paraíso sajón —Estados Unidos— acaba por ser la búsqueda de una nueva identidad que elimine la anterior, que ha venido siendo una carga traumática de peso histórico, una negación de su propia vida. Por eso se empieza por la negación del patronímico natural y se busca uno que represente el comienzo de la inserción con el extranjero.

Almirante Jorge Brousset Barrios

Yo entiendo que en este conversatorio queremos realizar un ejercicio académico para ver qué hacemos en el futuro, no para el corto plazo sino más bien con miras al desarrollo. Las próximas décadas se encargarán de la identidad, la nacionalidad, el territorio y la economía. Creo que en la apreciación de la defensa externa y la identificación de las amenazas —ya que se trata del tema de la seguridad y de la Fuerza Armada— existe una distorsión.

Así, cuando se piensa en la Fuerza Armada se piensa que a lo largo de la República ha intervenido en política y que en los últimos años ha sido corroída por la corrupción, por lo demás generalizada en todos los ámbitos de la sociedad peruana. No me atrevería a decir que conozco la corrupción desde dentro, quizá realmente esté enraizada en las Fuerzas Armadas. Pero puedo afirmar que los que hemos estado en los estamentos inferiores no hemos participado de este proceso, que nos ha llevado a una bancarrota moral.

Quiero añadir que en las escuelas de guerra, de las cuales he sido director, de lo que se trata es de enseñar en los ejercicios el trabajo en los escenarios de conflicto de las guerras modernas. En las escuelas superiores de guerra este ejercicio es permanente. El militar necesita diferentes escenarios, enfrentar distintas amenazas y conflictos que no siempre han de darse en la vida real.

CONFLICTO INTERNO

Dr. Carlos Reyna

Primero quisiera contarles que vengo de Colombia, donde he intentado recoger algunas cosas que pudieran servir para esta exposición. He preguntado a varios analistas colombianos sobre la situación de su país, y he constatado cierto consenso con respecto a lo que ellos consideran los factores más importantes que explican la situación de violencia, prácticamente incontrolable, que vive su país.

Ellos señalan dos factores: en primer lugar, el carácter marcadamente cerrado de su régimen político en términos de sistema de partidos. Es decir, el hecho de que exista este monopolio absoluto de liberales y conservadores, que impide el desarrollo de otras alternativas en el escenario colombiano. Si se revisa la historia colombiana, se verá que esto existe desde aquel famoso acuerdo entre ambos partidos para concentrar el poder político y bloquear el surgimiento de cualquier otra alternativa de tercera orientación, ya fuera de derecha o de izquierda.

El segundo gran factor es la siempre irresuelta y nunca enfrentada cuestión agraria. En Colombia hubo en 1957 un intento de reforma agraria, pero nunca más volvió a plantearse. Y ese proyecto nunca fue aplicado. Esto provocó una situación de exclusión social agraria que alimentó todos los procesos de violencia posterior, no solo de la guerrilla sino también del narcotráfico. A esto hay que añadir las políticas económicas excluyentes practicadas en Colombia, así como exclusión de los jóvenes del agro y la más reciente de los jóvenes urbanos.

Estas serían las dos grandes cuestiones que se señalan en el origen de la violencia política colombiana y que conviene recordar para establecer un nivel de comparación con la situación peruana. Lo primero que se me ocurre decir es, leyendo la experiencia del país vecino, cuánto puede haber servido en el caso peruano la reforma agraria del gobierno militar para detener el fenómeno de la violencia, o por lo menos para que no se exprese de manera tan incontrolable. Pero aun cuando la reforma agraria se haya hecho, las políticas económicas excluyentes han terminado por colocar también al Perú como un país vulnerable a la violencia.

Al compararnos con la situación colombiana, resulta interesante el hecho de que felizmente no hemos tenido un régimen cerrado, limitado a dos partidos. En el caso del Perú, han sido regímenes pluralistas, de hasta tres fuerzas principales en la década del ochenta. Hoy nuevamente tenemos tres fuerzas. Ya no está la izquierda, pero existe una fuerza de centro típico —que sería la de Toledo—, una fuerza de

centro izquierda —que sería la aprista— y una fuerza de centro derecha —encarnada por el PPC o por Lourdes Flores—. En todo caso, tenemos un régimen político pluralista y abierto. Sin embargo, en el escenario peruano hay distintos elementos que, lamentablemente, nos tienen que hacer reflexionar sobre cuán vulnerables somos todavía con respecto a un evento subversivo.

En primer lugar, hay elementos de tipo social que se concretan actualmente en una situación recesiva de cuatro años, la más larga en la historia del país. Tenemos los mayores niveles de desempleo y pobreza en toda nuestra historia, y además, una situación terrible en términos de exclusión social de jóvenes, tanto urbanos como rurales. No hace falta abundar en la cifra ni contar anécdotas al respecto. Después del gobierno de transición hemos experimentado un espectacular desembalse de movilización social que no tiene un liderazgo claro, pero que no solo refleja las limitaciones del gobierno precedente sino también el hecho de que hemos tenido diez largos años de contención de demanda social, autocontenida por los efectos disuasivos de la guerra sucia, o intencionadamente contenida por un modelo autoritario. En todo caso, una contención larga de demanda social que hoy día se desembalsa porque encuentra la oportunidad democrática. Y, aunque tenemos una joven y apenas restablecida democracia, no está funcionando como válvula de escape, tal como ocurrió en la década de los ochenta, al menos durante los primeros años.

De alguna manera, el descontento social y la apertura democrática de fines de los setenta y comienzos de los ochenta sirvieron como válvula de escape. En la actualidad no se está dando el mismo fenómeno. Hay un rápido desencanto con la democracia, así como un régimen político que hasta el momento no parece tener visos de renovarse mucho. Un régimen democrático presidencialista, aunque ahora no tiene el control del Congreso ni el del poder Judicial. Pero la enorme proporción de las decisiones políticas sigue recayendo en el Ejecutivo.

Por otro lado, hay un tipo de partidos que todavía son incipientes, lo que se agrava por el hecho de que están fragmentados. Lo menos grave es que, felizmente, no es un régimen como el del ochenta, con una izquierda que, aunque tenía presencia parlamentaria y sindical, también tenía una retórica de lucha directa, e incluso de lucha armada. Y aunque esto puede ser un factor positivo con respecto a los riesgos de una nueva emergencia subversiva, también puede ser negativo. Recuerdo en particular el argumento de Gustavo Gorriti, que señala el rol de bisagra que ha cumplido la izquierda peruana entre la demanda social y la institucionalidad. En el Congreso ese rol de bisagra no existe, y fuera de él tampoco está siendo cumplido

por ninguna fuerza política. La fuerza partidaria más importante es el APRA, pero no tiene mayores vínculos con lo que podríamos llamar el pueblo.

En esta situación, casi todos estos partidos se han corrido al centro. No hay un régimen de partidos polarizados, como en el ochenta, sino más bien un régimen de partidos que tienden a la concertación, y creo que el ejemplo más claro es el Congreso. Una novedad en este sentido se está dando en el desarrollo incipiente de una sociedad civil que está mostrando iniciativas en diversos asuntos políticos, incluidos los de seguridad.

Pasando a revisar rápidamente a los actores más vinculados a los temas de violencia, podemos decir que, en primer lugar, las Fuerzas Armadas están replegadas. No están interesadas en retomar el protagonismo político. En lo que se refiere a Inteligencia, están prácticamente en cero. Después de lo que ocurrió en los años noventa, no tienen un destino definido. Están, por decirlo así, a la espera de la reforma. No hay nada planteado al respecto.

Lo más notable en términos de activos antisubversivos que se pudiera tener en el país dentro de los campos de la defensa son las fuerzas policiales. Es decir, tenemos cuadros y algunas unidades muy especializadas en la investigación antisubversiva, que han sido recuperadas para la gestión del Ministerio del Interior. Sin embargo, también tenemos fuerzas policiales reticentes a la reforma democratizadora. También es importante anotar que las esferas políticas, tanto como las esferas sociales, han aprendido mucho en términos de lucha subversiva-antisubversiva.

Con respecto a la importancia del control democrático sobre la defensa, lo primero viene de la experiencia de la derrota de Sendero Luminoso. Es decir, la importancia de la investigación y la información sobre la represión ha quedado como una lección, si no en el gran público, por lo menos en los medios y en el sentido común de la gente más vinculada a la opinión política. Y hay que decir, con respecto al control democrático sobre la defensa, que ha surgido como una necesidad asumida a raíz de la experiencia con Montesinos y todas las expresiones más ominosas que hubo.

En cuanto a los actores mismos de la lucha armada, el MRTA está prácticamente liquidado. Lo de la residencia del embajador japonés fue su canto de cisne. Hoy en día tiene apenas unos pequeños grupos que ni siquiera hacen acciones armadas sino de propaganda en algunos puntos del país. Sendero Luminoso, sin embargo, es un actor que no debe ser descuidado. Está escindido: tiene más de dos o tres corrientes en pugna. Las más visibles son las de Feliciano y Abimael Guzmán. La de Feliciano organiza constantemente acciones armadas en cuatro focos guerrille-

ros: Alto Huallaga, La Mar (Ayacucho), Satipo y algo en la sierra norte. No hay un solo mes que pase sin que haya por lo menos unas cinco acciones de guerrilla, pequeñas, de ningún modo comparables con la guerrilla colombiana. Es otra escala, pero están allí. Aunque estas acciones no representan un foco guerrillero, tampoco deben descuidarse.

En cuanto a los guzmanistas, estos están en un proceso de reconversión. Han hecho su balance. Es discutible hasta qué punto ese balance sea sincero, pero da la impresión que por un instinto de supervivencia han optado por dar por terminada la lucha armada para convertirse en algo así como un maoísmo radical antiparlamentario, antisistémico, pero no armado, reivindicando lo que la lucha armada puede haber traído de bueno al país —según ellos—, pero dejándola por un buen tiempo.

Hay otros grupos que no deben perderse de vista. Por ejemplo, es visible que, en las universidades del país, nuevamente la corriente estudiantil más poderosa sea la vinculada a Patria Roja. Así es, y no solo en los medios universitarios sino en la mayoría de los movimientos de protesta social que ha habido en el país. La juventud popular es la expresión de esto, que en sí mismo no es un fenómeno subversivo. Es otra expresión de la radicalización de la juventud universitaria, pero en la medida que forma parte de un grupo que siempre tiene una retórica maoísta. Aquello de que el poder nace del fusil en algún momento podría dar lugar a una decisión de convertirse en subversión. Es lo que pasó con Pukallacta, que fue precisamente una escisión de Patria Roja que se integró a Sendero Luminoso en los años ochenta. Hay otros grupos menores, obviamente, pero tienen el mismo tipo de relación con la política radical. Uno, llamado Ágora Popular, es una mezcla surrealista entre ex senderistas, harekrishnas y cristianos galácticos. Estos grupos son muy particulares, pero participaron intensamente en las marchas populares contra Fujimori. Fueron los primeros en enfrentarse a la Policía en las marchas, y su participación resultó protagónica, especialmente en la Marcha de los Cuatro Suyos.

Tampoco olvidemos el grupo etnocacerista, no tanto por la figura de los hermanos Humala cuanto por la importante simpatía que concitaron en el sur, en particular en grupos andinos y en comunidades de provincias andinas, y ello porque dentro de lo que ha ocurrido políticamente en el Perú en los últimos tiempos, sería lo más parecido a los zapatistas por la reivindicación que hacen de Cáceres, que nunca se rindió; por el enganche que tienen con el tema étnico presente en su autodenominación "movimiento etnocacerista", y por un tercer enlace que hacen

con el tema militar. Sobre eso se pueden contar muchas cosas, casi hasta de novela, pero por el momento lo dejamos ahí.

Para terminar, creo que lo dicho hasta ahora muestra que nuestro país todavía es vulnerable a la subversión, tanto por el contexto social cuanto por el económico. En ese contexto, los antiguos actores de la subversión en el Perú probablemente no sean los protagonistas de una nueva situación de ese tipo, pero eso no niega que la vulnerabilidad existe. Es decir, el hecho de que el MRTA esté liquidado y de que Sendero Luminoso esté prácticamente en situación de revisión y de mucha confusión, no quiere decir que la vulnerabilidad del país ante un problema de este tipo haya sido resuelta. Y aun cuando ellos no sean los protagonistas, hay dos importantes factores en desarrollo que pueden terminar desencadenando un proceso subversivo nuevo. El primero es que hoy tenemos un escenario con un narcotráfico sumamente extendido e infiltrado en las instituciones, que ha recrudecido en los últimos cuatro años por una serie de factores, entre los cuales no es ajeno el propio régimen fujimorista.

Pero también está la política de exclusión, que ha agravado la situación de los jóvenes rurales y urbanos, porque no solo está el problema del narcotráfico, sino también el de la violencia y la criminalidad en todas sus expresiones. Y allí podemos colocar el problema de las barras bravas, que según diversas interpretaciones, lo que desean es arrebatarle protagonismo al hecho deportivo y a los clubes, apropiarse de ellos y ganar presencia en los medios, pero que sigue la misma lógica del joven subversivo. El joven subversivo no se lanza a la lucha armada para tomar el poder: se lanza para hacer un efecto de demostración, para llamar la atención de la gente.

Es cierto que, salvo excepciones, los jóvenes subversivos se lanzan a la acción sin tener claro si van a tomar el poder o no. Y es que el tema de tomar el poder no les preocupa: les preocupa el acto de demostración. Hay una serie de retóricas en los panfletos subversivos peruanos y de otras latitudes que demuestran eso: una acción ejemplar. Por ejemplo, un tema de la retórica guerrillera es la propaganda por la acción. Más que pretender ganar el poder, se trata de sentar presencia. Un factor muy fuerte podría ser iniciar un proceso subversivo. Ello tendría que ver con el narcotráfico, con procesos de violencia generalizados y con diversas manifestaciones.

Un segundo asunto es el internacional o subregional, que tiene que ver con el plan andino, la iniciativa regional andina y el Plan Colombia. Los dos principales actores de la guerra en Colombia tienen una tendencia a expandir el proceso a escala andina. Uno de ellos, lamentablemente, es el gobierno norteamericano, y el otro —las propias

FARC— tiene una estrategia de respuesta a través de la regionalización del conflicto. Y de hecho es conocida y visible la presencia de la actividad guerrillera de las FARC en las dos grandes fronteras que hay entre Venezuela, Ecuador y Colombia.

También hay cierta presencia de las FARC en la frontera peruana, aunque mucho menor que en la frontera ecuatoriana y venezolana. En una región del Ecuador ya se están dando acciones de las FARC: en Sucumbios ya hay actos de secuestro, de levantamiento de recursos y de reclutamiento de jóvenes para la guerrilla colombiana.

Una forma de respondernos a la pregunta de si somos todavía vulnerables y estamos expuestos a una nueva experiencia guerrillera, aparte de mirar el contexto de los ochenta y compararlo con el del 2001, es analizar la situación peruana actual. En este sentido, me parece que en el Perú no han desaparecido las condiciones objetivas, una de las cuales es que los jóvenes urbanos y rurales no alcanzan a incluirse dentro del sistema social, lo que puede traer consecuencias en el futuro.

COMENTARIOS

Doctor Andrés Gómez de la Torre

Veo un escenario regional en el que aparece un esquema como si fuera una plantilla en la que nuestras Fuerzas Armadas están insertas dentro de un escenario transnacional, y me temo que no estén preparadas. El Plan Colombia, la iniciativa andina antinarcóticos y este proceso que viene de los países industriales del Norte —especialmente de Estados Unidos—, el proceso de reformulación y redimensionamiento de las Fuerzas Armadas en función de las "nuevas amenazas", configuran un escenario en el cual nuestras Fuerzas Armadas están siendo compelidas u orientadas a ingresar.

Este tipo de plantilla de política antinarcóticos y el proceso de redimensionamiento en su operatividad son muy similares a los que se están planteando a las Fuerzas Armadas de Colombia, Ecuador y Bolivia. Recordemos que desde 1997 el Plan Dignidad y las carreteras en territorio boliviano son controlados por el Ejército. Y es el Ejército el que se enfrenta directamente a los cocaleros, los reprime, y asume tareas policiales y aun judiciales. Esto tiene que ver con un escenario regional andino antinarcóticos en el cual efectivamente juega Colombia, y su regionalización a través de la iniciativa andina antidrogas.

Me temo que no está claro cuál sea la tarea de las Fuerzas Armadas en esta dimensión de regionalización del Plan Colombia con respecto a las políticas de defensa.

Si hasta hace pocos meses decíamos que no hay política de defensa, creo que hoy esta pregunta ya no es válida. Se presentan dos modelos importados para un rediseño de la política de defensa: el del Partido Socialista Obrero Español de 1982, del ministro Narci Serra, y el de la Unión Cívica Radical Argentina, que se diera con la política del ministro Horacio Jaunarena en 1984.

Estas dos políticas de modernización de las Fuerzas Armadas son elementos de juicio muy importantes para la articulación y elaboración de un nuevo modelo de política de defensa. A esto habría que añadir la experiencia de 1990 en Chile. Ella es un ejemplo de transición consensual desde el punto de vista del redimensionamiento de las Fuerzas Armadas que podría tomarse en cuenta. El modelo uruguayo con el ministro Raúl Iturria, en 1996, también podría ser un referente.

Vuelvo a la pregunta inicial: ¿Escogemos a nuestros enemigos y nuestras amenazas, o ellos nos vienen impuestos desde fuera? ¿Estamos preparados para enfrentar la transnacionalización de nuestras políticas de defensa? Replanteamiento, redimensionamiento, readecuación. En los últimos meses, en los órganos de decisión de las escuelas de guerra de los países industriales —especialmente de Estados Unidos—, la Junta Interamericana de Defensa y la propia Comisión Especial de Asuntos de Seguridad Hemisférica de la OEA, se está conversando sobre nuevos conceptos y nuevos esquemas: replantear las Fuerzas Armadas, redimensionar las Fuerzas Armadas o readecuar las Fuerzas Armadas.

De una u otra manera, esto es interpretado por las elites militares de América Latina como una suerte de eufemismo que apunta necesariamente a la llamada "policialización" castrense. Obviamente, en un escenario transnacional nuestras Fuerzas Armadas no escapan a una visión de conjunto, pero están insertas en una lógica regional andina compelida entre 1945 y 1990 a manejarse en el concepto de la Guerra Fría, de cruzada ideológica contra el comunismo, de Defensa Hemisférica, de Junta Interamericana de Defensa, para pasar dramáticamente en 1989 a la cruzada ideológica contra las drogas, a los planes Denet, Lepinsky y Martínez, y hoy a la cruzada ideológica contra el terrorismo. Me pregunto si nuestras elites militares y civiles están lo suficientemente preparadas para asimilar estas importaciones de modelos de política de defensa.

Otro tema preocupante que se baraja intensamente es el concepto de conflicto de baja intensidad. Se puede comentar el hecho de que hay una serie de conceptos en el léxico de defensa que provinieron de la Guerra Fría y que vienen siendo rearticulados en función de amenazas como el terrorismo. Hoy día la prensa no

encuentra ninguna dificultad para hablar de operaciones encubiertas. Como nuevo esquema de seguridad, estamos volviendo a la CIA de los años setenta. Nos hallamos frente a un escenario bastante desordenado en el que hay que precisar algunos conceptos.

Con respecto a la "policialización" castrense, entiendo que es un tema interesante. Ha sido desarrollado por un analista polémico como Carlos Escudé, uno de los especialistas en relaciones internacionales más importantes del área. Creo que este concepto debe tomarse con cuidado, pues han circulado fuertes rumores en el sentido de que organismos relacionados con el Pentágono están patrocinando la idea de que las Fuerzas Armadas latinoamericanas deben intervenir más en conflictos sociales internos.

Esta tendencia se viene apoyando como respuesta a las crisis provocadas por la agudización de la miseria y la virtual desaparición de los conflictos convencionales, situación que, en suma, significa un replanteamiento de las funciones tradicionales de las Fuerzas Armadas. Hay una visión de las elites militares de Estados Unidos que trata de deslizar una idea central: la militarización de la seguridad interna de los subregímenes democráticos como respuesta no solo al terrorismo, sino a la ola de conflictos sociales y políticos que tiende a multiplicarse.

Todos conocemos —sobre todo quienes asistimos en marzo del año 2000 a este seminario organizado por el Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, entidad académica dependiente del Pentágono, sede y principal órgano de la defensa norteamericano— el argumento de la necesidad de que las Fuerzas Armadas latinoamericanas deben pasar a ocuparse de conflictos internos. Este es el concepto de "policialización" castrense, con todas las consecuencias políticas que de ello se deriva. El Perú no escapa a esto. Hay un aumento del nivel de conflicto en América Latina en la última década, resultado casi matemático del crecimiento de la pobreza. Por tanto, esta creciente militarización responde a la violencia emergente de una pobreza que aumenta y, fundamentalmente, al desafío planteado por la expansión de la violencia colombiana.

El Plan Colombia tiende a reducir los ingresos de las FARC; al menos a eso tendía hasta antes del 11 de setiembre. No sé si hoy la prioridad será el ataque directo a las FARC o al FLN, pero lo cierto es que se trata de un escenario de creciente regionalización y expansión de la violencia.

Como se ha expresado, las fronteras más calientes son la colombo-venezolana y la colombo-ecuatoriana, y, en algo, la frontera peruana. Este complejo de actividades

delictivas es fácilmente exportable hacia el sur, situación que induce a pensar que se está dando prioridad a los asuntos referidos a seguridad y defensa del ámbito interno por el potencial subversivo que pueden generar. Ello obligaría a un replanteamiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.

Recapitulando, el fenómeno de la militarización sin ruptura democrática va paralelo a la agudización de la pobreza ocurrida en los noventa en casi todo el continente. En este lapso crecieron de manera alarmante los niveles de desempleo y proliferación de la miseria, narcotráfico, vandalismo, saqueos y delincuencia. Todos son problemas de seguridad interna que afectan intereses de empresas transnacionales, pues la tendencia de la utilización de las Fuerzas Armadas para la prestación de tales servicios se viene imponiendo.

Colombia es lo más preocupante. Se ha producido un giro estratégico bajo el auspicio político y militar de Estados Unidos, que amplía el marco legal por el cual los militares aumentan su espacio de maniobra. Se trata de la Ley de Defensa y Seguridad Nacional, que es la ley de guerra. Sus efectos se dejan sentir en Ecuador. El Plan Colombia obliga a un replanteamiento expresado por la alta jerarquía militar ecuatoriana y por el propio general Osvaldo Jarrín, por el cual todo el aparato militar para el conflicto con el Perú se traslada a la frontera norte.

En Bolivia, las Fuerzas Armadas están completamente volcadas hacia dentro y concentradas en la lucha contra el narcotráfico, especialmente en el departamento del Chapare, donde este tiene poco menos que el control político.

En Brasil se mantiene una serie de hipótesis tradicionales de conflicto de la Guerra Fría. Hay una relación fluida con antiguos informantes del gobierno de seguridad nacional 1964-1985, encargados de prevenir posibles estallidos sociales. Hoy en día el Ejército de Brasil mantiene una unidad especializada cuya misión específica es espiar potenciales fuerzas adversas, y se admite que eso a veces supone "raspar" algunos derechos ciudadanos. En otro aspecto de la relación, ante el potencial desborde de la violencia colombiana Brasil está en proceso de concretar acciones para proteger el cordón fronterizo a través del Plan Cobra. Con Brasil, la frontera es trinacional, y entramos al tema de las triples fronteras, que es otro asunto de seguridad. Pero obviamente este objetivo fundamental obedece al interés prioritario de preservar la tranquilidad fronteriza.

De otro lado, Brasil observa una posición distante por el rechazo de su Ejército a los procesos de "policialización", en la medida en que el problema tiene que ver con las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Y allí entra en juego el concepto de segu-

ridad en el manejo de la cuenca amazónica. Brasil y Chile todavía son los grandes baluartes de la no "policialización" castrense.

En México hay una incapacidad en el sector civil para destruir los cultivos de plantación ilícita, y el Ejército mexicano participa activamente en este tipo de tareas.

En lo que se refiere al Perú, durante la primera fase del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas se practicó el profesionalismo participatorio. En la "tercera fase" se ha propuesto el Plan Verde, apartándose del cepalismo, la teoría de la dependencia, desarrollo-seguridad, etcétera. No tengo claro si de una u otra manera, por la experiencia que tenemos en la incursión de las Fuerzas Armadas en tareas de desarrollo, sus resultados hayan derivado en una participación positiva.

En lo que respecta al orden público interno, vamos a llegar a la Constitución chilena, en la que las Fuerzas Armadas son garantes de la institucionalidad. Obviamente, no creo que valga la pena la opción de convertir las Fuerzas Armadas en garante de orden público interno.

También quiero mencionar el concepto de "nuevas amenazas a la seguridad", que me parece más interesante, en cuanto no sea manipulado políticamente. Considero que más importante que la guerrilla, en términos de seguridad, son los temas ambientales, ecológicos, narcotráfico, con la triste experiencia que tenemos en materia de incursión de las Fuerzas Armadas en narcotráfico, contrabando y corrupción.

Otro problema que habría que explorar es el que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz. Eso tiene que ver con una estrategia de internacionalismo de las Fuerzas Armadas que no ha sido desarrollada. Debe subrayarse que la jerarquía militar peruana orientó históricamente sus acciones en función de las amenazas externas —tanto de frontera cuanto de seguridad hemisférica— contra la expansión del comunismo soviético durante la Guerra Fría. En el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, fase 1968-1975, se articuló la tesis del profesionalismo participatorio. Ni en las escuelas superiores de guerra ni en el CAEN se ha explorado el concepto de profesionalismo democrático, lo que podría haber sido interesante.

La idea fuerza final de este trabajo es la de reflexionar sobre el tipo de fuerzas de seguridad que el Estado necesita, tal vez más pequeñas pero más eficientes, orientándolas en función del profesionalismo democrático y no exponiéndolas a enfrentarse solitariamente a amenazas que deben ser encaradas por el Estado desde una perspectiva integral.

SOBRE LA FORMACIÓN MILITAR

Dr. Ciro Alegría

La formación militar es un capítulo clásico de la profesión militar y uno de los grandes campos de los estudios sociológicos e históricos de las Fuerzas Armadas, al lado de relaciones entre civiles y militares. Quisiera empezar llamando la atención sobre el hecho de que la profesión militar es un fenómeno muy moderno: se crea a mediados del siglo XIX. Antes de eso, los militares de carrera eran nobles que frecuentaban las armas.

Es cierto que hay una hornada napoleónica de la escuela francesa que llegó a América Latina, y por eso tenemos en los emancipadores unos primeros asomos de militares de carrera. Pero esto es excepcional. El mundo de los militares de carrera surge a mediados del siglo XIX y su gran paradigma histórico es la escuela prusiana. Ahora bien, ¿cuál es la razón por la que el régimen liberal inventa a los militares de carrera? La respuesta que se suele dar es que la liberalización de los estados europeos y el desarrollo capitalista crean agendas de inestabilidad muy fuertes para los estados.

Aquí repaso cinco o seis puntos. Resumiendo, la conflictividad interestatal producida por el colonialismo —esto es, la rivalidad entre potencias coloniales y la conflictividad interna derivada del desarrollo de las luchas sociales— dado que las personas ya tienen derechos políticos y civiles, pero las diferencias sociales son muy fuertes, lo que da lugar a las revoluciones de 1830 y 1848. Estos son los factores que hacen que la seguridad se convierta en asuntos de seguridad nacional y sean tratados militarmente.

Entonces, el Estado que ha perdido sus solidaridades sociales porque no cuenta con una nobleza de viejo cuño y tiene una nueva estructura constitucional, debe formar a sus hombres, y los primeros son estos militares, educados por el Estado mismo para ser autónomos. Ellos se caracterizan porque, dentro de la sociedad, su corporación no es una entre otras. Su corporación profesional es la única absolutamente comprometida con la defensa del Estado.

Ahí surge el problema de cómo se consigue el prodigio de formar este grupo social, aislado de la sociedad profesional liberal pero, al mismo tiempo, más partidario del Estado que de cualquier otro sector. Este prodigio debería analizarse en las academias militares. Habría que convertir la educación liberal, humanística y cien-

tífica en un instrumento en manos de los más fieles servidores del Estado. Se trataba de formar personas capaces de enfrentar los desafíos de la nueva complejidad de las razones sociales mundiales, al mismo tiempo que se identificaban únicamente con los intereses de su Estado-Nación.

Surgió entonces lo que llamo la utopía del claustro militar —una de las utopías fuertes del siglo XIX— vía plena, que no debe nada a la sociedad, sistema educativo completamente cerrado y autónomo, dentro del cual las personas encuentran su finalidad de vida en las rutinas y procedimientos que abarcan toda su existencia. El efecto más avanzado de esto es el orgullo militar prusiano y, como todas las utopías, implica una negación —en parte dogmática y en parte destructiva— del entorno social, visto como banal.

El mal de las dos guerras mundiales es producto de esa educación. Se trata de personas que han puesto toda su dignidad en la obediencia. Como dicen los espadines de los CCS: "Mi dignidad es la lealtad". Son honestos, son irreprochables. Están educados en la renuncia, en el servicio y en la pérdida de todo capricho individual en todo lo que sea el cumplimiento de la orden superior y la ley. Y por eso mismo son inhumanos. Esto es lo que Huntington llama "la tragedia del profesionalismo militar", el principal hecho en la historia de este invento cultural producto de las mismas academias militares. Todas ellas, incluida West Point, tienen que cambiar de identidad al final de la Segunda Guerra Mundial, y concluye la utopía del claustro militar.

En América Latina ya no está bajo la forma del absolutismo de Estado sino bajo la versión latinoamericana del Estado-guarnición. No voy a repetir el concepto que ya hemos mencionado. Más bien en la especificidad de la versión latinoamericana se trata de un Estado de defensa y desarrollo, que es una variante tardía del Estado-guarnición. Es un Estado bicéfalo que exige, por un lado, resolver los conflictos sociales de manera pacifica a través de la legislación democrática y, en consecuencia, enfrenta policial y judicialmente la violencia interna en el país.

Pero, por otro lado, este mismo Estado sostiene unas Fuerzas Armadas que se consideran responsables de garantizar las condiciones de orden interno necesarias para el desarrollo, con amplias autonomías institucionales para ejercer este derecho y ancladas en la Constitución. Es este un Estado en el que los conflictos internos deben resolverse por medios democráticos y judiciales o no es Estado, pues este Estado bicéfalo sobrevive y da un lugar, aunque no a la integridad del poder, a un perfil profesional militar que conserva muchos rasgos utópicos y decimonónicos.

Voy a dar otro salto. Para sacarse esta espada de Damocles de su cabeza, el Estado democrático liberal latinoamericano tiene que modificar de raíz la identidad de las academias militares. No se trata de eliminar la carrera militar, porque esta es, a fin de cuentas, una criatura del liberalismo. Se trata de integrarla al desarrollo democrático de los estados liberales. Tampoco es cuestión de impregnar la formación liberal con abundante ideología democrática. Ni basta con enseñar derechos humanos y derecho internacional humanitario, por más que ello se haga profusamente. Más bien se trata de retomar la profesión militar dentro de sus límites y su singular forma de ser culta. La profesión militar surge como la respuesta más digna posible al infortunio de la guerra.

Así, pues, no es una carrera de héroes ni de santos, porque esto no existe como profesión. No se trata de alcanzar heroísmos o de realizar servicios extraordinarios, sino simplemente de cumplir con una función social. Así como en la medicina, la carrera no puede jactarse mucho de sus logros, porque al final existe como respuesta al infortunio o la enfermedad, la jurisprudencia al crimen o a la injusticia, la docencia a la ignorancia, y así sucesivamente. Ninguna corporación, y tampoco la militar tienen derecho a idealizar su actividad colocándola más allá del circuito de las necesidades y los servicios sociales. Aunque la que más difícilmente alcance madurez de perfil profesional sea la militar.

Ahora viene un resumen del concepto clásico de profesión militar esbozado por Samuel Huntington en *El soldado y el Estado*. El militar es profesional porque se hace responsable ante la sociedad de todo lo que implican los procedimientos y efectos de su actividad, al igual que el médico y el juez. Por eso el militar no puede dejar en manos de otro su responsabilidad. Se trata, entonces, de una actividad netamente corporativa, que siempre tiene que contribuir a la solvencia de la corporación y, por lo mismo, interactúa funcionalmente con personas que no llevan la responsabilidad militar, como los subalternos, la tropa y el personal técnico.

Los que hacen el trabajo de inteligencia no son responsables de acciones armadas, por eso es una paradoja que en el Perú la inteligencia se haya convertido en un arma. En este mismo sentido podríamos convertir los análisis químicos en un arma. Bien, entonces los militares se forman bajo el imperativo de la obediencia, imprescindible dentro de su perfil funcional dadas las características de las operaciones militares. Al mismo tiempo, y por eso mismo, permanecen en la neutralidad política. Y es que la decisión soberana sobre la defensa trasciende la esfera militar. Los militares no pueden decidir entre guerra y paz, porque destruyen su propio perfil

profesional. No pueden tener posición alguna en política de defensa, porque entonces estarían desempeñando una función política y los militares no son políticos corporativamente. Los objetivos políticos no son definidos por los militares. Dice Huntington, además, que suelen ser armamentistas pero no belicistas. O sea, son los últimos en tomar iniciativas políticas que impliquen medios bélicos, pero son los primeros en tratar de consolidar la paz por medio de más adquisiciones y previsiones militares. Todo esto es consecuente con la neutralidad política. En resumen, se trata de una moral histórica moderna.

El gran problema de la orientación de valores en las escuelas militares es, en realidad, el gran problema de la definición del perfil profesional. Por ello, me he tomado la libertad de hacer un desarrollo discutiendo el tema, porque los militares consideran que deben seguir asumiendo funciones políticas en lugar del gobierno, con el argumento de que no hay civiles que entiendan de operaciones militares como para confiarles tan graves decisiones. Cuando dicen esto, no toman en serio la naturaleza de la subordinación al Presidente de la República.

Esta afirmación solo quiere decir dos cosas: o bien es una declaración política antidemocrática, o bien es una falacia; sencillamente, un juego de palabras sin ninguna coherencia. Si es declaración política, quiere decir que los militares corporativamente están resueltos a actuar militarmente para imponer esta posición, pues el gobierno elegido no tiene la capacidad o la honestidad intelectual para hacerse cargo de la situación política, y por esa razón deben reservarse el derecho de decidir sobre los objetivos de la defensa. Y si es el otro significado, el argumento de la ignorancia de los políticos, significa que, aunque la subordinación al Jefe de Estado sea subordinación a la voluntad del pueblo, eso no se aplica cuando se trata de subordinarse al ministro civil ni a los legisladores. Entonces hay una doble semántica.

Esta dificultad para distinguir entre cuestiones técnicas profesionales y cuestiones propiamente políticas no es un problema exclusivo de las Fuerzas Armadas. En países como el Perú, se trata del excesivo tecnicismo de la formación de muchas carreras profesionales y de falta de cultura política en la mayoría de la población. Cuando se trata de tomar una decisión de amplias consecuencias o de concebir una organización compleja, los técnicos suelen reducir el asunto a un problema de procedimiento. Esta tendencia a la simplificación de los procesos decisorios forma parte del desarrollo de los sistemas sociales, o sea, es normal que las personas, para hacer menos compleja su situación individual, deseen insertarse en un sistema funcional y desempeñar solo funciones programadas.

Esa pérdida de inteligencia social, política y moral está muy difundida en la modernización latinoamericana reciente. Se han integrado muchos nuevos sectores a la vida institucional y a la vida pública, pero tienen apenas unas cuantas jergas para referirse a las grandes decisiones históricas. Toman de tercera mano lo que repiten porque no han tenido formación política, histórica o filosófica. Y suelen sentir una gran frustración por haber tenido que postergar su formación integral a cambio de desempeñar funciones técnicas simples por las cuales han conseguido su bienestar y posición social.

Mi tesis central es que la capacidad moral es el órgano para la complejidad que hay en cada individuo. Cuando esta disposición se convierte en un papel social o se institucionaliza, adquiere la función determinante para todo sistema social, que es la característica del poder político. La formación profesional consiste, por consiguiente, en desarrollar una doble capacidad: por un lado, la moral de reconocer las situaciones complejas que desafían al sistema, y por otro, la de conocer y respetar la división social de funciones. Entonces, la formación profesional capacita al individuo para que sepa instruir a los superiores sin usurpar sus funciones, para que sepa detectar problemas y no simplemente funcionar, para que mantenga una actitud de responsabilidad moral o de responsabilidad compleja sobre todos los factores de sus relaciones personales, y sin embargo continúe funcionando. O sea, que no convierta esa capacidad para percibir problemas en simplemente una crisis del sistema.

Así pues, el núcleo de la formación militar en los estados liberales y democráticos, no es técnico sino humanístico y científico. La principal ocupación de los oficiales es dirigir y capacitar personas; luego, también preparar y ensayar planes de acción y contribuir a la planificación general. Ahora bien, ¿cómo van a ser capaces de esto si su preparación es principalmente técnica? La cuestión de la formación moral y democrática no está separada, entonces, de la formación militar, que capacita para desempeñar bien las funciones típicas de la profesión.

Cuando el oficial ejerce el mando, mantiene una solvencia moral que le permite reconocer los auténticos problemas en el desempeño de sus subordinados, de forma que ellos perciben que él está en capacidad de reflexionar sobre las órdenes. El oficial debe estar entrenado para no perder la capacidad de reflexión, aun en situaciones de emergencia que podrían paralizar de terror a una persona normal.

Las academias militares tienen que convertirse en centros de formación cultural, científica y humanística, donde el cadete encuentre la manera de realizar su vocación militar en concordancia con los conocimientos de las ciencias naturales, hu-

manas y sociales, y al mismo tiempo, que desarrolle sus capacidades comunicativas, sus habilidades sociales y sus capacidades cooperativas.

En la sociedad moderna no cabe una institución formadora que entregue un título que constituya una prebenda de por vida, que otorgue un estatus social de por vida, o que signifique el ingreso a un mando fundamentalista hecho de ritos y fórmulas estamentales. La sociedad moderna, pluralista y racional, demanda otro tipo de formación en el que se refleje la autonomía de criterio. La Academia Militar debe darle la opción de su propio análisis, de su propio entendimiento y de su independencia de juicio moral.

En eso consiste la personalidad de la sociedad moderna, basada en el conocimiento. De aquí que los componentes del currículo clásico de una Academia Militar liberal y democrática sean, primero, las ciencias exactas y naturales, que comprenden matemáticas, física, química, eventualmente biología y geografía física. En segundo lugar, las humanidades y ciencias sociales, que incluyen estudios de literatura, historia universal, filosofía, sociología, ecología, eventualmente economía, ética, antropología social, y últimamente, después de reformas se están incluyendo asignaturas de lengua extranjera, informática, composición y redacción en general. En tercer lugar, deberían venir las asignaturas de formación militar y fundamentos de ingeniería o de navegación, según corresponda que ponen al cadete en contacto con su actividad profesional futura. En cuarto lugar, vendrían las asignaturas de especialidad que el cadete elija dentro del instituto armado, y plantear cuánto tiempo les va a dedicar.

Voy a presentar brevemente el modelo de West Point. Funciona, obviamente, como un modelo: las ciencias exactas y naturales 25 por ciento; humanidades 35 por ciento; en total el 60 por ciento de los cuatro años de West Point son educación liberal, ciencias y letras, historia, filosofía, química, física y ciencias básicas. Dentro de esto se incluye la lengua extranjera y la informática. En Estados Unidos los estudiantes no llegan a la universidad con una segunda lengua. Los temas de formación militar, los elementos de ingeniería, representan 18 por ciento, y la especialidad elegida —administración o principios de artillería—, 22 por ciento. El plan de estudios, que es para cuatro años, es diagonal. Es decir, en los primeros dos años predomina la educación liberal y en los últimos va apareciendo progresivamente la especialidad elegida.

En el Perú, un ejemplo de pasos seguros en esta dirección es la Escuela Naval. Su plan abarca cinco años, porque el primer año —que ellos llaman de aspirante—

equivale al año se secundaria que falta al Perú en comparación con otros países latinoamericanos y con todos los países desarrollados. Si incluimos ese primer año, la Escuela Naval dedica 15 por ciento de sus asignaturas a las ciencias exactas y naturales, 30 por ciento a las ciencias humanas, 20 por ciento a la formación naval y 35 por ciento a la especialidad elegida. O sea, solo la Universidad Católica la gana en el componente de educación liberal. La Universidad de Lima y la Universidad del Pacífico tienen menos: profesionalizan más pronto.

Esto también tiene un impacto en las capacidades del personal de la institución: sin duda, son los que a estas alturas han desarrollado mayor capacidad de rendición de cuentas —me refiero a la Marina— y de articulación con los poderes democráticos. Sin embargo, en un país como el Perú, lamentablemente esto se paga con cierto grado de exclusión social.

Y aquí empiezo, después de haber planteado un modelo internacional, a mostrar el problema específico del Perú, para el cual no tengo ninguna receta. No se trata de exclusión racial o provincial, aunque por tradición la presencia de jóvenes provenientes de poblaciones andinas sea ínfima en la Marina. La exclusión funciona mayormente a través de la misma exigencia de una educación liberal básica, que por coincidencia es muy débil en ciertos sectores sociales. En la Fuerza Aérea, el problema consiste en que se concentra mucho esfuerzo en la formación técnica. El perfil de las personas que ingresan está orientado principalmente a eso. Y además, a lo largo de la carrera no tiene el trato con la tropa, o de administración de instalaciones muy grandes, que tienen los marinos. El resultado es que el personal de la Fuerza Aérea es el que más dificultades ha tenido para resistir institucionalmente al mal manejo político, aparte que, como su equipo es muy caro, ha dado lugar a críticas.

Ahora bien: el problema de fondo es el Ejército. Teniendo ese amplio ejercicio en el mando de tropa, la presencia en todo el territorio y la continuidad histórica, debería haber desarrollado los mayores niveles de profesionalismo. Pero la educación histórica reducida al cuidado de monumentos y la repetición de anécdotas de heroísmo, la tecnificación temprana que dispersa a los cadetes en los años decisivos en escuelas técnico profesionales que tienen direcciones académicas separadas y la inevitable apertura a sectores sociales que llegan con serias desventajas de formación humanística y científica determinan serias limitaciones en la educación liberal de los cadetes del Ejército.

Al principio mencioné que la profesión militar empezó cuando se organizó el acceso igualitario a la carrera de las armas, o sea, se eliminó el monopolio que tenía la

nobleza. Esto dio lugar a la creación de las escuelas militares. En el Perú, este sigue siendo hoy el principal desafío para estos centros. Es paradójico, pero los rasgos autoritarios y antiliberales aparecen ligados a la oferta de movilidad social, mientras que la educación liberal sigue lastrada por rasgos de exclusión.

Esto no solo ocurre en las Fuerzas Armadas, sino en todo el sistema universitario peruano. Una observación hipotética mía es que la adquisición de habilidades verbales comunicativas toma mucho más tiempo, y los estudiantes que no las traen de sus casas destacan mucho más fácilmente en carreras numéricas. Por ello en el Perú hay más movilidad social en el Ejército, y particularmente en las ingenierías o las carreras administrativas y contables que en las letras o en el Derecho, donde se reproducen ventajas sociales preexistentes. Es algo curioso, pero los sectores que socialmente desempeñan los papeles liberales y democráticos son los sectores criollos, que son los menos necesitados de movilidad social.

Ese es el rasgo general del problema sociocultural peruano que ha producido solidaridades cruzadas. Resulta, entonces, que el perfil autoritario se combina con la promesa o la oportunidad de integrarse funcional o sistémicamente a una institución en la cual hay oportunidades, mientras que el perfil democrático liberal pone una serie de requisitos que hacen más difícil la movilidad social.

Esto plantea un problema adicional para la construcción de una academia militar centrada en la formación democrática y liberal. Y es que en el Perú esta academia no puede ser excluyente. Al contrario, tiene que ser integradora y, al mismo tiempo, elevar a sus estudiantes a un nivel de competencia comunicativa hacia la cultura general internacional, para que puedan integrarse a las nuevas misiones y desempeñar los complejos papeles de las Fuerzas Armadas en el futuro.

RESPONSABILIDADES DEL CONGRESO, PARTIDOS POLÍTICOS, INSTITUCIONES ACADÉMICAS Y SOCIALES

Dr. Marcial Rubio Correa

El primer punto que voy a tratar es el de la relación entre instituciones. Y esto es un problema bilateral. Por consiguiente, mucho de lo que voy a decir depende de la bilateralidad. Por ejemplo, si voy con un ramo de flores donde una chica y ella lo tira al piso, no hay relación posible. Y si lo recoge va a tener que aceptar que yo tome café, y yo que ella esté a dieta, porque si nos sentamos en una mesa con otra intención, tendrá que haber una transacción. No estoy muy seguro de que haya interés en la sociedad civil por recibir el ramo de los militares, o viceversa. Y tampoco estoy muy seguro de que, una vez que reciban los ramos de flores, exista voluntad de cambio o de entendimiento. No la ha habido en el pasado, salvo en cuestiones muy específicas. Y bueno, es una tarea construirlo.

¿Qué pueden hacer las universidades y las Fuerzas Armadas? En primer lugar, las universidades sirven para enseñar en el inmenso ámbito de la formación humana, cosa que los medios castrenses no pueden ofrecer porque simplemente no están preparados para ello. Las universidades, por su parte, tendrán que aceptar que no lo saben todo, porque en el ámbito castrense hay muchas cosas que ignoran. Si ambas cosas se combinan, las universidades podrían hacer un buen trabajo de diseño de contenido educativo dentro de este modelo liberal señalado por el doctor Alegría. Se trata de hacer una buena combinación. Por ejemplo, que los cadetes salgan de la Escuela dos días a la semana para estudiar a la universidad, realizando su etapa de socialización allí. No será fácil. Y en este punto hay que mencionar los intentos del CAEN por desarrollar esta idea. Debo añadir que, desde el lado de las universidades, no ha habido un gran interés. Podría, además, crearse un espacio de investigación a largo plazo en varios dominios, no solo en el militar, y promoverse debates académicos entre los dos sectores: universitario y militar.

La tarea central de la universidad es enseñar; y, en este sentido, la Fuerza Armada debería acceder a nuevas técnicas docentes practicadas en la universidad peruana. Este es otro campo de colaboración, principalmente si se tiene en cuenta que las técnicas de investigación y docencia se hallan en constante cambio. Las instituciones castrenses no han creado como rama profesional la docencia militar. Hay un permanente amateurismo en la enseñanza. No hay profesores permanentes, ni es-

pecialización en áreas docentes. Tampoco existe el reconocimiento profesional en docencia militar. Los mejores oficiales no aspiran a enseñar o proyectar sus modelos o ideas, ni se les ocurre sistematizar su propia experiencia para convertirla en conocimiento y docencia. Se aspira, en todo caso, a modificar las técnicas, pero no la ciencia militar ni las bases mismas del conocimiento. No se trata solo de usar computadoras para realizar los cálculos para los que Pitágoras usaba piedritas: se trata de crear nuevos modelos de entendimiento.

La docencia militar, en sus fundamentos, no tiene por qué ser un secreto. Aun la prensa podría colaborar en la proyección y discusión de los diversos modelos de formación castrense. Hay que terminar con el modelo del secreto. Tampoco se trata de crear una Oficina de Prensa. Aun en instituciones tan cerradas y profundamente tradicionales como la monarquía inglesa se ha tenido que aceptar la necesidad de salir a la sociedad e insertarse en ella. Y podemos mencionar igualmente, en el campo de la Iglesia, el caso de los jesuitas —siempre algo adelantados a su época— que han concluido con la formación exclusiva de claustro y envían ahora a sus novicios a estudiar Filosofía u otras disciplinas a la universidad.

Con respecto al Congreso, deberíamos centrarnos en que tiene tres funciones básicas: la legislativa, la de control político y la de representación. Creo que las tres deben ser utilizadas en la relación con la Fuerza Armada. Me parece que el Congreso no discute el problema de la Fuerza Armada. Las discusiones sobre este tema son genéricas y no denotan gran conocimiento. Las leyes del ochenta no cambiaron nada sustancial: tuvieron solo una función de cambio formal. Y la Ley del Ministerio de Defensa tampoco constituye un texto sólido.

Un tercer tema es el de la Jefatura Suprema, que no está regulado. Esto es realmente peligroso, especialmente en un país poco institucionalizado como el nuestro. Un ejemplo de ello es el comunicado del 5 de abril de 1992. La poca claridad genera ambigüedades en la conducción y actuación.

Actualmente se hace, por ejemplo, una diferenciación entre inteligencia estratégica e inteligencia operativa. Pero la Policía también realiza inteligencia. ¿Se trata de una duplicidad?

Con relación a los ascensos, creo que no se realizan con el criterio de objetividad científica y docente que sería necesario. No hay un control de calidad exigente. En cuanto a la participación del Congreso en los ascensos a la alta graduación, siempre habrá un problema si los partidos políticos no forman a sus cuadros en asuntos

de defensa y seguridad. Es necesaria la creación de sectores especializados en defensa en los partidos políticos.

Un tercer punto de especial importancia es el voto de los militares. Los partidos políticos deberían respetar la autonomía institucional de la Fuerza Armada y de la policía. Es decir, cuidar que no haya proselitismo político en los medios castrenses. La sociedad civil no es un sujeto, de manera que no puede asumir ninguna responsabilidad. La sociedad civil no tiene cerebro, a diferencia de otras instituciones que sí lo tienen. Pero tiene una cultura, unas apreciaciones, unos principios que la dirigencia debería tratar de establecer en la sociedad. Ellos son dos criterios: uno, la preocupación por los asuntos de defensa, y el segundo, el logro de una política de integración civil y militar para que los sectores civiles participen también en la problemática castrense.

En fin, creo necesaria una relación dialéctica —en el sentido griego de la palabra— entre la sociedad y su Fuerza Armada para auscultar y conversar sobre la problemática de su mutua relación. El problema de la Policía y de la formación policial lo veo aparte. Obedece a una realidad y función diferentes. No hay justificación para que la Policía se prepare para la guerra, es decir, se militarice. Debe prepararse para mantener el orden al interior de la sociedad, lo que es muy diferente.

FORMACIÓN DE CUADROS CIVILES EN DEFENSA

Embajador Alejandro San Martín

El esquema analítico del proyecto se ha podido apreciar en mis intervenciones anteriores. En este punto, me corresponden las relaciones civiles militares y la necesidad de formar cuadros civiles. El doctor Alegría ha mencionado la forma de entrenar o de formar a los cuadros militares. En mi caso, la perspectiva es otra: la de formar en la sociedad civil cuadros de administración sobre seguridad. Partiré de un rápido desarrollo de la función de seguridad y cómo en las sociedades centrales del sistema occidental, al cual nosotros pertenecemos como inserción colonial, esta forma de sistematizar la coerción y el aparato de control hacia fuera y hacia dentro surge entre los siglos XVII y XVIII con la creación del llamado Estado, que luego pasará a ser el Estado-Nación.

En una segunda etapa, las razones por las cuales se produce esta racionalización social que da lugar en el campo intelectual a la ciencia —la ciencia empírica occidental— origina, en el área de administración de espacio, al Estado. Ya no el feudo sino el Estado. Más adelante habrá de racionalizarse también el aparato de control coercitivo e integrarse en una sola unidad los diversos organismos que hasta ese momento existían como formas de control y coerción parcial, vale decir las fuerzas feudales y aristocráticas, que luego se convertirán en ciudadanas.

Este es el eje central de la reflexión: el Estado así entendido, de administración central, que incluye territorio, hombres, impuestos, economía, y que también va a comprender coerción. El primer modelo de este tipo es producto de un cambio social en el cual el sistema occidental pasa de la sociedad feudal a la sociedad moderna capitalista, burguesa, o como se le quiera definir. Estamos ante el modelo estatal francés que llega con la revolución francesa, y hay que decir que la revolución es todo eso: una nueva organización moderna de racionalización administrativa que comprende también la racionalización del aparato coercitivo.

Paralelamente, por esta misma época se desarrolla en Prusia, dentro de un esquema monárquico moderno, un proceso similar. Y es que el ejército prusiano sentará las bases para la unificación alemana, aunque manteniendo las bases estamentales agrario-aristocráticas de la sociedad alemana. En ambos casos, el Estado como organización de administración y monopolio de

coerción es prácticamente el mismo. No hay gran diferencia. Y todos los modelos de estados, y luego de estados-nación, que surjan, habrán de tener este elemento fundador.

Dos estudiosos de la materia, los profesores Charles Tilly e Immanuel Wallerstein —quienes desarrollan el proceso de creación del sistema internacional o sistema capitalista, incluyendo a las sociedades periféricas— sostienen que la creación del Estado-Nación, al cual nosotros estamos adscritos y hemos creado a imitación de los procesos políticos del centro del sistema, se basa en dos elementos, que son la sistematización o racionalización de la administración de espacio-hombres-economía y coerción y el capital, que es otra forma de racionalización.

Este modelo de organización social para los siglos XVII, XVIII y XIX tiene un esquema profesional muy claro, ya no aristocrático sino mesocrático-burgués, con un servicio no a la Corona, al rey o a una entidad personal, sino a una abstracción vivencial, que es la nación moderna. Ya para esta época, la academia francesa y la prusiano-germana son los dos principales centros de formación de este personaje que es el hombre de armas profesional, que sirve a un Estado y a una nación.

¿Qué es la nación? Hay diferencias. La versión romántica dice que es una vivencia, una lengua, una etnia. Pero, en todo caso, no hay duda de que el militar es un servidor de la nación y del Estado, como otros funcionarios profesionales de la educación o la administración. A esto hay que añadir que ese hombre ya no sirve ni pertenece al señor feudal. Por el contrario, es un ciudadano con una identidad individual, con el rasgo específico de ser un ciudadano en armas, un experto en defensa.

Eso ocurre esencialmente en Francia en el siglo XIX. En Alemania vendrá a serlo después de 1945, en que el Ejército se reforma, porque la sociedad alemana cambia después del trauma de la Segunda Guerra Mundial. Este es el proceso que se da al interior del sistema occidental en los estados-nación centrales o, dicho de otro modo, del núcleo del sistema capitalista u occidental.

En el caso del Perú y de las sociedades que surgieron del proceso colonial de inserción, adoptan estas fórmulas organizativas de espacio y población alrededor de un eje conductual de modo artificial, pues no se vivió el proceso económico-social que, en las formaciones centrales, dio lugar al Estado-Nación. No se ha experimentó el proceso de cambio en la distribución de la riqueza y de manejo de la realidad que llevó a la constitución de un Estado nacional. Es más bien el deseo de autonomía frente a otra entidad en lo político —y quién sabe en lo comercial— lo que produjo el fenómeno de la independencia y de la constitución del tipo de organización estatal a

la europea. Fuera de esto, nuestra sociedad se mantiene casi sin cambios hasta entrado el siglo XX. Y lo mismo ocurre en las otras republicas latinoamericanas.

En el Perú, la tenencia de la tierra sufrirá una modificación en los años setenta, lo que habrá de producir un cambio social profundo. En mi opinión, una sociedad agraria, exportadora de productos primarios, básicamente minerales, y luego agrarios —azúcar y algodón— que en la actualidad ya no se exportan. Ello sobre una estructura de jerarquía social que no tiene un sector medio de ancha base que genere un sector político decisional claro, que pueda llamarse clase política. El sector agrario organizado es el que controla y orienta la administración de hombres y tierras por la vía de grupos políticos o caudillos que, a partir de la segunda década del siglo XX, comenzarán a salir de la corporación militar ya formada.

En este proceso histórico, el instrumento de la coerción sistematizada, o sea el ejército profesional, surge a fines del siglo XIX, después de la gran tragedia que fue el seccionamiento del espacio que significó la guerra con Chile. Para mí, en el fondo el conflicto es producto del choque de dos tipos de sociedad: una moderna, burguesa, occidental y liberal, que es la chilena de importación —porque la inmigración en su mayoría llega a Chile en el siglo XVIII y en el siglo XIX, vascos y catalanes predominantemente, gente de artes, oficios y comercio, con mentalidad de pequeño burgués— y otra la peruana, heredera de las huestes de la administración colonial española de origen extremeño o andaluz, con mentalidad feudal y asentada sobre un espacio colonial, con el componente quechua de mentalidad agraria.

En el Perú, la administración no requerirá sino hasta fines del siglo XIX de la creación de un ejército profesional que monopolice la coerción para la defensa exterior territorial. Hasta ese momento, en las zonas agrarias —que son la mayoría del territorio nacional— impera la autoridad, la justicia y la administración basada en el manejo coercitivo del dueño de la tierra. Es decir, un sistema más o menos hacendario feudal de manejo de espacios delimitados (grandes haciendas). La catástrofe nos revela en todos los niveles, y como en una radiografía, la debilidad del Perú como Estado-Nación.

A partir de entonces, la estructura corporativa del instrumento coercitivo, formado ahora sí en una escuela profesional dentro del modelo francés, se va a convertir no solo en la garante de la integridad del espacio territorial nacional sino también en una constante permanente del control del poder tanto externo como interno, en una suerte de tutela sobre la integridad económica, social y política de la sociedad peruana. La dinámica de eficiencia moderna llevará a la corporación a convertirse en un Estado dentro del Estado.

Ese mismo problema lo han generado las corporaciones militares en otras sociedades, como la francesa y la alemana. Y ha sido superado por los cambios sociales al interior de las mismas. Naturalmente que este fenómeno de disfunción se genera aún de modo más fuerte en las sociedades periféricas. En términos de personalidad, se trata de un tipo de individuo salido de una combinación de cuartel y organización monástica, en la cual la persona se entrega, como el monje, a un tipo de divinidad —que en este caso es el Estado— y a un tipo de orden sagrado, que debe ser el servicio a una comunidad. Esta corporación es más eficiente comparativamente que cualquier sector de la administración estatal, y aun que los sectores de actividad privada, económicos o políticos. Esta eficiencia le permite abarcar más sectores sociales, y eventualmente económicos, lo que, añadido al peso del aparato coercitivo en sí mismo, habrá de darles el poder real en muchas sociedades poco desarrolladas. Sus niveles de eficiencia van a constituir una constante de diferenciación, especialmente cuando se trata de sociedades estructuralmente agrarias. Estos contrastes se advierten en América Latina, y obviamente también el Perú, pero mucho más en África. Allí, el ejército es el Estado.

En nuestro caso se trata de una sociedad agraria preindustrial y precapitalista, como seguirá siendo hasta los años setenta. De allí que las disfunciones antes anotadas sean constantes y propias a la inserción de la corporación militar en la sociedad peruana.

A partir de los años cincuenta la corporación militar empezará a desarrollar un pensamiento más autónomo que la llevará al análisis de la defensa y seguridad con relación a la población y el territorio, lo que habrá de concretarse en el nuevo concepto de "desarrollo igual seguridad". Esto traerá la creación de los llamados "proyectos nacionales". Estamos ante la creación del CAEM –hoy CAEN– que dará lugar a un nuevo tipo de mentalidad corporativa.

El proceso revolucionario cubano y la aparición de grupos de guerrilla en el Perú a mediados de los sesenta llevarán a oficiales de la corporación a pensar que no cabe seguridad si no hay desarrollo con justicia social. Estaremos ya ante el movimiento político más importante de la corporación, que es el movimiento liderado por el general Velasco Alvarado.

La década del ochenta marcará un intento de la corporación por mantenerse ajena al control político directo. Aparentemente acepta su rol social como garante externa de la defensa. A partir de los noventa volverá a tener una participación más activa en el control político social, pero esta vez dependiendo del cuadro directivo

de tipo delictivo creado por el ex capitán Montesinos, ahora asesor político civil. La organización de control político creada se asemeja en su estructura a las que surgieron con el paso de la sociedad agraria a la urbana capitalista —tal como las estructuras de administración vertical fascista, alemana o italiana— pero sin la ideología ni la proyección social y económica. Solo la organización de control del aparato del Estado las acerca de un modo vertical.

Cabe observar que la organización se parece a las delictivas propias de las zonas agrarias del sur italiano, como la mafia, o las recientemente surgidas en Europa central en las regiones de la ex Yugoslavia o en las de la Rusia post Unión Soviética.

Llegando al tema central, la inserción de la Fuerza Armada en la sociedad moderna del Perú requiere de un instrumento intermedio profesional civil para su mejor administración, y este no existe entre nosotros. Hay que formarlo. Y ello no solo porque se requiere para la mejor administración política sino también porque liberará a los cuadros militares de tareas anexas que no le son necesariamente propias, dejándoles más tiempo para concentrarse en lo suyo. Creo que la administración de la defensa y la seguridad requiere de civiles profesionales en la materia, ni más ni menos que la administración de minería requiere de ingenieros de minas, la de salud de médicos o la de educación de educadores.

Personalmente no creo ni en el amateurismo ni en la improvisación. Es necesaria la formación de cátedras, institutos o facultades que irán surgiendo con el tiempo, como en otras sociedades. No se trata de formar a ocho o diez personas sino de crear un nuevo sector profesional que pueda cubrir las vacantes de un ministerio en todos los niveles de servicio, profesionales de los campos de economía, administración, derecho, sociología o ciencia política, en lo que es propiamente manejo de seguridad, incluyendo estrategia o inteligencia.

Los centros formativos no deben descuidar la investigación de nuestra realidad, de lo cual en gran parte dependerá la correcta administración de la defensa y la seguridad. Necesitamos saber qué somos, y por ende qué requerimos para nuestra defensa, así como cómo administrarla. Todo ello desde la perspectiva de un civil, para quien la función defensa es solo eso: una función del Estado. El perfil curricular saldrá de los modelos existentes, a los cuales deberá añadirse la especificidad peruana. Deberá manejar los temas de seguridad, estrategia, análisis militar, análisis de conflicto, administración de conflicto y los diversos ángulos de manejo de la conflictiva. Además, deberá ligarse a los centros de formación castrense y a su praxis.

Podrían organizarse pasantías en cuarteles o unidades operativas en el frente, para que el estudiante adquiera una idea real del ejército con el que trata. Y en fin, todo lo que se requiera para adecuar el perfil formativo del estudiante a la realidad castrense concreta, ampliando sus percepciones cognitivas a este tipo de ejercicio profesional. Los modelos prusiano, francés o israelí son muy interesantes. Hay que ver en qué medida se adaptan a nuestra realidad social. El ideal es formar un ciudadano en armas que no por ello pierda su capacidad de insertarse en otras actividades sociales. Con ello no estaríamos sino haciendo realidad la definición primigenia de la Constitución del Perú de 1823, que señala que el soldado es un ciudadano en armas. Obviamente esto supone la existencia de ciudadanos.

COMENTARIOS

Coronel Jaime Manrique

Puedo llegar a una conclusión, y es que hasta la fecha somos un territorio, un Estado y muchas naciones. No nos conocemos entre nosotros. Tanto los marinos como los aviadores que laboramos en la selva estamos en contacto con las diferentes naciones selváticas y con poblaciones de las grandes quebradas de montaña. El río Pampas, el Apurímac y las regiones que están para este lado de la cordillera, como Ayacucho, están más integradas a la ciudad, al Estado-Nación que tenemos. Nuestro territorio es uno de los más complejos de la Tierra, después de Nepal y Pakistán, y vivimos como islas. Allí donde no nos separa el agua, nos separan las grandes montañas o la selva. Nuestras poblaciones provienen de todos estos sitios diversos, con diferentes conceptos culturales, y entran a diferentes niveles de enseñanza militar con distintos resultados. Los que tenemos más ventaja somos los marinos y aviadores, porque nuestra carrera se hace fuera del cuartel, fuera del ámbito de la ciudad e incluso fuera del país. Tenemos la suerte de viajar y aprender.

Doctor Marcial Rubio Correa

En los temas que hemos discutido hay una confluencia en la necesidad de revisar patrones, porque obviamente la formación militar obedece a una etapa que no se repite hoy. Y si se repitiera, no tendría las características sociales que tuvo en el siglo XIX y principios del XX. Eso hay que reestudiarlo y acercarse a una forma-

ción un poco más integrada entre el ámbito castrense y el ámbito civil. Esto se logra mejor viviendo en el contexto social. La formación militar está muy aislada del ámbito civil y, por lo tanto, crea una barrera en una etapa crítica, que es la etapa final de la formación de los sentimientos, al final de la adolescencia.

Esto significa que a los cinco años la persona sale con una identificación muy marcada. No sé si las Fuerzas Armadas deben ser así. Sospecho que no. Y no me cabe duda de que la policía tampoco debe ser así. Creo que, aun en la Fuerza Armada, la situación podría ser distinta. De hecho, en los últimos años la Fuerza Armada ha dado mayor libertad a sus miembros. Hace treinta años el militar iba del cuartel a su casa y de su casa al cuartel. Hoy, muchos estudian o tienen otras actividades.

La reforma debe ir más allá de la formación de cadetes: debe ser continua, durante toda la carrera. Creo que son los únicos profesionales que tienen la obligación de estudiar toda su vida. Es necesario organizar un sistema formativo integral y constante que comprenda todos los niveles, más allá de la formación estrictamente profesional castrense. Es un trabajo inmenso por hacer, pero creo que vale la pena. La ventaja es que a menudo se impone la necesidad de una segunda profesión, pues muchos oficiales saben que no van a llegar a los niveles más altos y se dedican a estudiar otra cosa. Ello abre la puerta de la relación entre la universidad y las instituciones armadas y policiales. Creo que es cuestión de diseñar un proyecto.

Doctor Ciro Alegría

Lo primero que quería decir es que me parece más fácil encontrar consensos sobre lo que se puede construir a partir de concepciones e interpretaciones generales de lo que ha pasado en los últimos veinte años que sobre cuestiones que impliquen decisiones operativas actuales, porque esto supone estudiar y, además, arriesgar una posición política. Por ello, lo más natural es que en las reuniones de sociedad civil de este tipo se tracen líneas generales de desarrollos institucionales y formas de preparación personal.

La cuestión cívico militar actual tiene dos pisos que no se pueden fusionar muy fácilmente. Uno es el propiamente político, que proviene de los desengaños del pasado e implica la reorganización de las legitimidades y la estabilidad interior del Estado, y otro es la capacidad operativa, la preparación de las Fuerzas Armadas para determinados desafíos, en el sentido militar. Entonces, hay dos intereses que tienen que confluir.

Lo que he notado en esta reunión y en otras de esta misma naturaleza en las cuales he participado es que quienes venimos motivados por la cuestión política nos damos cuenta progresivamente de que no se trata de imponer a la Fuerza Armada un cambio que signifique algo políticamente para la democracia, sino de estabilizar la cuestión de la defensa dentro del nuevo marco político, probablemente renovado, porque está claro que solo las burguesías nacionales pueden liderar a sus Fuerzas Armadas y definir sus intereses de defensa. Solo los que tienen un sistema político estable, como Inglaterra —que inauguró esa manera de hacer las cosas— o Chile —que ya se da ínfulas de tener sectores empresariales y sociales que proyectan intereses económicos internacionales— lideran su desarrollo militar con civiles. Eso aquí está todavía por empezar.

Por eso me atrajo mucho la posición del embajador San Martín sobre la naturaleza de la preparación de los civiles, porque es una propuesta que ha circulado mucho, y como ha sido publicada, puedo citarla. Es la de Enrique Obando, quien sostiene que la formación del nuevo personal civil es imprescindible. Esto implica organizar un centro de formación de civiles para civiles, prepararlos allí, y cuando tengan maestrías estarán en condición de integrarse. La dinámica tiene que ser compleja y debe incluir la idea de las pasantías o prácticas. Es la forma en que se han hecho estos cambios en los países donde el rol civil en materia de defensa y seguridad es fuerte.

Ahora bien: la integración a estas cuestiones también es importante para los congresistas o para los mismos políticos, porque si no se desarrolla una comunidad política especializada, seguirá habiendo un desfase. Se necesita la especialidad en Seguridad y Defensa, que habrá de ser muy útil para el sector civil y los propios políticos, pues permitirá plantear una política de defensa de un modo más plausible al mundo real y político.

Embajador Hugo Palma

Quisiera agradecerles a todos ustedes por su presencia y por su apoyo en esta tarea. Por primera vez en mucho tiempo hemos tenido la oportunidad de hacer preguntas duras y encontrar también respuestas duras. Todo ello me ha llevado a la conclusión de que si nosotros, que estamos unidos con el mismo propósito de explorar conjunta y sistemáticamente en qué consiste el problema, encontramos que se pueden producir dificultades de comunicación, cómo será en el

mundo, en la vida real no académica, donde es políticamente arriesgado decir, plantear o pensar algunas cosas. Eso nos hace ver cuán lejos estamos del objetivo.

Cuando hablamos de Fuerzas Armadas, usamos las mismas palabras para dos cosas diferentes: yo creo que es un poco como en la película *Rashomon*, de Akira Kurosawa: ¿Fuerzas Armadas como defensa nacional, o Fuerzas Armadas como ejercicio del poder autoritario? Y probablemente ambas posiciones sean ciertas. Si las cosas en nuestra historia han ido imbricadas de esa manera, ¿cómo podremos hacer un corte y decir: "No, a partir de este momento, como ya cambiamos a determinadas personas estamos en nueva democracia"? Uno de los temas lo ha graficado extraordinariamente el doctor Rebolledo y es el del gasto militar. Nos dijo lo que se había gastado, lo que las Fuerzas Armadas habían solicitado y lo que el gobierno había asignado. La diferencia es tan grande que asusta. ¿Por qué? Porque hace pensar o que las Fuerzas Armadas están hablando otro idioma y viviendo en otra galaxia, o si las Fuerzas Armadas tienen razón y su capacidad operativa, al no coincidir con lo pedido, estará cerca de lo mínimo.

Quisiera hacer unos brevísimos comentarios adicionales. Creo que ha sido importante que Carlos Reyna nos recordara algunas cosas. En una sociedad con la fragilidad de la peruana, las posibilidades de violencia deben seguirse muy de cerca, precisamente porque no estamos seguros de lo que pueda pasar. Eso tiene que ver con la función de la Fuerza Armada y, obviamente, con el funcionamiento social, institucional, político y económico.

Andrés Gómez nos ha dicho algunas cosas muy importantes acerca de la forma en que se están dando los conflictos internos y externos andinos y continentales, ligados a las nuevas amenazas. Finalmente, lo que nos interesa es ver para qué sirven las Fuerzas Armadas.

El doctor Ciro Alegría nos habla de algo muy importante: la formación militar, la educación formal y la que viene de la cultura. En el caso militar, me parece que podemos dar a los cadetes todos los cursos de derechos humanos que queramos, pero si el contexto formativo no es democrático, nada servirá. Lo que dice el profesor lo va a contradecir la realidad en la que un cadete u oficial está inmerso. Entonces, no es cuestión solo de cursos: es un asunto de cultura. ¿Y cómo se hace para recrear, reformar o transformar, una cultura, en este caso militar, pero que también es parte de la cultura nacional? Todos somos autoritarios. Unos lo somos con nuestros gestos, otros con las armas, otros con lo que puedan.

El doctor Marcial Rubio menciona lo que pueden ser las contribuciones de algunos sectores políticos, como los partidos y el Congreso. Pero tampoco en las universidades ha existido interés. No hay cursos sobre seguridad y defensa, como en otros países. Creo en nuestra sociedad es necesario aprender sobre estos temas. Tenemos que empezar ahora. Y las materias deben ser diseñadas por nosotros, sin dogmas. Es difícil que alguien que no seamos nosotros mismos pueda enseñarnos cómo debe ser nuestra propia defensa. El conocimiento saldrá de las investigaciones, seminarios y trabajos que produzcamos.

No creo en una resurrección del CAEN ni en la apertura de la Escuela Militar, porque si no se sale de los ámbitos militares, la discusión difícilmente va a ser civil. Pero estoy seguro de que en una universidad los oficiales serán tratados con todo el respeto que merecen y como cualquier otro participante. La posibilidad de tener oficiales que, en un seminario, presenten temas junto con civiles, y que haya una conversación, me parece muy interesante.

Un último aspecto, y con esto acabo. Y es que olvidamos que en toda institución hay un aspecto que es, por decirlo de alguna manera, casi gerencia pura. Yo no puedo saber cuánto de gerencia hay en las Fuerzas Armadas ni en el Ministerio de Defensa. Me parece que hay también una cuestión de *management* institucional que es indispensable, simplemente por la gigantesca dimensión institucional. A mí se me hace muy difícil pensar que en una situación de carencia presupuestal como la que vivimos no haya algo que se pueda hacer con los recursos existentes.

Se requiere también de una institución que pueda defender internamente del ejercicio del autoritarismo. Algo así como un *ombusdman*. La justicia militar debe ser reformada e independizada del alto mando para ser efectivamente justa.

Embajador Alejandro San Martín

El objetivo de esta investigación es hacer un trabajo de campo sobre la realidad de la Fuerza Armada y la seguridad en el Perú, con el propósito de una mejor inserción de la Fuerza Armada en la sociedad. Eso pasa por la formación de cuadros de administración civil. Ahora bien, el proceso de investigación ha seguido este método: primero, una selección de ponencias en tres grandes secciones: (i) objetivos de la Fuerza Armada —vale decir, hipótesis de conflicto externo-interno— y análisis de la Fuerza Armada en la sociedad real —o sea, tal cual es la función de defensa en situaciones de conflicto militar pero también en otras funciones, como muy bien sintetizó Carlos

Basombrío—; (ii) una parte económica que va desde el análisis del presupuesto al análisis de la función Fuerza Armada -industria, Fuerza Armada-control social, etcétera, lo que nos permitirá ver cuánto cuestan realmente esas funciones y si no podrían ser realizadas por otras entidades; y,(iii) una vez reunido todo este material, vendrá una síntesis conceptual sobre la base de todo lo expuesto. No será una interpretación del embajador Palma y mía sino un desarrollo objetivo sobre las exposiciones sectoriales en forma integrada. Someteremos los resultados a la llamada sociedad civil, vale decir, universidad, Iglesia, industria y sector político: partidos, Congreso de la República. Luego, y paralelamente, se realizará una encuesta nacional a través de una página web, con preguntas centrales que traduzcan de un modo simple el esquema temático desarrollado. Esta investigación nos traducirá el modo de pensar de los sectores dirigentes en cada uno de los ámbitos sociales.

En alguna medida será un tipo de resultado selectivo. Y será complementado con una investigación bajo la técnica del *focus group* realizado por una empresa especializada en encuestas e imagen en trabajos que serán efectuados en las principales regiones del Perú en las cuales la Fuerza Armada ha jugado un rol relevante, como fronteras, ciudades –Lima, Trujillo, Arequipa–, áreas de conflicto interno y áreas de conflicto externo. Tendremos, entonces, un mapeo de la imagen real de la Fuerza Armada en su inserción dinámica en la sociedad peruana, por regiones y estratos sociales. En la medida en que tengo conocimiento, este tipo de trabajo no ha sido realizado antes. De modo que el material de primera mano podrá servir de elemento básico de investigación. Los resultados de esta investigación serán recogidos en un libro, que será puesto a disposición de todos los sectores interesados. Así, el objetivo final de todo el trabajo es llegar a la creación de una instancia de formación profesional —facultad, instituto o cursos, en universidades (pregrado, maestría y doctorado)— que genere un sector civil técnicamente entrenado en administración de la defensa.

En este esquema resulta central la definición de conflicto, las opciones de conflicto o no conflicto, en qué niveles, y cómo administrarlos, y en este sentido, lo desarrollado desde el inicio de estos trabajos nos permitirá un acercamiento real y útil al complejo fenómeno de la corporación militar, su función y su forma de inserción histórica en la sociedad peruana.

CAPITULO IV: INFORME DE IMASEN SOBRE LA OPINIÓN EN DIVERSAS ZONAS RESPECTO A LAS FUERZAS ARMADAS: A:"FOCUS GROUP" Y B: ENCUESTA

A. INVESTIGACIÓN CUALITATIVA: "FOCUS GROUP" IMAGEN DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL PERÚ.

I. Antecedentes de la investigación

II. Marco Técnico

III. Desarrollo de las Dinámicas

- 3.1. Relación entre civiles y militares
  - 3.1.1. La subordinación al poder civil
  - 3.1.2. Los gobiernos militares
  - 3.1.3. La situación actual
- 3.2. Imagen de las Fuerzas Armadas
  - 3.2.1. Mejor episodio
  - 3.2.2. Peor episodio.
  - 3.2.3. Síntesis
- 3.3. Funciones de las Fuerzas Armadas
  - 3.3.1. Riesgo Fronterizo
  - 3.3.2. Control del orden interno
  - 3.3.3. Las Fuerzas Armadas y el Desarrollo Nacional
- 3.4. Cambios y Reformas
  - 3.4.1. Modernización en las Fuerzas Armadas
  - 3.4.2. Reducción de efectivos
  - 3.4.3. Compra de armamento
  - 3.4.4. Derecho al voto
  - 3.4.5. Fiscalización de las Fuerzas Armadas
  - 3.4.6. Defensor de los militares
  - 3.4.7. Los servicios de inteligencia
  - 3.4.8. Participación en las actividades empresariales

IV. Conclusiones

I. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Dentro del esquema analítico del proyecto "Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú" que realizó **CEPEI** con los auspicios de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), a IMASEN S.AC. le fue encargada la realización de un estudio cualitativo acerca de la imagen de las Fuerzas Armadas en un contexto donde se busca redefinir su rol, lo cual no sólo significa su reorganización sino el planteamiento de temas como la definición de la seguridad nacional, las relaciones civil-militares, los mecanismos de poder al interior de nuestra sociedad, entre otros. En ese sentido, los objetivos de la presente investigación fueron:

- Evaluar la percepción que tiene la población investigada sobre el rol que han desempeñado en el país las Fuerzas Armadas y el que deben cumplir en el futuro.
- Determinar las demandas de cambio por parte de la población sobre las Fuerzas Armadas.
- Determinar la forma en que se perciben las relaciones civiles / militares y las demandas de cambio existentes.
- Evaluar la imagen de las Fuerzas Armadas con relación de:
  a. Sus fortalezas
  b. Sus debilidades
  c. Sus funciones

Determinar las expectativas generadas por los anuncios de reorganización y redimensionamiento de las Fuerzas Armadas.

II. MARCO TÉCNICO

Con el fin de realizar la presente investigación se tomaron en cuenta los siguientes aspectos técnicos:

2.1. Universo

Personas de 25 años a más de nivel socioeconómico medio en las ciudades de Lima, Tacna e Iquitos. En el caso de Huancavelica se tomó el nivel socioeconómico más alto que existía en la zona.

2.2. Metodología

Se aplicó la técnica de grupos de enfoque (focus group), que consiste en dinámicas de grupo de 6 a 8 personas, con características homogéneas, dirigidas por una persona experta en la animación de las mismas.

Las sesiones se desarrollaron sobre la base de una guía de pautas elaborada por Imasen y previamente aprobada por el cliente.

2.3. Diseño de las dinámicas

Se decidió efectuar dos dinámicas grupales. las que se distribuyeron de la siguiente manera:

LIMA

1. Hombres de 25 a 34 años del nivel socioeconómico medio típico.
2. Mujeres de 25 a 34 años del nivel socioeconómico medio típico.
3. Hombres de 35 a más años del nivel socioeconómico medio típico.
4. Mujeres de 35 a más años del nivel socioeconómico medio típico.

IQUITOS

5. Hombres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico medio típico.
6. Mujeres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico medio típico.

HUANCAVELICA

7. Hombres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico bajo superior.
8. Hombres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico bajo superior.

TACNA

9. Hombres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico medio típico.
10. Hombres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico medio típico.

2.4. Perfil de los grupos

Los grupos quedaron conformados de la siguiente manera:

LIMA

G-1 Hombres de 25 a 34 años del nivel socioeconómico medio típico. Participaron 6 personas con un promedio de edad de 31 años. Los participantes eran residentes de los siguientes distritos: Santiago de Surco, Miraflores y San Borja.

G-2 Mujeres de 25 a 34 años del nivel socioeconómico medio típico. Participaron 7 personas con un promedio de edad de 31 años. Los participantes eran residentes de los siguientes distritos: Santiago de Surco, Miraflores y San Borja.

G-3 Hombres de 35 a más años del nivel socioeconómico medio típico. Participaron 6 personas con un promedio de edad de 47 años. Los participantes eran residentes de los siguientes distritos: Santiago de Surco, Miraflores y San Borja.
G-4 Mujeres de 35 a más años del nivel socioeconómico medio típico. Participaron 6 personas con un promedio de edad de 42 años. Los participantes eran residentes de los siguientes distritos: San Isidro, Santiago de Surco, Miraflores, La Molina y San Borja.

IQUITOS

G-5 Hombres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico medio típico. Participaron 6 personas con un promedio de edad de 37 años. Los participantes eran residentes de la ciudad de Iquitos.
G-6 Mujeres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico medio típico. Participaron 5 personas con un promedio de edad de 38 años. Los participantes eran residentes de la ciudad de Iquitos.

HUANCAVELICA

G-7 Hombres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico bajo superior. Participaron 8 personas con un promedio de edad de 38 años. Los participantes eran residentes de la ciudad de Huancavelica.
G-8 Mujeres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico bajo superior. Participaron 8 personas con un promedio de edad de 40 años. Los participantes eran residentes de la ciudad de Huancavelica.

TACNA

G-9 Hombres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico bajo superior. Participaron 7 personas con un promedio de edad de 35 años. Los participantes eran residentes de la ciudad de Tacna.
G-10 Mujeres de 30 a 50 años del nivel socioeconómico bajo superior. Participaron 6 personas con un promedio de edad de 40 años. Los participantes eran residentes de la ciudad de Tacna.

2.5. Método de muestreo y reclutamiento

Para ubicar a las personas que cumplan con los requisitos necesarios para participar en la investigación, se utilizó un diseño probabilístico polietápico con selección aleatoria de:

- puntos de partida,
- calles, edificios y viviendas por el método del «random route»,
- hogares por el sistema Kish.

Una vez identificadas a las personas que cumplieran con los requisitos se aplicó la técnica de la «bola de nieve».
La «bola de nieve» es el método por el cual una vez ubicada a una persona con las características requeridas, se le pide que identifique a otra persona que cumpla con los requisitos necesarios. En cada grupo no se incluye más de dos personas que tuvieran una relación previa.
A todas las participantes se les aplicó previamente un pequeño cuestionario denominado ficha de reclutamiento, destinado a conocer sus hábitos, además de los datos de control necesarios para su calificación e inclusión en el grupo respectivo.

2.6. Fecha de realización de las dinámicas

Las dinámicas en Lima se realizaron entre el 14 y el 21 de marzo del 2002, mientras las de provincias se realizaron entre el 13 de marzo y el 10 de abril.

III. DESARROLLO DE LAS DINÁMICAS

Para complementar la investigación realizada por el equipo de 24 especialistas en los campos ya señalados al comienzo de esta trabajo, se encargó a la empresa Investigación sociológica y de mercados IMASEN, la realización de un estudio cualitativo sobre la imagen de las Fuerzas Armadas dentro de un contexto en el que se busca redefinir su rol, investigación que supone establecer la percepción sobre otros temas como ser , las relaciones civil-militares, los mecanismos de poder al interior de la sociedad peruana, los conceptos de seguridad, entre otros.
Desde esta perspectiva, se establecieron los siguientes objetivos:

- Evaluar la percepción que tiene la población investigada sobre el rol que han desempeñado en el país las Fuerzas Armadas y el que deben cumplir en el futuro.
- Determinar las demandas de cambio por parte de la población sobre las Fuerzas Armadas.
- Determinar las demandas de cambio por parte de la población sobre las Fuerzas Armadas.
- Determinar la forma en que se perciben las relaciones civiles-militares y las demandas de cambio existentes.

- Evaluar la imagen de las Fuerzas Armadas con relación a:
  a) sus fortalezas
  b) sus debilidades
  c) sus funciones
- Determinar las expectativas generadas por los anuncios de reorganización y redimensionamiento de las Fuerzas Armadas

El universo ha sido constituido por personas de más de 25 años, de nivel socioeconómico medio en las ciudades de Lima, Tacna, Iquitos y Huancavelica, en donde se tomó la muestra entre personas provenientes del más alto nivel socioeconómico existente en la zona.
La metodología empleada ha sido la de grupos de enfoque (focus group), es decir, dinámicas de grupo de 6 a 8 personas, con características homogéneas, dirigidas por una persona experta en la animación de las mismas.

3.1. Relación Civil Militar

El tema analizado ha sido el nivel de conciencia de las personas acerca de la necesidad de que las Fuerzas Armadas estén supeditadas al poder civil y cuál debería ser el rol de los militares en una democracia. Se ha incluido el asunto de los golpes militares y la trascendencia que han tenido para el país.
En este tema, lo primero a subrayar como producto de la investigación es que existe una brecha muy grande entre civiles y militares. Los sentimientos predominantes son la desconfianza y el temor. En general, en todos los participantes existe la imagen de una institución cerrada en sí misma y que margina intencionalmente a los civiles. Esta distancia es acentuada por el status especial que tienen los militares frente a los civiles en razón de los beneficios especiales de que gozan y de los que carecen los ciudadanos comunes. Ingreso seguro, servicios de salud, escuelas, etc. Y ellos se ha retro-alimentado con la difusión por los medios de comunicación de la forma de vida que han tenido muchos de los altos mandos militares en la época fujimorista. Otro elemento de alejamiento, cuando no rechaza, es el trato hacia los subalternos dentro de las instalaciones militares. Ello origina que los civiles vean con temor el que los jóvenes se integren voluntariamente a las Fuerzas Armadas, formación que aprecian solo como conveniente para el caso de los pandilleros o jóvenes asociales que no tienen la posibilidad de superarse por otros medios. Pero, en todo caso, nadie lo desea para sus propios hijos.

Otro punto central de distanciamiento apuntado, es el que los militares no sean juzgados por la ley civil en el caso de los delitos comunes. Esto es apreciado como una real injusticia y es causa de profundo resentimiento.

3.1.1. La subordinación al poder civil

Las sucesivas constituciones del Perú han asignado a las Fuerzas Armadas un rol no deliberante. A pesar de ello, las sucesivas intervenciones en las cuales militares han asumido el poder, constituyen el lapso más largo en la historia del Perú. De esto es perfectamente consciente la población, según las consultas efectuadas, pero distinguen básicamente tres intervenciones claramente diferenciadas: la del General Juan Velasco Alvarado, la del General Morales Bermúdez y la del reciente gobierno de Alberto Fujimori.

Sobre las intervenciones militares no existe una posición de principio en contra. Las posiciones son contradictorias. En unos casos los entrevistados las aprueban cuando los resultados en términos económicos o de paz social son positivos. En otros, cuando esto no se logra, la posición es negativa. Pero no se ha dado una actitud principista clara y menos que se base en la Constitución. Los cuestionamientos surgidos lo han sido básicamente por el afán de lucro personal y la falta de preparación para la administración económica o política, o la carencia de capacidad para tomar decisiones correctas. No se ha dado el caso de una crítica fuerte por la interrupción a la vida democrática. Son los resultados los que cuentan y no los principios. Se han dado incluso opiniones tipo diagnóstico social como "los peruanos necesitan que los manden". Ello revela, diríamos nosotros, una grave falta de conciencia cívica y desconocimiento de la Constitución que estaría en la base del sustento de las intervenciones militares.

Las opiniones revelan un rechazo al abuso, pero no necesariamente una actitud contra las formas de gobierno autoritarias, aunque fueren militares. En casos de crisis o de ineficiencia de los gobiernos democráticamente elegidos, muchos participantes justifican una ruptura del orden constitucional y una mayor presencia de los militares en el poder.

El miedo al terrorismo resulta una causa genérica para justificar la intervención. Y, en este caso, los costos de los excesos son aceptables. Hay una opinión genérica de que el fenómeno subversivo no habría podido ser derrotado en el marco del respeto a la ley. Ello revela, diríamos nosotros, el bajísimo aprecio en nuestra sociedad por la ley o la legalidad, en parte basada en los bajos niveles de educación o en la

carencia de una sociedad realmente ciudadana.

La percepción sobre los excesos con respecto a los derechos humanos varía en su tolerancia según sea el entrevistado persona de ciudad grande o residente de las zonas de lucha y que haya tenido que ver o presenciar estos actos. En este último caso, el rechazo a estas inconductas es obvio.

Una actitud generalmente positiva se refiere a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas para el desarrollo, como construcción de puentes y carreteras en zonas rurales. Ello especialmente en zonas alejadas.

3.1.2. Los gobiernos militares

En este punto se dan dos paradigmas: el del gobierno del General Juan Velasco Alvarado y el del General Francisco Morales Bermúdez. Sobre el primero se dan opiniones opuestas. Se le asocia con la Reforma Agraria, recordándose inclusive textualmente la frase "La tierra es para quien la trabaja". Frente a esta medida los consultados registran opiniones divididas. Unos sostienen que la eliminación del latifundio fue una medida necesaria no sólo por razones de justicia, sino de cambio económico y sobre todo social y que ello evitó que pudiera desarrollarse después el proceso subversivo con intensidad. Otros sostienen que en este tipo de medidas se encuentra el problema económico por el que el Perú atraviesa hoy día. Otra posición intermedia es la que sostiene que la Reforma Agraria intentó solucionar una situación insostenible en el campo pero que su mala administración posterior llevó a que los resultados no fueran positivos.

Es interesante observar que cuando los entrevistados establecen que la causalidad para la ruptura militar se origina en errores del gobierno civil, las personas no sólo manifiestan una permisividad, sino aún asumen una actitud distante frente a la necesidad de modificar la conducta militar como si fuera un asunto que no les concerniera.

En provincias se aprecia una mejor posición hacia el gobierno del General Velasco y la Reforma Agraria, en cambio, en Lima la posición suele ser adversa, sobre todo en los sectores medios y altos, no sólo en relación a la expropiación, sino a que la ciudad cambió por los efectos de la inmigración masiva y descontrolada.

Se admite en general y se critica, que las intervenciones militares en la política traigan por consecuencia una reducción de las libertades individuales incluyendo la de expresión y la violación del respeto de los derechos humanos.

Hay que subrayar que las evaluaciones negativas sobre la gestión de gobierno abarcan indistintamente a los gobiernos civiles y a los militares. Algunos participantes enfatizaron el nacionalismo como un componente positivo de los gobiernos que tiende a darse más en los militares.

El concepto de régimen cívico-militar no aparece claro en los participantes. Y así no les es posible deslindar claramente cómo fue la real participación militar en el gobierno de Fujimori. No pueden precisar si las Fuerzas Armadas tuvieron más poder en ese lapso o si, por el contrario, fue una cúpula militar la que estuvo al servicio del gobierno y las Fuerzas Armadas fueron utilizadas dentro de las jerarquías de mando y obediencia. Hay quienes rechazan el golpe militar por el riesgo de las reacciones internacionales que podrían ser negativas para la economía, sin formular un claro rechazo al movimiento mismo ni referencia a la Constitución. Cabe señalar que la referencia a la Constitución se ha dado en muy pocos casos. En general, de acuerdo a estas percepciones, la posibilidad de que ocurra o no un golpe de estado podría acrecentarse en la medida en que se recupera la imagen de las Fuerzas Armadas. Lo que coincide con la causal explicativa y justificatoria en algunos casos, de intervención militar ante las situaciones de crisis, desorden e ineficiencia de los gobiernos civiles.

3.2.3. La situación actual

Parte de los participantes sostienen que con el gobierno actual se da una subordinación de los militares al poder civil y se señala como muestra el nombramiento de una civil como Ministro de Defensa. Sin embargo, ello no es visto como algo positivo, pues los entrevistados desconfían de la capacidad de un civil para ponerse al frente de militares de carrera y, más aún en caso de un conflicto bélico. Los consultados fueron de opinión de que se requiere tener una formación militar para dominar una serie de aspectos relacionados con la seguridad nacional. Reconocieron, sí, que un buen equipo de asesores puede compensar esta carencia. Parte de los consultados no podían identificar claramente las ventajas de tener un civil a la cabeza del Ministerio de Defensa. La reducción del poder militar la aprecian muchos como transitoria y para estas personas el que los militares vuelvan al poder les parece una situación inevitable. O, de otro lado, la necesidad de mantener el control en el espacio nacional sobre la población llevaría siempre a los civiles a depender de los militares. Algunos llegaron a expresar que la subordinación de las Fuerzas Armadas al gobierno civil es puramente formal y que siguen siendo "los que

mandan". Para estos la ingerencia de los militares en el poder político ha sido constante en todas las épocas históricas. Entre los consultados existe en general dificultad para pensar que en el Perú puedan cambiar realmente las correlaciones de poder. Existe una especie de resignación, una tendencia a aceptar como inevitables las situaciones que se consideren negativas. Se nota, además, poca claridad acerca de los elementos que puedan garantizar esta subordinación. En muchos casos, lo que interesa a los consultados es que las instituciones castrenses se pongan del lado de la población, importándoles menos el que estén del lado del gobierno civil, lo que pone de manifiesto que los entrevistados no se sienten siempre cercanos ni representados en el poder civil.

3.2. La imagen de las Fuerzas Armadas

Los consultados en general sostienen que en la sociedad se ha producido una pérdida de valores que también ha afectado a las instituciones castrenses. Los entrevistados no han revelado un paradigma claro de lo que debe ser un miembro de las Fuerzas Armadas. Se menciona a los héroes de la Guerra con Chile, como referente más cercano, pero se menciona que los militares peruanos se habrían siempre caracterizado por aspectos negativos, como la búsqueda de las ventajas del beneficio personal, el abuso de autoridad y la falta de respeto a los ciudadanos, la corrupción o aún el escaso interés en defender los intereses nacionales. Algunos participantes perciben diferencias entre los diversos institutos. En los niveles medios existe el estereotipo de que los marinos tienen una formación mayor que los otros miembros de las Fuerzas Armadas. A estos últimos se les percibe como más cuestionable y menos guiado por los principios que debían regir la vida militar. Predomina, en general, negativa de las Fuerzas Armadas que se traduce en la imposibilidad de identificarse con algún miembro de ella. Los pocos que despiertan admiración o reconocimiento son los que se enfrentaron al gobierno de Fujimori o aquellos que han llegado a la categoría de héroes nacionales por su actuación en el campo de batalla. Los entrevistados, en su gran mayoría, estuvieron de acuerdo en que la imagen de las Fuerzas Armadas en la población civil se encuentra en uno de sus peores momentos, por dos razones principales, la violación sistemática de los derechos humanos en determinadas zonas del país y su participación en la red de corrupción que se desarrolló durante el gobierno de Alberto Fujimori. Colabora a esto la actitud de lejanía y de abuso o prepotencia de los militares hacia la población en general. Esta dificultad de los militares para relacionarse con el mundo civil tendría como una de sus causas la falta

de una preparación adecuada, así como la subsistencia de ciertos privilegios.
Otra de las razones que se señalan para el distanciamiento tiene que ver con la propia organización y el manejo de recursos y efectivos en esta institución. Los entrevistados perciben a los institutos castrenses como espacios cerrados y una particular visión de las cosas. Las personas en general sienten que quien entra en las Fuerzas Armadas adquiere rasgos distintivos: la forma de caminar, una cierta parquedad en el hablar, la disciplina, pero sobre todo la conciencia de no ser igual a los civiles, esto último relacionado a la existencia de abusos de autoridad.
Los consultados advierten no sólo los problemas de formación sino aún cómo está estructurada la institución y cómo funciona. Y se preguntan con actitud crítica cómo fue posible que con tanta facilidad se cambiaran los sistemas de ascenso, de nombramiento para los altos cargos, etc. Lo que permitió que las instituciones Castrenses fueran copadas y utilizadas. Sobre este punto en general se está de acuerdo en que la estructura vertical de la institución, la concepción basada en que las ordenes se cumplen sin dudas ni murmuraciones, permitió que la institución terminara sometida a la mafia de fujimontesinistas. Se sugieren entonces medidas de serio control, aunque no se está de acuerdo sobre si éste debería ser ejercido por la Contraloría o un mecanismo interno. Pero se está de acuerdo en que se requiere una mayor fiscalización en los procedimientos de adquisición y manejo de recursos.

3.2.1. Mejor episodio

Cuando a los entrevistados se les pregunta sobre el mejor episodio militar en la historia de las Fuerzas Armadas, surge una evocación espontánea de los personajes que intervinieron en la Guerra del Pacífico. Surgen entonces Miguel Grau y Francisco Bolognesi. Se reconoce el valor personal de ellos, pero dentro de la ausencia de victorias. La incapacidad de las Fuerzas Armadas y de la organización del país en general para generar éxitos. Es decir que el problema de imagen de las Fuerzas Armadas es más profundo que el fenómeno de corrupción de la última década.

3.2.2. Peor episodio

La imagen negativa es general. Se concreta en los abusos, los maltratos, las violaciones de los derechos humanos. En el caso del gobierno del General Velasco Alvarado, las opiniones son contradictorias. Mientras unos sostienen que se dio la justicia en el campo, se acabó con los latifundios, con la explotación inhumana del campesino, otros lo ven como la liquidación del potencial del agro y la concentración de la administración o agudización del centralismo. Otros sostienen que el

momento más negativo de las Fuerzas Armadas ha sido el de su participación en el gobierno de Alan García Pérez, por los abusos cometidos contra la población civil como práctica sistemática para liquidar la subversión. Otros sostienen que lo fue durante el gobierno de Fujimori en donde además de los mismos abusos, se produjo el fenómeno de la corrupción y sometimiento de la población civil.

Síntesis

Se han registrado entre los consultados, dos tendencias diferenciadas con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en la vida política del país:
La primera, sostiene que siempre han tenido gran influencia, independientemente de si ejercían el poder directamente o no. La segunda asocia su participación a los golpes militares o a las crisis internas del país, como lo ocurrido en la década reciente con la subversión. La opinión de que no hayan tenido nunca mucho poder o participación, casi no existe.
Ahora bien, sobre los que manifiestan que las Fuerzas Armadas han tenido siempre una posición de influencia, se dan a su vez, dos tipos de percepciones los que la consideran esencialmente negativa y los que distinguen épocas y situaciones, aceptando lo positivo de algunas circunstancias. El cuestionamiento más serio se da por su participación en la década reciente y allí los juicios se concentran en: a) abusos y violación de los derechos humanos b) corrupción c) relaciones con el narcotráfico. En cuanto a la causalidad de la participación, en la mayor parte de los casos la circunscriben a la conducta de un período y, en la mayor parte de los casos, la concentran en el último decenio. Muy pocos perciben la naturaleza estructural de la participación y el carácter cíclico de la asunción del poder.
Las posiciones son su mayoría ambivalentes. Y admiten que en caso necesario como lo fue en la lucha contra la subversión se les puede dar más poder, es decir que el comportamiento del poder civil puede tratar con ellas con un mecanismos como de compuertas que se les abre en cuanto la situación interna lo requiere.
Se puede concluir que la población no tiene claro cuál debe ser la participación de la Fueras Armadas en el ejercicio de administración política del Estado o cual fuere la cuota de poder que les corresponde. Hay sí un convencimiento general que ellas han cumplido y cumplen un rol clave en lo que se refiere a la defensa externa e interna y que si está mal con ellos, podría ser peor sin ellos. Se han dado posiciones en las cuales existen críticas a su capacidad para defender la integridad territorial y para defender los intereses nacionales frente a los países vecinos. La ambigüedad que es la característica general puede llevarnos a concluir que ella surge de un

comportamiento actual cuestionable y a la vez a la esperanza de que este comportamiento pueda ser mejor en el futuro.

3.3. Funciones de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas aparecen en general como una institución necesaria para el país encargada de la defensa, integridad y seguridad del territorio nacional. Todo ello implica estar en capacidad para enfrentar situaciones de conflicto con cualquier país fronterizo o situaciones de terrorismo internacional o como las que puedan crearse por las FARC en Colombia y el narcotráfico.

La claridad en la percepción de lo que deban ser las funciones esenciales de la Fueras Armadas no significa que los entrevistados consideren que ellas se han cumplido. Tienen muy claro el recuerdo de la derrota de la guerra con Chile y la reciente de la guerra con el Ecuador.

Algunos de los participantes expresaron una visión más amplia de los roles de las Fuerzas Armadas y sostuvieron que por ejemplo a la manera de Chile, que se han manifestado dispuestas a defender los intereses chilenos en cualquier parte del mundo, en lo que se refiere evidentemente a los intereses económico-comerciales, aunque no llegaron a postular que las Fuerzas Armadas peruanas asumieran un rol semejante. Se mencionó sin embargo, tareas típicas de apoyo al comercio o a la economía como ser la lucha contra el contrabando.

Dentro de los roles tradicionales se distingue el de la función fronteriza. Aquí se han manifestado opiniones a favor de apoyar a los militares. Como puntos concretos han sostenido la necesidad de la reubicación de los puestos fronterizos más acorde con la realidad de las posibilidades conflictivas y económicas políticas. Esta opinión surge naturalmente de los participantes consultados en región de frontera. En este mismo sentido, abogan por políticas de estado que mejoren el nivel de vida en las zonas de frontera. Los participantes de Iquitos han señalado especialmente que los problemas del descuido fronterizo en esa región se deben no solo a los militares sino al gobierno civil que mantiene una posición de abandono. Hay acuerdo general que las Fuerzas Armadas deberían involucrarse en el orden interno rubro dentro del cual conceptúan al narcotráfico y al terrorismo.

En resumen, los entrevistados han sido unánimes en sostener que las Fuerzas Armadas deben defender al país en lo que se refiere a la integridad territorial. Igualmente se ha registrado coincidencia en cuanto a otros roles como ser el del apoyo en la defensa de los intereses económicos, en el orden interno lo que incluye subversión y narcotráfico, así como a la participación en tareas de desarrollo en regio-

nes alejadas como ser la construcción de carreteras y otras labores que incluyen las de salud.

3.3.1. Los riesgos fronterizos

Chile, Ecuador y Colombia son los países vecinos que son vistos como una mayor amenaza la integridad de nuestras fronteras. En el caso de Chile, persiste la sombra de la guerra y existiría una animadversión histórica. Ecuador es percibido como una amenaza potencial debido al reciente conflicto, pues anteriormente se confiaba en una superioridad militar del Perú. Colombia es percibida como un riesgo en razón de las incursiones fronterizas de las FARC, pero no se precisa nada más. Predomina la impresión de que las Fuerzas Armadas no están preparadas para enfrentar un conflicto. Las razones para ello son los resultados del reciente conflicto con el Ecuador, la desorganización interna y los negociados en la compra del armamento. Esta percepción coincide paralelamente con la certidumbre de un conflicto armado para el que deberíamos estar preparados. No se precisan, sin embargo, ni causas ni opciones. La crisis económica en la región no se la aprecia como un factor disuasivo de conflictos. Los entrevistados participantes en la dinámica de grupo, sienten que detrás de los conflictos se encuentran siempre grandes intereses relacionados muchas veces con los traficantes de armas. En la percepción de los consultados el Perú siempre habría pecado de ingenuo frente a los países limítrofes. Así, en el momento actual la compra de armamento por Chile debería llevar a la desconfianza. De otro lado, los residentes de Iquitos cuestionan vivamente los acuerdos con el Ecuador.

Se da entre los entrevistados una actitud de marcada insatisfacción en relación a la falta de iniciativa demostrada por las autoridades peruanas para tomar actitudes firmes en defensa de cualquier tentativa que vaya contra la integridad territorial. Se menciona el caso de la difusión de mapas que alteran nuestros límites con países vecinos. No hay una opinión generalizada sobre a quien corresponda tomar estas decisiones. Unos sostienen que estas decisiones deberían estar en manos de las Fuerzas Armadas y se basan en que son los mandos militares los que conocen mejor la situación en las fronteras. Otros sostienen que debe ser el Presidente de la República con su equipo de asesores y una tercera posición que es la del Presidente con los mandos de las Fuerzas Armadas. En todo caso, se aprecian dudas sobre quién debería tomar las decisiones en los casos de conflicto exterior. Las dudas

parecen sustentarse en la percepción de errores que se han dado en la defensa nacional y que serían compartidos por las instituciones civiles y militares. Esta percepción se acentúa en la frontera sur, en donde se señala la pasividad tanto de las Fuerzas Armadas cuanto de las autoridades locales o el propio gobierno central.

3.3.2. Control del orden interno

Se dio un acuerdo general entre los participantes para mencionar que el terrorismo no había sido erradicado de nuestro país. Pero se dieron posiciones diferentes según la zona investigada. En Lima se da un mayor temor frente al rebrote subversivo, lo que se debería a la incidencia de la información periodística al respecto. En el caso de Iquitos en cambio, este problema no es considerado sustancial. Hay que mencionar que Iquitos fue una de las regiones en donde se registró menos el fenómeno subversivo.

En Huancavelica se da una mayor preocupación desde que se aprecia que las condiciones que dieron lugar a la subversión se mantienen. Los resultados de la represión sin cambiar las condiciones de miseria e injusticia les parecen sólo temporales. Allí se registró una crítica espontánea a la ley dada por el gobierno recientemente en torno a la participación en marchas y manifestaciones. La norma allí ha sido interpretada por algunos como un intento del gobierno de turno de acallar el descontento, lo que llevaría a estimular más las salidas violentas. En esta región se dio además, claramente en las intervenciones un profundo temor a que pueda darse nuevamente un encuentro entre subversivos y fuerzas del orden, dado que en estas circunstancias la población queda entre dos fuegos, como fue el caso en la subversión senderista. Hay que observar que para ellos los militares no son sinónimo de seguridad. Esta actitud contrasta con toda claridad con la recogida en los niveles medios y altos de Lima. Obviamente esto se basa en la diferente experiencia de participación en la violencia que se dio en ambas regiones. En Tacna muchos de los entrevistados expresaron, a diferencia de los anteriores, que el propio gobierno habría contribuido al rebrote del terrorismo al cerrar las bases militares en la zona de la selva y otras, lo que implica que en esta percepción son los militares y su capacidad operativa en donde reside el factor principal en el surgimiento del fenómeno. Resulta claro que ellos son los llamados a combatir la acción subversiva, para lo cual se requiere según expresaron, trabajo estratégico, inteligencia y equipo. Es en Tacna donde se responsabiliza más claramente al fuji-montesinismo del posible resurgimiento de la subversión.

En síntesis, la participación de las Fuerzas Armadas en el orden interna, en la espe-

cificidad del fenómeno subversivo tiene aspectos positivos y negativos en la percepción de los entrevistados. Se aprecia como positivo resultado el de la contención del problema y como negativo, los excesos contra la población civil. Predomina la opinión de que son las instituciones castrenses las que deben hacer frente a la subversión, pero que corresponda a las autoridades el que no se vuelvan a dar violaciones a los derechos humanos. En el caso de los entrevistados de provincias, se afirma de modo general, que no basta la represión militar y que el gobierno debería solucionar las carencias más urgente, que son el terreno fértil para la subversión. La policía es apreciada como una institución que, en el mejor de los casos, pero que de ninguna manera podría enfrentar la subversión. Y según los entrevistados, no se trata de equipamiento sino de falta de capacitación en general.

3.3.3. Las Fuerzas Armadas y el desarrollo nacional

Los entrevistados estuvieron de acuerdo en que en tiempo de paz las Fuerzas Armadas deberían involucrarse en actividades de beneficio social y de apoyo a los sectores más pobres de la población. Se espera de ellas, igualmente, su participación en coyunturas de emergencia por desastres naturales, caso el Fenómeno del Niño. Se menciona con especificidad la participación de ellas en la construcción de infraestructura vial y de comunicaciones. Ello, sin embargo, no debiera interferir en la creación de puestos de trabajo para los ciudadanos comunes, es decir, cuando las empresas pueden asumir la tarea. Existe también una cierta duda relacionada a la corrupción en la construcción de carreteras.

3.4. Cambios y reformas

Existe consenso entre los entrevistados acerca de la necesidad de efectuar cambios al interior de las Fuerzas Armadas. Ellos deberían tener como uno de los objetivos, la mejora de la relación con la comunidad. Los cambios mencionados han sido los siguientes:

3.4.1. Modernización en las Fuerzas Armadas

La primera idea surgida en este punto, es la mejora en equipo y tecnología. Se da una conciencia general de que ellas no tienen acceso a los últimos avances en armamento. El origen de esta impresión tendría que ver con los resultados negativos del último conflicto con el Ecuador. Esto tiene que ver también con la capacitación. Es opinión generalizada el que los miembros de las Fuerzas Armadas en todos sus niveles, tengan acceso a la educación superior, especialmente en los cua-

dros superiores. Ellos deberían acceder a un segundo nivel profesional civil. También se aprecia una necesidad de una mejor formación aún en áreas militares, como puede ser la inteligencia. Se da también la opinión generalizada de que la modernización es tarea impostergable, pero pasa primero por la satisfacción de necesidades básicas, como la alimentación y los pertrechos más elementales.

Otro punto importante en relación con la formación que ha sido mencionado en general, es el de la necesidad de mejorar los mecanismos de selección en el ingreso a los institutos armados. Los participantes consideran que en gran medida las limitaciones que se enfrentan tienen que ver con el origen de quienes entran a formar parte de ellas, con el bajo nivel educativo que tienen los sectores populares que son los predominantes en la composición de las Fuerzas Armadas. La adecuada selección es el primer requisito. Él tiene que ser complementado con la formación en el interior de los institutos. Ello implica no solo la formación técnica profesional, sino también la intelectual, el soporte psicológico y la formación ética o en valores.

La formación profesional debe alcanzar todos los niveles, aún el escalafón más bajo, como es el de la tropa- Esta formación integral debe comprender la capacitación en poblaciones civiles, para posibilitar su fácil inserción en la sociedad al término de su vida militar. Esto en todos los niveles.

Respecto al papel que debe desempeñar el servicio militar obligatorio en la modernización de las fuerzas armadas, no hubo consenso en relación a las dos ideas contrapuestas: a) Los que sostienen que es una pérdida de tiempo para los jóvenes, que además se arriesgan a ser maltratados, lo que convierte al servicio militar en una alternativa para vagos, pandilleros o personas de bajos recursos. Y, b) aquellos que cree que sirve para disciplinar y crear una identificación en los jóvenes con valores positivos- Es apreciación entre los consultados que las Fuerzas Armadas constituyen un mecanismo de ascenso social en todos los niveles.

3.4.2. Reducción de efectivos

Se percibe en general la presencia de un excesivo número de oficiales en las Fuerzas Armadas. En general, aunque los entrevistados sostienen no tener mucha información al respecto, sostienen la necesidad de una reducción, sobre todo en los oficiales de alta graduación. Ello se sustenta en la carencia generalizada de que las Fuerzas Armadas han perdido su estructura piramidal. La reducción debe basarse en una seria evaluación para que queden los más capaces. Los entrevistados desconocían en general, las medidas que han sido tomadas en este sentido. Algunos entrevistados expresaron el temor que las personas dadas de baja en la reducción pudieran

generar problemas de seguridad para la sociedad. Se asociaba lo ocurrido con las fuerzas policiales a lo que podría ocurrir con las militares. Una de las razones principales para la reducción es la de la incidencia del número y del presupuesto.

3.4.3. Compra de armamento

Todos los entrevistados expresaron su preocupación por la superioridad del armamento en Chile y Ecuador. A las dificultades propias de la escasez de recursos añadían como razones la de la corrupción y la de la falta de transparencia. Muchos de los entrevistados expresaron su poca fe en las medidas de control recientemente adoptadas. Parte de los entrevistados, especialmente los residentes de frontera manifestaron que la vulnerabilidad de ellas se da no sólo por la diferencia de capacidad y equipo, sino también, por la falta de condiciones básicas para la población, lo que debería llevar a una repriorización del gasto militar en esas zonas. Armas o desarrollo sería la disyuntiva. Otra razón para la disminución del gasto en la adquisición de armamento es la de que la posibilidad de un conflicto de gran magnitud es relativamente remota. Hay, sin embargo, quienes sostienen lo contrario. Coinciden todos en la necesidad de una planificación rigurosa para establecer prioridades. Se requiere un manejo inteligente de los pocos recursos para la adquisición de equipo, fue otra opinión generalizada.

3.4.4. Derecho al voto

Los que estaban a favor del derecho al voto se basaban en que con ello se podía impedir que se volviera a la participación subrepticia de los mismos en los procesos electorales, tal como se vio el fujimorismo. Otra razón argumentada fue la de la experiencia en otros países del mundo, sin mencionar cuales. Se argumentó igualmente a favor en razón de que es una posibilidad de que ello desarrolle entre los miembros de las Fuerzas Armadas una mayor identificación con los valores democráticos, lo que los llevaría a no actuar contra ella. Los que argumentaron en términos negativos lo hicieron sosteniendo que dudaban sobre la capacidad de los miembros de las Fuerzas Armadas para asumir su voto, sin que ello fuera objeto de consignas, consecuencia de órdenes u otro tipo de presión moral o psicológica. Estos temores se basaban en la percepción de un bajo nivel educativo en los militares. Otro argumento sobre lo inconveniente planteado por varios participantes era el de que si ellos votan y por ello están parcializados a favor de un candidato, se daría el riesgo de que ejercieran el control de un modo no transparente.

En este punto se puede concluir que si bien hubo buena parte de opiniones favorables para dar el voto a los militares, ello requiere, en opinión general de los entrevistados, modificaciones en los mecanismos electorales que garanticen la imparcialidad en el ejercicio de control.

3.4.5. Fiscalización de las Fuerzas Armadas

El tema de la corrupción ha estado constantemente presente en todos los grupos de trabajo asociado a los diversos temas de conversación. Las Fuerzas Armadas han sido asociadas a la corrupción, al narcotráfico y al contrabando. De allí que tanto en los grupos de Lima, cuanto las otras ciudades objeto de la investigación, fuera opinión unánime la necesidad de la existencia de órganos de control civil que fiscalicen las actividades militares y que ellos estuvieran sujetos a la justicia ordinaria. Fue opinión general el que por lo menos la Contraloría General de la República debiera encargarse, la que debería contar con miembros especializados o miembros retirados de los institutos castrenses. Muchos de los entrevistados no sabían que la Contraloría estaba facultada para ello, aunque no cumplió estas funciones. En este rubro los consultados asociaban la investigación a la necesidad fundamental de que los militares fueran juzgados en delitos comunes por el fuero común, dado que en la mayor parte de los casos el espíritu de cuerpo de la institución los defendía y los hacía inmunes a la justicia civil. En muchos casos se notaba una argumentación de principio, pero poco sólido en lo que se refiere al sustento originado, seguramente, en la falta de información.

3.4.6. Defensor de los militares

Fue general la opinión acerca de la falta de información sobre las posibilidades reales del ejercicio de la justicia al interior de las Fuerzas Armadas, es decir, de las posibilidades de que los miembros de esta institución pudieran obtener justicia frente a las arbitrariedades o los abusos de autoridad cometidos por los altos mandos de la institución. Lo que fue preocupación central fue la falta de canales para garantizar que un subalterno reciba un trato adecuado y digno. En este punto la opinión fue que la formación recibida ya los condicionaba al abuso y a la prepotencia. A la pregunta de cómo hace para lograr garantías de justicia al interior de la institución, hubo imprecisiones en las respuestas basadas en la falta de información. Algunos estuvieron a favor de la introducción de un Defensor Interno, pero otros, sobre este mismo punto, sostenían que un defensor especial instauraría con-

solidaría un doble sistema de justicia. Es decir, que no se percibe que este mecanismo sea una forma adecuada para evitar el abuso desde los altos mandos. Aparte de que se cree que un Defensor no podría evitar que se cambien las leyes para el ascenso de los militares, que se perpetúen las cúpulas en el poder o que se someta a toda la institución a los dictámenes del gobierno de turno.

3.4.7. Los servicios de inteligencia

En general los entrevistados opinan porqué estos servicios son comunes y son necesarios en todos los países. Se menciona que ellos deben estar siempre supeditados a la elección del Presidente de la República e integrados por personas de honestidad comprobada, con buenos equipos técnicos. Se mencionó en este sentido que el fenómeno de la subversión y del terrorismo internacional y el narcotráfico hacía requerir una institución de esta naturaleza. Fue opinión general que los lamentables sucesos ocurridos durante el régimen de Fujimori hacían requerir una reforma radical de la organización, incluyendo un cambio de nombre dada la mala impresión, la ansiedad y temor que este suscitaba en la población. El problema reside pues, no tanto en si debo o no existir un servicio de inteligencia sino en la forma como funcionen sus métodos y objetivos.

3.4.8. Participación en las entidades empresariales

La mayor parte de entrevistados mostró sus reservas en relación a que las Fuerzas Armadas asuman la dirección de alguna empresa. Como ejemplo se mencionó a la aerolínea TANS, que según los entrevistados no ofrecía un buen servicio, demostrando con ello no ser buenos administradores. En lo favorable se admitió que es esta una forma de generar recursos para la adquisición de equipo, así como el que estas empresas pudieran trabajar en zonas de servicios no rentables y en donde la actividad privada, por tanto, no se hace presente. Se mencionó a la empresa SIMA como un buen ejemplo de organización y autoabastecimiento pero no fue vista como organización empresarial que pudiera producir para la venta a terceros. Aquí se vio como riesgo el que pudiera verse comprometida en el tráfico de armas. Algunos entrevistados tuvieron una posición extrema señalando que los militares no deberían intervenir en actividades empresariales pues se convertirían en competencia desleal del sector privado. Para otros, estas actividades deberían ceñirse a la creación de estructura de beneficio social que fomente el desarrollo en las zonas más pobres de nuestro país.

CONCLUSIONES

A partir de la información consignada a lo largo del estudio se ha podido establecer el siguiente nivel de conclusiones:

- ***Sobre las relaciones entre civiles y militares***

- Se percibe que existe un gran distanciamiento entre los civiles y los militares. Ello se atribuiría a:
  a. Las Fuerzas Armadas son, para los consultados, una institución cerrada que excluye a los civiles.
  b. Se siente que el objetivo de la formación de un militar es darle a la persona ciertas características entre la que destaca el que se sienta diferente e incluso superior a los civiles.
  c. Se fomenta en los militares una cultura del abuso de autoridad que se practica con el subalterno pero que se extiende a la sociedad civil.
  d. Se le da a los miembros de las Fuerzas Armadas una serie de beneficios que no tiene el ciudadano común y corriente, particularmente los altos mandos.
  e. La existencia de una justicia militar que se ha venido aplicando para situaciones que deberían ser juzgadas por el fuero civil habría fomentado la impunidad.

- En lo que respecta a la necesaria subordinación de los militares al poder civil se ha encontrado que:
  a. Si bien se reconoce que los militares debieran estar sujetos al poder militar esta percepción corresponde a un "deber ser".
  b. Los argumentos que presentan los consultados para defender esta posición son bastante débiles. Aunque se menciona que ello aparece establecido en la constitución no suele ser uno de los aspectos a los que se concede más importancia.
  c. La debilidad de las posiciones de los consultados se manifiesta en su creencia de que pueden existir gobiernos militares eficientes y beneficiosos para un país.
  d. La forma en que los consultados evalúan los gobiernos militares pone en evidencia la debilidad de su posición frente a la necesaria subordinación de los militares a los civiles.
  e. Para criticar a los gobiernos militares se suele usar el mismo esquema de evaluación que para los gobiernos civiles. Pocas veces se ha puesto de manifiesto que la sola ruptura del orden constitucionalmente establecido ocasiona un daño al país.

f. Lo que las personas cuestionan más de los gobiernos militares es la falta de libertad de expresión y la falta de respeto a los derechos humanos. Lamentablemente ello no elimina la creencia de que pueden existir gobiernos autoritarios buenos.
g. Los consultados consideran que problemas como el terrorismo o incluso la falta de ineficiencia de los gobiernos civiles puede justificar que los militares tengan mayor poder.
h. Se piensa que el poder militar es algo que se puede abrir o cerrar a voluntad, lo cual allana el camino para que la historia vuelva a repetirse.
i. En el rechazo a un gobierno militar tiene mayor incidencia que el convencimiento de la necesaria subordinación al poder civil el que internacionalmente sea mal vista, así como la percepción de que las Fuerzas Armadas se hayan desprestigiadas.
j. Si bien la existencia de un Ministro de Defensa civil es considerado un símbolo de subordinación al poder civil, se duda de si resultará beneficioso o perjudicial para esta institución el que se haya tomado esta decisión.

- ***Sobre la imagen de las Fuerzas Armadas***

- Predomina una visión negativa de las Fuerzas Armadas. Ello se debe principalmente a lo ocurrido durante el gobierno de Fujimori, pero también tiene algunas raíces en el pasado, así como en las características que se les atribuye actualmente a los efectivos de las distintas armas.
- Se considera que en las Fuerzas Armadas se dio un proceso de corrupción, lo cual no se limitó a malos manejos de los recursos del estado.
- El prototipo del militar corresponde al de Miguel Grau, razón por la que no es de extrañar que se considere que la Marina tiene una performance mejor que el Ejército o la FAP (debe tenerse en cuenta que esta visión puede reflejar una cierta identificación de clase).
- A los consultados les resulta muy difícil encontrar personajes recientes de las Fuerzas Armadas con los cuales identificarse.
- Los héroes del Cenepa son para los consultados los jóvenes, casi niños, que fueron a defender nuestro país carente de armamentos. También se pondera a quiénes se enfrentaron al fujimorismo.
- Sobre la participación de las Fuerzas Armadas durante el gobierno de Alberto Fujimori las posiciones no están muy claras. Para algunos no hubo una participación institucional, mientras para otros se produjo un co gobierno. En cualquiera de las dos hipótesis se reconoce que el efecto para la institución y para

el ánimo de los militares es negativo.

- Para algunos la influencia de los militares en nuestro país ha sido fluctuante, mientras otros consideran que más bien ha fluctuado (a algunos les cuesta entender lo que puede ser una alianza cívico- militar).
- La influencia que han tenido los militares en nuestra historia es considerada totalmente negativa por algunos, especialmente por el régimen de Velasco Alvarado. Otros le reconocen a su participación aspectos positivos como por ejemplo el haber terminado con el abuso proveniente del latifundio o haber jugado un papel determinante en controlar el terrorismo.
- En las zonas del interior del país, particularmente aquellas que vivieron en el centro de la violencia subversiva, la imagen de las Fuerzas Armadas tiende a ser negativa con respecto a su capacidad para contener los abusos hacia la población civil.
- La participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de obras en beneficio de la comunidad o su participación en emergencias ayudan a que recuperen imagen.

- ***Sobre las Funciones de las Fuerzas Armadas***

- La principal tarea de las Fuerzas Armadas tiene que ver, desde el punto de vista de los consultados, con la defensa de la integridad territorial, la defensa de nuestra soberanía.
- Existe una visión pesimista sobre la real capacidad de las Fuerzas Armadas para poder hacer frente a una agresión exterior.
- Los consultados ven en los países vecinos deseos expansionistas frente a los cuales se requeriría de:
  a. Una actitud más proactiva frente a la infiltración extranjera a través de servicios a la población fronteriza.
  b. Actividades que neutralicen las acciones de los países vecinos tendientes a difundir informaciones erróneas sobre nuestras fronteras.
  c. Capacidad disuasiva.

- La defensa de nuestras fronteras debiera ser un trabajo conjunto entre los militares y los gobiernos civiles. A estos últimos les correspondería tomar la decisión política de desarrollar los pueblos que se ubican en los límites con países vecinos.
- En segunda instancia se plantea que los militares deben intervenir en el control del orden interno. Ello significa que se les percibe como quiénes deberían enfrentar el terrorismo e incluso actividades delictivas como el narcotráfico o el contrabando.

- De acuerdo a los consultados las Fuerzas Armadas deben tener un rol preponderante en el desarrollo nacional. Ello implica que participe en actividades en beneficio de las poblaciones más necesitadas del país.
- Los consultados reconocen la necesidad de la existencia de las Fuerzas Armadas en la medida que son cruciales para la seguridad nacional (defensa del territorio y del orden interno) y para actividades a favor del desarrollo.

• ***Sobre los cambios que deben efectuarse en las Fuerzas Armadas***

- Existe consenso sobre la necesidad de efectuar cambios en la estructura y en la organización de las Fuerzas Armadas.
- De acuerdo a los consultados la estructura actual habría facilitado que las instituciones castrenses cayeran en manos de la corrupción y fueran dominadas por Montesinos.
- Se encuentran de acuerdo con la reducción de efectivos, particularmente para devolverle a la institución una estructura piramidal.
- Se espera que esta reducción de efectivos se de en función a una evaluación objetiva.
- Con relación a la reducción de compra de armamentos existen posiciones contrapuestas.
- Si bien se coincide en reconocer que nuestras Fuerzas Armadas carecen del armamento necesario, algunos consideran que la situación del país lleva a que se le de prioridad a otras acciones. Otros en cambio sostienen que debe buscarse la forma de garantizar la paz a través de una adecuada capacidad disuasiva.
- El que las personas se muestren de acuerdo con la reducción de la compra de armas tiene que ver fundamentalmente con el reconocimiento de que hay necesidades más apremiantes antes que con una sensación de que non hay posibilidades de conflicto externo.
- Los consultados están de acuerdo con que se deben desarrollar más mecanismos de fiscalización. El escaso trabajo realizado por la Contraloría en el pasado lleva a que se piense en la creación de una nueva institución.
- Por un lado se piensa que las entidades de fiscalización deben estar conformadas por civiles (para evitar que se oculten los problemas) pero hay quién sugiere la necesidad de contar con expertos, es decir, con militares.
- La existencia de un Defensor de los militares no siempre es aceptada. Algunos consideran que el Defensor del Pueblo debería asumir esta función para evitar distinción entre civiles y militares.

- La Defensoría de los militares se relaciona más con que exista una forma en que los subalternos se quejen contra los abusos, pero no se percibe claramente el efecto que esto puede tener para evitar que se produzca un copamiento de las instituciones castrenses.
- Frente a la posibilidad de que se de el voto a los militares se encuentran percepciones divergentes:
  a. Para algunos el votar ayudaría a que se desarrolle entre los militares una mayor cultura democrática.
  b. Para otros el darle el voto a los militares significaría una mayor politización de las Fuerzas Armadas.

- De darse el voto a los militares , los consultados plantean la necesidad de algunas reformas para:
  a. Redefinir el papel de las Fuerzas Armadas en los comicios.
  b. Mecanismos para asegurar que los militares tengan una adecuada información y conciencia de lo que significa ejercer el voto.

- Con respecto al servicio de Inteligencia Nacional existe la percepción de que debe reestructurarse pero no desaparecer.
- En términos generales debe tenerse en cuenta que las personas tienen a veces escasa información sobre los cambios que ya se vienen efectuando o proponiendo. Parecería necesario desarrollar actividades que propicien una mayor discusión de estos temas.

- ***Sobre el rol empresarial de las Fuerzas Armadas***

- Si bien los consultados esperan que los institutos castrenses se modernicen al punto de desarrollar su propia tecnología o producir armamento, cuestionan el que se aboquen a realizar empresas.
- Se usa el argumento de la subsidiaridad frente a la participación de los militares en actividades empresariales. Hay servicios que ningún privado quiere realizar y deberían prestarlo los militares si tienen la capacidad para ello.
- En contra de la actividad empresarial de los militares aparece el tema de la corrupción. El temor de que ello sirva para enriquecimiento ilícito.

B. INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA: ENCUESTA NIVEL NACIONAL

La presente investigación ha tenido como objetivo fundamental evaluar la percepción que tiene la ciudadanía con respecto a las Fuerzas Armadas, al rol que le corresponde jugar a esta institución en la sociedad peruana. Estas percepciones son contextualizadas por un análisis de la visión histórica del papel jugado por los militares, de las relaciones entre éstos y los civiles, así como de la necesidad de efectuar cambios en las instituciones castrenses. También se incluye un análisis de los temas económicos y sociales, es decir, sobre la conveniencia o no de una participación activa de los institutos armados en actividades empresariales o de promoción social.

I. MARCO TÉCNICO

1. Universo

Personas de 18 a más años, con libreta electoral/D.N.I., residentes dentro del marco geográfico de las localidades investigadas

2. Ámbito Geográfico

La investigación se desarrolló a nivel nacional abarcando zonas urbanas.

3. Método de muestreo

Se utilizó un diseño probabilístico polietápico, con selección aleatoria de:

- Puntos de muestreo;
- Calles, edificos y viviendas por el método de "random route".
- Hogares y personas por el sistema Kish.

4. Tamaño y característica de la muestra

Se efectuaron un total de 1,320 entrevistas efectivas , distribuidas de la siguiente manera:

Sexo	:	-Masculino	49.5%
		- Femenino	50.5%

Edad	:	- De 18 a 24 años	26.6%
		- De 25 a 34 años	30.5%
		- De 35 a más años	42.9%
Clase Social	:	Baja inferior	41.6%
		- Baja superior	41.4%
		- Media / alta	17.0%
Zonas	:	- Lima/Callao	40.8%
		- Norte	25.2%
		- Sur	19.5%
		- Centro	7.2%
		- Oriente	7.3%

Las zonas están conformadas de la siguiente manera:

LIMA/CALLAO:
Lima Metropolitana y la provincia Constitucional del Callao

NORTE:
Los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Cajamarca y Lima (provincia de Huaura).

SUR:
Los departamentos de Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno y Lima (provincia de Cañete).

CENTRO:
Los departamentos de Huanuco, Pasco, Junín y Lima (provincia de Huarochirí.

ORIENTE:
Los departamentos de Amazonas, San Martín, Loreto y Ucayali.

5. Fiabilidad de la muestra

Para los resultados globales, en la hipótesis más desfavorable (p=50 y q=50), se estima un margen de error de ± 2.8%, para un nivel de confianza del 95.5%.

6. Supervisión

La supervisión abarcó al 30% del trabajo realizado por cada uno de los encuestadores utilizando la técnica de la reentrevista.

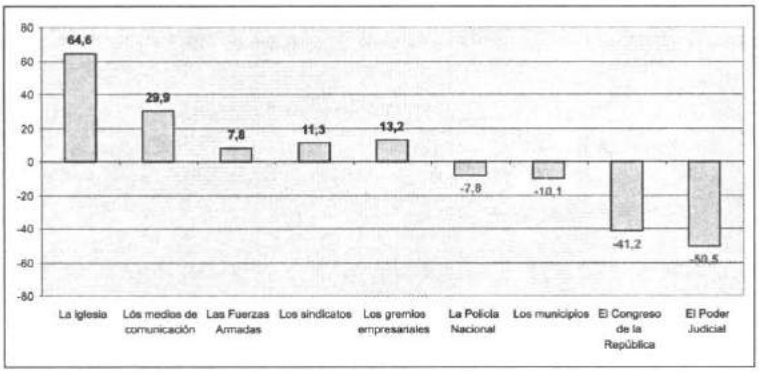
7. Fecha del trabajo de campo

Se realizó entre el 5 y el 16 de Abril del 2002.

II. CONTEXTO GENERAL

Al evaluar la percepción existente sobre una institución no sólo se debe tener en cuenta los datos referidos a ella misma , sino como se ubica con respecto a otras entidades en la mente de los ciudadanos. En ese sentido es importante tener en cuenta que las Fuerzas Armadas obtienen un 48.6% de aprobación a su gestión, ubicándose como la tercera institución más aprobada, luego de la Iglesia y de los medios de comunicación. Si se toma en cuenta el índice de respaldo, obtenido de restar el porcentaje de quiénes los aprueban de los que cuestionan su labor, la situación para los institutos armados desmejora algo, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

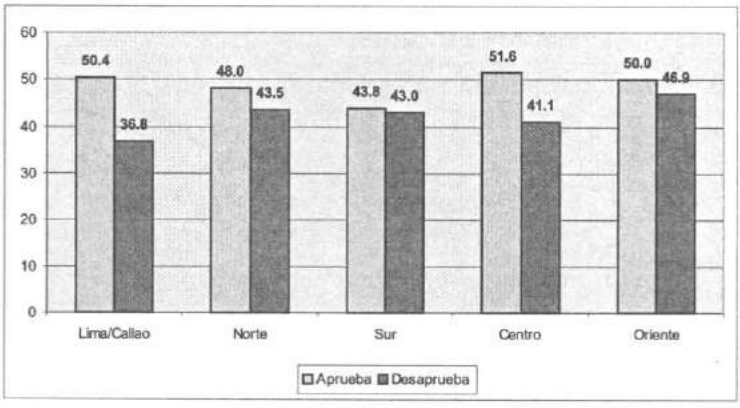
Gráfico N°1
Índice de aprobación de entidades



Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que si bien la imagen de los institutos castrenses ha sido mellada por el descubrimiento de los casos de corrupción, por lo que ahora se sabe de lo ocurrido durante el régimen de Fujimori, en general estaría siendo menos afectada que la de otras entidades. El que no se haya producido un daño mayor tendría como explicación, a tenor de lo encontrado en la investigación cualitativa, el hecho que la participación, como institución, de las Fuerzas Armadas en ese período no es del todo clara para las personas. Algunos no sienten que la presencia de altos mandos militares en actos de corrupción o su alianza con la mafia fujimontesinista haya sido institucional sino que fue producto de actitudes individuales.

La percepción existente sobre las Fuerzas Armadas muestra algunas variaciones a nivel regional. La mejor imagen se encuentra en Lima y la peor en la zona Sur del país. En términos generales se puede señalar que los provincianos suelen tener una visión menos clara en tanto en su evaluación pesa la imagen de los excesos cometidos por las Fuerzas Armadas en su enfrentamiento con la subversión pero también el de militares que han hecho obras importantes en sus ciudades o pueblos.

Gráfico N°2
Aprobación de las Fuerzas Armadas
-POR REGIONES-

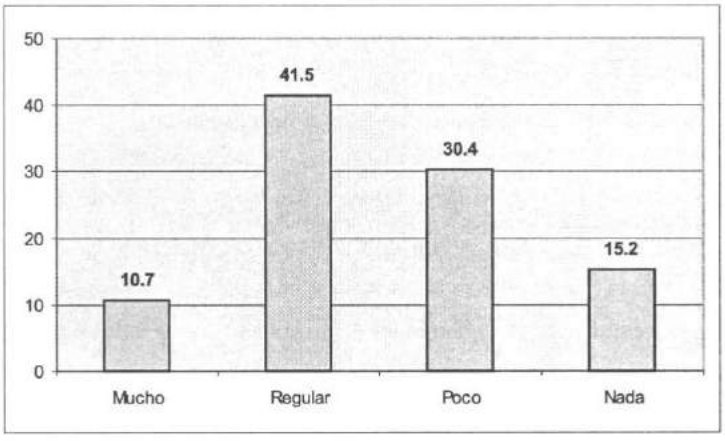


Es importante señalar que la labor de las Fuerzas Armadas es más reconocida en los sectores populares donde la aprobación llega a 50.1% y sólo 38.4% la desaprueba (este porcentaje se incrementa a 45.1% en la clase media / alta). Esta situación podría estar relacionada con el trabajo de proyección social que han realizado los efectivos militares en algunos lugares del país, en especial los menos favorecidos.

Pese a que los resultados de aprobación no son malos para las instituciones castrenses, ello no significa que se encuentre en una situación ideal. Cuando se habla de la capacidad de una serie de instituciones (entre las que se encuentran las Fuerzas Armadas) para generar confianza en la población, los resultados le son más favorables a la Iglesia, pues el 35.2% señala creer en ella. Sólo un 9.0% de la muestra declara lo propio para el caso de los institutos armados, lo cual indica que existe una labor que efectuar en lo que a este aspecto se refiere. Es importante tener en cuenta que pese al momento de escepticismo que se vive, solamente un 11.9% declaró no confiar en ninguna institución.

Si bien las Fuerzas Armadas no podrían definirse como una institución que genera gran confianza en la población, tampoco es la que encabeza la lista de cuestionamientos. Cuando se pregunta por las instituciones en las que menos se confía los primeros lugares corresponden al Poder Judicial (27.9%) y a la Policía Nacional (24.2%), en tanto sólo un 6.7% califica como tal a las Fuerzas Armadas (ver cuadro 12-A). Para complementar esta información se indagó específicamente por el nivel de confianza generado por esta entidad, obteniéndose los siguientes resultados:

Gráfico N°3
Nivel de confianza en las Fuerzas Armadas



Los datos recogidos indicarían que existe un proceso de desprestigio de las Fuerzas Armadas al que hacerle frente, en torno al cual debería desarrollarse una estrategia de re posicionamiento. Que un 45.6% de la muestra declare confiar poco o nada en la institución evaluada indicaría que el lugar que ocupan los institutos armados en la evaluación comparativa no se debe fundamentalmente a los méritos demostrados sino a que las otras entidades han mostrado una peor performance. La posición de las Fuerzas Armadas sería la menos mala, pero no la de una institución que goce de la credibilidad y de la confianza de la mayoría de la población.

La participación de las instituciones militares en lo que a desarrollo del país se refiere ha sido poco percibida por la población investigada. El que no exista una fuerte vinculación de las instituciones militares con el tópico en cuestión debería interpretarse como un demérito. Esta conclusión se basa en lo expresado por los propios encuestados cuando se analiza el papel que debe jugar esta institución en actividades a favor de la comunidad, aspecto que se analizará con mayor profundidad en el acápite correspondiente.

Cuando se indaga por la institución más corrupta el primer lugar lo ocupa el Poder Judicial con 38.0% de las respuestas, en tanto sólo un 6.1% percibe como tal a las Fuerzas Armadas, lo cual la ubica en el cuarto lugar del ranking, después de la Policía Nacional (19.5%) y el Congreso de la República (16.9%). Frente a esta situación surgen dos hipótesis:

- Las personas consideran que la participación de altos mandos en actos de corrupción fue a título personal y no afectó a la institución en su conjunto.
- Lo ocurrido en las Fuerzas Armadas no ha sido tan grave como lo que pasó en el Poder Judicial o en lo que ocurrió en la Policía Nacional, entidades ambas que encabezan el ranking de instituciones donde es más patente la corrupción.

Al indagar por cuál debería ser la entidad reorganizada en primer lugar, la mayor parte de los entrevistados se inclina a mencionar al Poder Judicial (23.9%) y al Congreso de la República (20.2%), lo cual , aunado a que sólo un 10.8% menciona a las Fuerzas Armadas, indica la necesidad de generar mayor conciencia en la población de la necesidad de efectuar con urgencias cambios en esta institución. El que esto no haya sido percibido aún podría deberse a que en términos generales las personas no se muestran muy sensibles a los temas relacionados con los militares, así como a las hipótesis mencionadas anteriormente .

Puede concluirse esta parte del estudio señalando que la situación de las Fuerzas

Armadas en un contexto de desprestigio de las instituciones no es tan negativa. Sin embargo, es innegable que va a necesitar realizar esfuerzos para lograr ponerse a la altura de las expectativas y demandas de la población si quiere llegar a tener mayor ascendencia y reconocimiento de parte de la población civil.

1. DEFENSA NACIONAL Y FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Confirmando la información recogida en las dinámicas de grupo , entre los encuestados predomina la idea de que las Fuerzas Armadas son necesarias. Esta percepción se justifica en la identificación de que la principal función de esta institución es organizarse permanentemente para el resguardo de la frontera, para garantizar la Defensa Nacional. En segunda instancia pero bastante alejado aparece el rol del resguardo interno.

El que se señale la necesidad que tiene el país de contar con Fuerzas Armadas tiene una alta correlación con el convencimiento de que subsisten posibilidades de conflicto externo. Solamente un 20.6% de los entrevistados desestima cualquier posibilidad de conflicto internacional, porcentaje que se incrementa en el Oriente y decrece en Lima, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1
¿Cree usted que en estos momentos existe mucho, regular, poco o ningún riesgo de conflicto en alguna de nuestras fronteras?

	TOTAL	Clase Social				Zonas			
		Baja Inferior	Baja Superior	Media / Alta	Lima / Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Mucho	18.3	20.0	17.0	17.0	18.2	13.2	20.9	27.4	19.8
Regular	34.3	34.4	36.7	28.1	39.0	31.2	35.7	34.7	14.6
Poco	23.7	22.8	23.4	26.8	20.8	27.6	22.9	24.2	28.1
Ninguno	20.6	18.8	20.5	25.4	18.6	23.7	18.2	10.5	37.5
No resp.	3.1	4.0	2.4	2.7	3.3	4.2	2.3	3.2	-.-

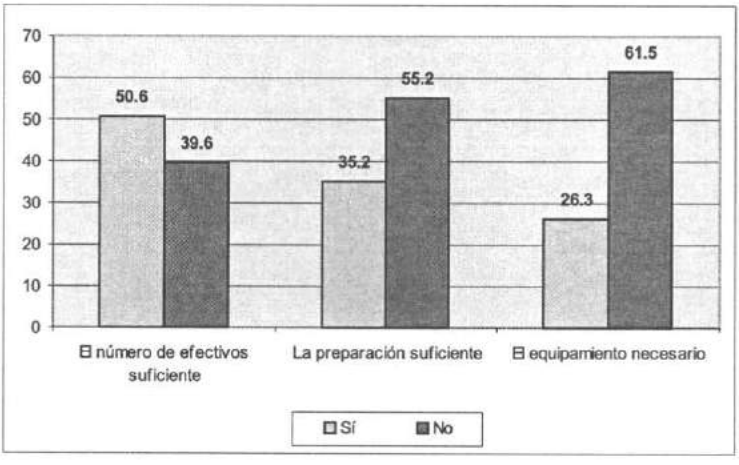
De acuerdo a los porcentajes consignados podría elaborarse la hipótesis que los medios de comunicación tienen una incidencia importante en la percepción sobre las posibilidades de conflicto externo. Debe tenerse en cuenta que cerca a la fecha en la que se realizó la encuesta se desató todo un debate mediático sobre la compra de armas efectuada por Chile, situación que obviamente es más tomada en cuenta en los lugares con mayor acceso a la información propalada por los medios de comunicación.

También se puede observar como las personas de menores recursos son quiénes más creen en la posibilidad que se desate un conflicto en nuestras fronteras.

Como era de esperarse, los encuestados piensan que los conflictos pueden provenir fundamentalmente de Chile (42.9%) y Ecuador (41.2%). Es importante tener en cuenta que en las dinámicas de grupo predominó también la sensación de que el Perú es un país rodeado por países que tienen expectativas expansionistas. Frente a esta situación se suele pensar que el país ha actuado siempre de forma ingenua, situación que no habría cambiado en el presente.

Que se identifique claramente cuál es el papel que le toca a las fuerzas militares no significa que se confié en su capacidad para llevarlo a cabo. Así, un importante porcentaje de los consultados considera que los miembros de esta institución no tiene la preparación suficiente ni el equipamiento necesario para hacer frente a lo que se asume son sus responsabilidades:

Gráfico N°4
¿Cree usted que las Fuerzas Armadas tienen ... para cumplir esta misión?



Con relación al número de efectivos se debe señalar que en Lima se encuentra una visión más crítica con respecto a la cantidad de efectivos con los que cuentan las Fuerzas Armadas, en tanto al interior del país existe la sensación de que estos son suficientes. Es importante señalar que la percepción de insuficiencia se incrementa entre quiénes le dan prioridad al resguardo del orden interno.
La idea de que los efectivos de las Fuerzas Armadas no tienen la preparación suficiente para cumplir esta misión es compartida por todos los niveles socioeconómicos y por todas las zonas del país, especialmente por la parte Norte del país, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N °2
¿Cree usted que las Fuerzas Armadas tienen la preparación suficiente para cumplir con esta misión?

	TOTAL	Clase Social				Zonas			
		Baja Inferior	Baja Superior	Media / Alta	Lima / Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Sí	35.2	36.2	35.3	32.1	38.1	29.1	34.1	30.5	46.9
No	55.2	51.0	55.9	63.4	50.7	61.3	60.1	50.5	50.0
No resp.	9.6	12.8	8.8	4.5	11.2	9.6	5.8	18.9	3.1

Esta percepción coincide con lo encontrado en las dinámicas de grupo en la medida que las personas consultada señalaban la necesidad de modernizar a las Fuerzas Armadas, es decir, dotarlas del acceso a la tecnología y a la capacitación necesaria para hacer uso de ella e incluso reproducirla (es decir producir su propio armamento o su propio equipo). La sensación de que las Fuerzas Armadas no están preparadas para cumplir su misión tiene también como sustento la experiencia. En el caso del Norte del país lo ocurrido a raíz del reciente conflicto con el Ecuador es un ejemplo de ello. Otro factor que influye en esta percepción negativa es la imagen del tipo de persona que suele incorporarse a los institutos armados. No se piensa en ellos como una opción atractiva para los sectores más cultos o más preparados de la sociedad.
La visión más negativa de los entrevistados se refiere al equipamiento. Si bien la evaluación negativa es la que predomina en todos los sectores sociales, en el segmento bajo inferior se produce una mayor tendencia a la abstención:

Cuadro N°3
¿Cree usted que las Fuerzas Armadas tienen el equipamiento necesario para cumplir con esta misión?

	TOTAL	Clase Social				Zonas			
		Baja Inferior	Baja Superior	Media / Alta	Lima / Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Sí	26.3	28.4	24.5	25.4	24.3	24.6	23.6	26.3	50.0
No	61.5	56.3	64.4	67.4	63.0	63.4	66.3	51.6	43.8
No resp.	12.2	15.3	11.2	7.1	12.6	12.0	10.1	22.1	6.3

A diferencia de lo que ocurría en el caso de efectivos la opinión de que se carece del equipamiento necesario se acentúa entre aquellas personas que piensan que la función de las Fuerzas Armadas reside en la defensa de la integridad territorial:

Cuadro N ° 4
¿Cree usted que las Fuerzas Armadas tienen el equipamiento necesario para cumplir con esta misión?
-POR PRINCIPAL FUNCION DE FF.AA.-

	Principal Función de Fuerzas Armadas			
	Defensa Nacional	Resguardo Interno	Otros	No responde
Sí	25.5	29.8	35.9	12.6
No	65.4	55.7	56.5	42.7
No resp.	9.1	14.5	7.6	44.7

Queda claro que los ciudadanos tienen una sensación de inseguridad frente a las condiciones materiales con las que cuentan los militares, la misma que, ateniéndonos a lo expresado en la investigación cualitativa, respondería a una coyuntura donde se ha hecho énfasis en las malas adquisiciones de armas hechas durante el régimen de Fujimori versus las compras que ha efectuado Chile.

Lo expuesto se corrobora cuando se indaga directamente por la capacidad que tendrían los institutos castrenses de defender nuestro territorio en la hipótesis de un conflicto armado con un país vecino. Ante esta interrogante las posiciones se encontraron divididas: 45.5% piensa que sí y un 47.0% que no.

Cuadro N°5
¿Cree usted que en el caso de un conflicto con otro país nuestras Fuerzas Armadas estarían en capacidad de defender la integridad de nuestros territorios?

	TOTAL	Clase Social				Zonas			
		Baja Inferior	Baja Superior	Media / Alta	Lima / Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Sí	45.5	48.3	45.7	38.4	43.9	43.5	42.2	48.4	67.7
No	47.0	43.4	48.1	53.6	49.8	47.7	48.4	46.3	26.0
No resp.	7.5	8.4	6.2	8.0	6.3	8.7	9.3	5.3	6.3

Queda claro que las clases medias son aquellas que se muestran menos confiadas en la capacidad de las Fuerzas Armadas. Como se apreciara en las dinámicas de grupo esto se debería a la conjunción entre lo que ha sido la historia reciente (haber perdido el último conflicto frente al Ecuador) y el desempeño histórico atribuido a esta entidad (las personas responsabilizan a las Fuerzas Armadas por todas las derrotas sufridas por el país incluyendo la Guerra con Chile a pesar que en esa época esta institución no existía como tal).

El que pese al riesgo de conflicto y a cierta sensación de minusvalía frente a los países que nos rodean, las personas estarían dispuestas a aceptar posiciones de recorte de presupuesto y limitaciones de compra de armas se explica, entre otras cosas, por el convencimiento de que en caso de darse un conflicto fronterizo se produciría la intervención de alguna instancia internacional para detenerlo. Aquí aparece de forma muy clara el rol de guardián que se le asigna a los Estados Unidos (46.4%), en un porcentaje muy superior al registrado para otras instancias como "los países garantes" (22.8%) o la OEA (22.2%). Es importante tener en cuenta que la trascendencia que se le adjudica a este último organismo se incrementa entre

los encuestados de mayor nivel socioeconómico, mientras que entre las personas de clase baja inferior predomina con mayor nitidez la creencia de que quien finalmente intervendría para terminar cualquier conato de enfrentamiento entre países limítrofes serían los Estados Unidos (ver cuadro 11-B).

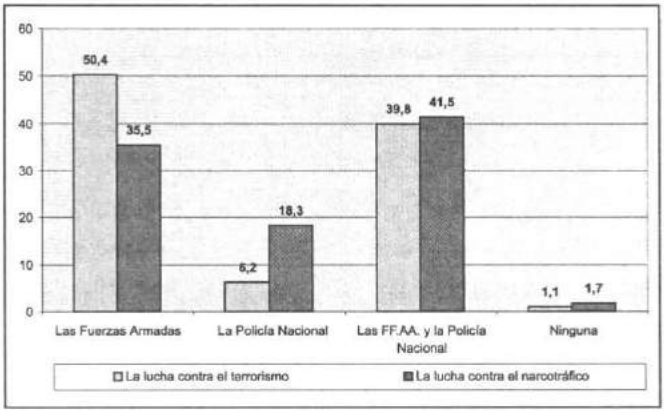
Es importante tener en cuenta que pese a que se piensa que las posibilidades de conflictos externo no son descabelladas, las personas entrevistadas piensan que el peligro más inminente es el terrorismo (59.2%), percepción que se agrava en la clase baja inferior. Ello coincide con la creencia mayoritaria de que en nuestro país se está dando un rebrote del terrorismo (86.0%). Cuando se habla de este flagelo debe tenerse en cuenta que a las personas encuestadas les preocupa tanto lo que pudiera ser el resurgimiento de Sendero Luminosos como el peligro que representa las FARC. Un 78.6% de los consultados considera que la situación de este grupo subversivo en Colombia representa un peligro para el país.

En caso se volviera a presentar un escenario de resurgimiento de la subversión, la tendencia predominante es a pedir que las Fuerzas Armadas enfrenten el problema (50.4%). En segunda instancia se menciona una labor conjunta entre éstas y los efectivos policiales. Los expuesto deja claro que un escenario de fortalecimiento de los remanente del terrorismo generarían una rápida recomposición de la imagen de los militares, un cierra filas en torno a ellos. Estos resultados coinciden con lo registrado en las dinámicas de grupo: los factores de inseguridad interna ameritan, desde el punto de vista de los participantes a las sesiones, que se les de mayor poder a los militares.

La idea de que actúen conjuntamente militares y policías nace de una sensación que ello potenciaría a ambas fuerzas. Sin embargo, a la larga se considera que mucho más eficientes serían las Fuerzas Armadas ante este tipo de situaciones (77.8%). Debe destacarse que esta percepción predomina en todos los segmentos investigados.

Cuando se habla del narcotráfico las posiciones se relativizan en algo, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Gráfico N°5
¿Quién cree usted que debe encargarse de...: la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas?



Si bien se incrementa el porcentaje de quienes piensan que el enfrentamiento de los problemas de narcotráfico debe ser conjunta con relación al porcentaje que señala lo mismo para los casos de subversión, debe tenerse en cuenta que finalmente vuelve a predominar el convencimiento que las Fuerzas Armadas son más eficientes (63.6%). De allí que resulte muy difícil plantear o conseguir respaldo a posiciones que asuman la no participación de los militares en el control de actividades ilícitas. Los datos expuestos explican el por qué existe una actitud favorable al mantenimiento de las Fuerzas Armadas pese a que pueden identificarse muchos motivos de crítica o insatisfacción con la forma en que ha venido funcionando hasta el momento.

2. VISIÓN HISTÓRICA DE LAS FUERZAS ARMADAS

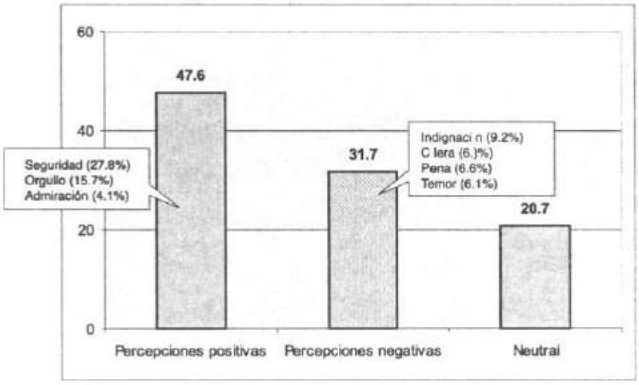
Al preguntar por las cualidades que tienen nuestras Fuerzas Armadas un 38.8% opta por no dar respuesta alguna o por señalar que no pueden identificar ninguna. El factor positivo más destacado es el coraje (15.1%), porcentaje que resulta sumamente reducido en comparación con quiénes no se pronuncian. En el caso de los defectos el primer lugar lo ocupa la opción " son corruptos" (36.1%) lo cual sería un claro indicativo de los problemas de imagen por los que está atravesando esta institución. Es importante observar que ante la pregunta que indaga por identificación de aspectos negativos el 29.5% se abstiene de responder o señala no encontrar ninguno, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°6
¿Cuál diría que es ... de nuestras Fuerzas Armadas?

La mayor cualidad		**El mayor defecto**	
Son valientes / coraje	15.1%	Son corruptos	36.1%
Preparación académica	8.4%	Abusivos	10.1%
Amar a la patria	7.1%	Falta de tecnología (armas)	3.9%
Disciplina	4.2%	Falta de preparación	3.3%
Capaces	3.9%	Se dejan manipular	3.1%
Combatir el terrorismo	3.7%	Otros	14.0%
Brindar tranquilidad / orden	3.4%	Ninguno	3.1%
Otros	15.4%	No responde	26.4%
Ninguna	10.5%		
No responde	28.3%		

Otra forma de analizar la imagen de las Fuerzas Armadas es a través de los sentimientos que estos generan en la población. Los sentimientos positivos generados por las Fuerzas Armadas alcanzan al 47.6% de los encuestados, mientras el 31.7% se ubica en el sentido contrario. Entre los sentimientos positivos destacan la seguridad (27.8%) y el orgullo (15.7%), mientras que entre los negativos se ha considerado la indignación (9.2%) o la cólera (6.9%). En el terreno neutral se ubican el 20.7% de las personas encuestadas, la mayoría de las cuales señala sentir indiferencia frente a las Fuerzas Armadas.

Gráfico N°6
¿Qué sentimiento le inspira las Fuerzas Armadas de nuestro país?



En estos momentos le es difícil al peruano promedio identificar a algún personaje de las Fuerzas Armadas con el cual identificarse. Las opciones que aglutinan un mayor porcentaje de respuestas están referidas a héroes de la Guerra con Chile e inclusive se encuentra algún grado de confusión entre policías y militares, tal como se puede apreciar en el cuadro 4-C del anexo estadístico. Al analizar los resultados obtenidos en este punto es importante tener en cuenta que las respuestas fueron espontáneas lo cual explica el porqué las referencias a nuestros héroes no son mayores. Remitiéndonos nuevamente a los focus group debe tenerse en cuenta que las personas que asistieron a las sesiones mostraron idéntica dificultad para mencionar militares a los que podrían tomar como modelos.

Siguiendo la misma lógica de los resultados anteriores se encontró que una buena parte de los encuestados fue incapaz de identificar algún episodio de nuestra historia donde más destacaron las Fuerzas Armadas (37.9%). Un 18.2% de la muestra considera al conflicto del Cenepa como el momento en que más ha destacado la institución evaluada, porcentaje que se incrementa entre las personas de clase media/ ata (25.9%). Con respecto a este punto es menester tener en cuenta que las dinámicas de grupo evidenciaron que el reconocimiento al papel jugado por la institución en este conflicto tiene que ver con una valoración de lo que significa salir en defensa de la patria aún sin el equipamiento o los recursos necesarios, pero no por considerarlo un triunfo militar.

Cuando se habla del episodio más negativo de la historia de las Fuerzas Armadas aparece el gobierno de Fujimori (21.9%). Sin embargo, es importante señalar que 45.7% no responde a la pregunta lo cual confirma que si bien la imagen de los militares se ha visto dañada por lo ocurrido en los últimos años en el país, un

porcentaje importante de personas no ve el rol de esta institución como el más negativo de su accionar. Se podría presumir también que en este caso las no respuestas tengan más que ver con una falta de conocimiento, de certeza en la respuesta, que por una sensación de que las Fuerzas Armadas no hayan estado involucradas en situaciones negativas.

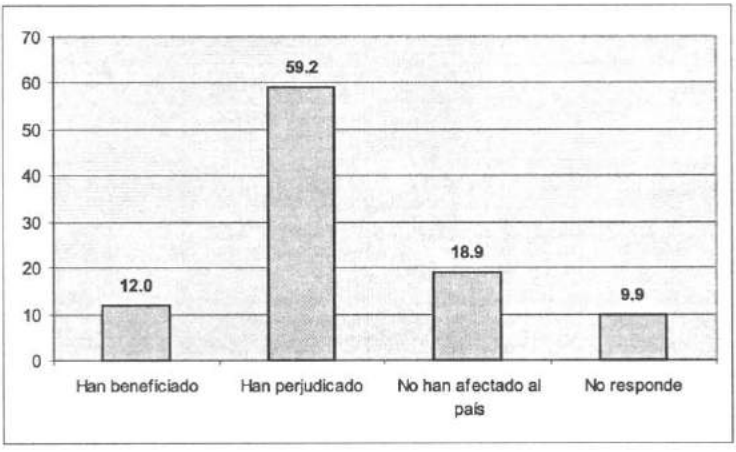
Las menciones al gobierno de Fujimori aparecen con mayor fuerza al indagar por los episodios de la historia en los que las Fuerzas Armadas tuvieron más poder. El 63.7% de quienes piensan que estas entidades han tenido más poder del que debían a lo largo de nuestra historia piensan que ello ocurrió durante el régimen de Fujimori. Esta percepción se refuerza cuando se pregunta directamente por el nivel de poder que manejaron los militares en los últimos diez años en el país: un 71.7% del total de encuestados considera que en ese momento los militares tuvieron más poder del necesario. En lo que respecta a la situación actual, la situación se habría equilibrado para la mayoría de los encuestados (59.9%), encontrándose que algunos inclusive piensan que el poder que tienen actualmente los institutos armados es menor al deseado. Curiosamente no son las personas de sectores populares, ni las que radican en provincias, quienes manifiestan que existe un déficit de poder de los militares :

Cuadro N°7
Actualmente, ¿cree usted que las Fuerzas Armadas tienen más poder del necesario, menos poder del necesario o el adecuado?

		Clase Social				Zonas			
	TOTAL	Baja Inferior	Baja Superior	Media / Alta	Lima / Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Más poder del necesario	9.7	9.3	10.1	9.8	8.0	10.2	15.5	6.3	5.2
Menos poder del necesario	22.0	20.6	22.3	25.0	24.9	20.4	24.8	15.8	10.4
Un poder adecuado	59.9	59.0	61.8	57.6	56.7	60.1	54.3	71.6	81.3
No responde	8.4	11.1	5.9	7.6	10.4	9.3	5.4	6.3	3.1

Las cifras consignadas evidencian como a ciertos sectores les es difícil procesar los riesgos que se tienen ante un poder excesivo de los militares o como todavía no está suficientemente interiorizado cuál es al cuota de poder que les toca a los institutos armados. El hecho que en la clase media/ alta se encuentre un mayor porcentaje de personas que considera que los militares actualmente no tienen el poder necesario es un reflejo de cuán presente está todavía en estos ciudadanos la idea de que las Fuerzas Armadas tienen que tutelar a la sociedad, casi cuidar a los civiles de si mismos. Pese a que existen posiciones ambivalentes, como se ha visto en los párrafos precedentes, el balance de lo que ha sido la intervención de las Fuerzas Armadas en el desarrollo del país es mas bien negativo:

Gráfico N°7
Por lo general, ¿cree usted que los gobiernos militares han beneficiado, perjudicado o no han afectado el desarrollo del país?



Esta visión no significa que no se le reconozcan a los militares aportes para el país, sino que los problemas generados por su participación política y el no realizar actividades destinadas a mejorar el nivel de vida de las poblaciones inclina la balanza hacia el cuestionamiento. Esto se puede observar claramente en el siguiente resumen de resultados:

Cuadro N°8
En una escala del 1 al 5, donde 1 es muy malo y 5 muy bueno, ¿qué calificación le pondría a las Fuerzas Armadas en cuanto a la forma en que han...?

	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	No resp.	PROM.	INDICE
Participado en la lucha contra la subversión	3.2	9.5	36.4	38.6	9.2	2.8	3.4	**35.4**
Participado en la lucha contra el narcotráfico	3.5	11.8	43.7	33.0	5.5	2.5	3.3	**23.2**
Defendido la integridad de nuestro territorio	2.7	10.5	44.4	33.9	6.2	2.3	3.3	**26.9**
Participado en el desarrollo del país	3.0	17.3	56.8	18.1	2.4	2.4	3.0	**0.2**
Intervenido en la vida política del país	8.2	29.8	40.5	13.8	2.5	5.2	2.7	**-21.7**
Participado en el desarrollo de la zona donde usted vive	17.0	28.6	32.0	10.8	2.7	8.9	2.5	**-32.1**

En lo que respecta a la evaluación de la incidencia de las Fuerzas Armadas en el desarrollo del país, las percepciones más negativas se encuentran en la zona Norte y Oriente del país, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°9
En una escala del 1 al 5, donde 1 es muy malo y 5 muy bueno, ¿qué calificación le pondría a las Fuerzas Armadas en cuanto a la forma en que han participado en el desarrollo del país?

	Zonas				
	Lima / Callao	**Norte**	**Sur**	**Centro**	**Oriente**
Muy malo	3.0	4.8	3.1	--	--
Malo	13.4	25.5	15.5	16.8	15.6
Regular	58.4	49.5	57.0	60.0	69.8
Bueno	22.5	12.0	19.4	18.9	10.4
Muy bueno	1.5	3.9	2.7	2.1	2.1
PROMEDIO	3.1	2.8	3.0	3.1	3.0
INDICE	**7.6**	**-14.4**	**3.5**	**4.2**	**-3.1**

En lo que se refiere a la forma como han intervenido en la vida política del país se encuentra que las percepciones son más negativas entra las personas de nivel socioeconómico medio / alto.

Cuadro N°10
En una escala del 1 al 5, donde 1 es muy malo y 5 muy bueno, ¿qué calificación le pondría a las Fuerzas Armadas en cuanto a la forma en que han participado en el desarrollo del país?

	Clase Social		
	Baja Inferior	**Baja Superior**	**Media / Alta**
Muy malo	7.7	8.0	9.8
Malo	29.7	28.0	34.8
Regular	40.6	39.1	43.3
Bueno	13.3	17.0	7.1
Muy bueno	2.2	2.9	2.2
PROMEDIO	2.7	2.8	2.6
INDICE	**-21.9**	**-16.1**	**-35.3**

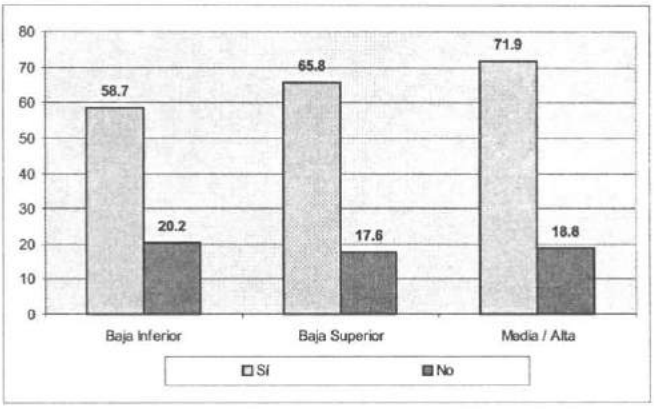
Cambiar la imagen de las Fuerzas Armadas significaría también darle a esta institución una participación decisiva en actividades que no tengan que ver sólo con la represión.

3. RELACIONES CIVILES MILITARES

En este punto del informe se busca analizar una serie de aspectos relacionados con la necesaria subordinación del poder militar al poder civil. El que esta situación es todavía más una aspiración que una realidad, por lo menos desde el punto de vista de los consultados, se puede apreciar claramente cuando se pregunta por la posibilidad de que en el Perú alguien pueda llegar al poder sin contar con el respaldo de los militares. Ante esta pregunta el 53.1% de los consultados responde negativamente. Lo que resulta más preocupante es que esta situación no genere necesariamente percepciones negativas. Un 41.1% de las personas entrevistadas que siente que los militares tienen que dar el visto bueno a quien pretenda acceder al poder se muestra de acuerdo con la situación planteada, es decir que no la cuestiona. Este resultado vuelve a poner de manifiesto la ambivalencia que existe entre la ciudadanía con respecto al poder que deben tener los militares y cuál debe ser su relación con los civiles, con las autoridades civiles. De ello se puede concluir que en nuestro país todavía falta hacer docencia sobre este aspecto ya que lo vivido en épocas recientes no ha sido convenientemente procesado por la población.

Preguntados sobre lo que señala la constitución con respecto a la relación entre el poder civil y militar, la mayoría declara conocer que la Constitución establece la subordinación de estos últimos a los primeros. A pesar que esta tendencia predomina en todos los segmentos investigados, es importante tener en cuenta que los sectores populares muestran un mayor grado de desinformación sobre este tema, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico (lo que los lleva a inhibirse de dar una respuesta al tema):

Gráfico N°8
Por lo que usted sabe, ¿la Constitución señala que los militares Deben estar subordinados al poder civil?
-POR CLASE SOCIAL-



No se encontraría una relación adecuada entre el porcentaje de personas que declara conocer cuál es la posición adoptada en la Carta Magna sobre el tema y las posiciones que se asumen con respecto al carácter deliberante que asumen muchas veces los militares. Debe tenerse en cuenta que al ser interrogados sobre las relaciones entre civiles y militares un 38.5% considera que éstos últimos están sometidos al poder civil (porcentaje apenas algo mayor al que piensa que en estos momentos los miembros de las Fuerzas Armadas tienen menos poder del que deberían) .

Si bien las personas consultadas son conscientes que un golpe militar no es una forma legítima de llegar al poder (77.7%), un importante 42.5% señala que en algunas ocasiones se justifica un golpe militar, porcentaje que se incrementa en la capital, sur y centro del país:

Cuadro N°11
¿Cree usted que en algunas ocasiones se justifica un golpe militar?
-POR ZONAS-

	Zonas				
	Lima / Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Sí	53.5	27.0	46.9	46.3	18.8
No	42.9	62.5	47.7	49.5	79.2
No responde	3.5	10.5	5.4	4.2	2.1

Tal como ocurriera en la investigación cualitativa se encuentra que el mal funcionamiento de un gobierno civil puede ser considerado una causa suficiente para que se de un golpe militar. Un 47.1% de los consultados señala que cuando el gobierno actúa mal o no cumple lo que promete justifica que se de una ruptura del orden constitucional.

Para interpretar adecuadamente que se entiende por un mal funcionamiento del gobierno debe tenerse en cuenta los testimonios recogidos en el focus group: las personas consultadas en esa oportunidad suelen referirse a situaciones de desorden interno que incluyen la violencia como el caso del terrorismo. En este contexto resulta comprensible el porqué la mayor parte de las personas consultadas no está de acuerdo con que se produzca un golpe militar en estos momentos. Sin embargo, esta actitud no debe llamar a excesivo optimismo sobre el nivel de madurez alcanzado por la población consultada. Cuando se examina las razones esgrimidas para oponerse a un intento de los miembros de las Fuerzas Armadas de hacerse con el poder aparecen respuestas que más bien hacen pensar en que las motivaciones de las personas para cuestionar esta situación no tienen mucho que ver con una valoración per se del orden democrático (ver cuadro 9-D). El 30.4% que señala que el país se vería perjudicado estaría aludiendo fundamentalmente a la reacción internacional que podría generarse o con los resultados de este tipo de gobierno (por su efectividad) antes que con un convencimiento sobre la necesidad de preservar el orden constitucional.

La idea de que los gobiernos militares no son muy eficientes para crear condiciones de bienestar entre la población se encuentra extendida. Sin embargo, sí continúa existiendo un porcentaje considerable de personas que considera a las opciones militares como más adecuadas para defender los intereses nacionales o para poner orden en el país. Este último argumento sería en esencia el que mantendría, en el imaginario popular, a las Fuerzas Armadas como una alternativa latente.

En lo que respecta a defender los interese nacionales son los más pobres quiénes perciben en los gobiernos militares una mayor inclinación para ello:

Cuadro N°12
¿Quién cree usted que es más eficiente para defender los intereses nacionales: un gobierno civil o un gobierno militar?

	Clase Social		
	Baja Inferior	Baja Superior	Media / Alta
Un gobierno civil	36.6	42.6	48.2
Un gobierno militar	35.3	33.6	26.3
Ambos por igual	19.9	18.3	21.0
Ninguno	3.1	2.7	2.7
No responde	5.1	2.7	1.8

Los resultados consignados ponen en evidencia que entre las personas que pertenecen a los sectores menos favorecidos hay desconfianza con respecto a la capacidad de las élites civiles (que son las que generalmente gobiernan) para asumir una posición de defensa de los intereses nacionales.
Con relación a la mayor capacidad de los gobiernos militares de mantener el orden se trataría de un reconocimiento que se extiende a todas las clases sociales:

Cuadro N°13
¿Quién cree usted que es más eficiente para poner orden en el país: un gobierno civil o un gobierno militar?

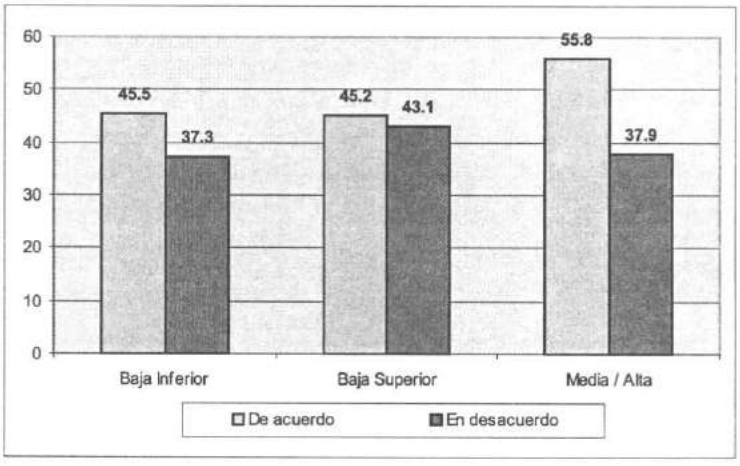
	Clase Social		
	Baja Inferior	Baja Superior	Media / Alta
Un gobierno civil	44.4	44.4	37.9
Un gobierno militar	30.6	35.6	37.9
Ambos por igual	19.1	15.2	20.5
Ninguno	2.0	2.2	1.8
No responde	3.8	2.6	1.8

Los resultados consignados muestran el porqué alguna personas se resisten a desestimar por completo y en cualquiera de sus variantes la opción que significa un gobierno militar.

4. Formación militar y asuntos internacionales

Pese a que las personas están conscientes de que el orden constitucional exige la subordinación de los militares al poder civil, no existe consenso sobre la conveniencia de tener al frente del ministerio de Defensa a un civil. Con relación a este tema las posiciones de los consultados suelen variar de acuerdo al nivel socioeconómico al que pertenecen:

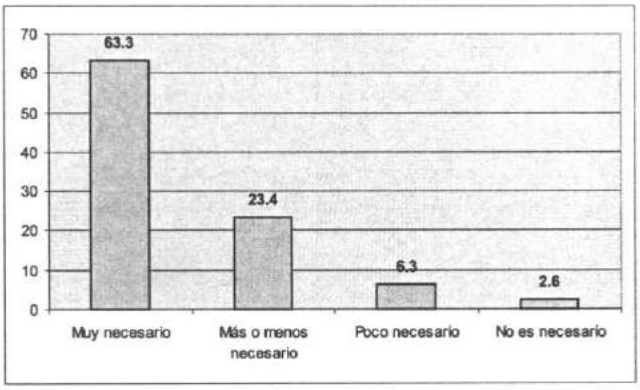
Gráfico N°9
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que el ministro de Defensa sea un civil?
-POR CLASE SOCIAL-



Mientras en los sectores populares se encuentra una mayor tendencia a la abstención, en la clase baja superior lo que se registra es un incremento del porcentaje de personas que se muestran en desacuerdo con que se coloque un civil al mando del portafolio de Defensa. Las razones esgrimidas por los consultados para oponerse a esta situación confirman lo encontrado en las dinámicas de grupo: se percibe que el manejo de los temas y decisiones militares requiere de un tipo de conocimiento de competencia del que carecen los civiles.

La percepción de que es necesario reorganizar a las Fuerzas Armadas está presente en los encuestados, tal como lo revelan los siguientes resultados:

Gráfico N°10
¿Cree usted que es muy necesario, más o menos necesario, poco o nada necesario reorganizar a las Fuerzas Armadas?



Las dos medidas más demandadas en estos momentos están relacionadas con la lucha contra la corrupción, estableciéndose casi una sinonimia entre erradicar este problema y sacar o retirar a los altos mandos de las Fuerzas Armadas (ver cuadro 5-E). Los cambios que se deben plantear en las Fuerzas Armadas deben provenir tanto de los civiles como de los militares (6-E), con lo cual se subsanaría los problemas que creen algunas personas se darían de no tomar en cuenta la opinión de los interesados, es decir, de quiénes tienen más conocimiento de la situación.

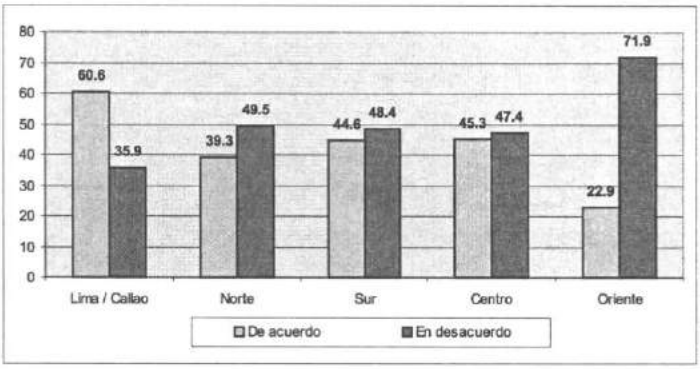
Cuando se analizan una serie de medidas que se han venido proponiendo para reorganizar a las Fuerzas Armadas se encuentra que las opciones más cuestionadas son las que se refieren a que se les otorgue el derecho de voto a los militares y a reducir la cantidad de efectivos:

Cuadro N°14
¿Estaría usted de acuerdo o en desacuerdo con que se...?

	De acuerdo	En desacuerdo	No responde
Reduzca la cantidad de oficiales / altos mandos	63.9	28.6	7.5
Reduzca el gasto en compra de armamento	55.4	38.5	6.1
Cree un Defensor de los militares	52.1	37.3	10.6
Le dé el derecho de voto a los militares	48.3	45.2	6.5
Reduzca la cantidad de efectivos	32.2	60.5	7.3

En el caso del voto de los militares se encuentra diferencias por regiones que es conveniente establecer:

Gráfico N°11
¿Estaría usted de acuerdo o en desacuerdo con que se le dé el derecho de voto a los militares?
-POR REGIONES-



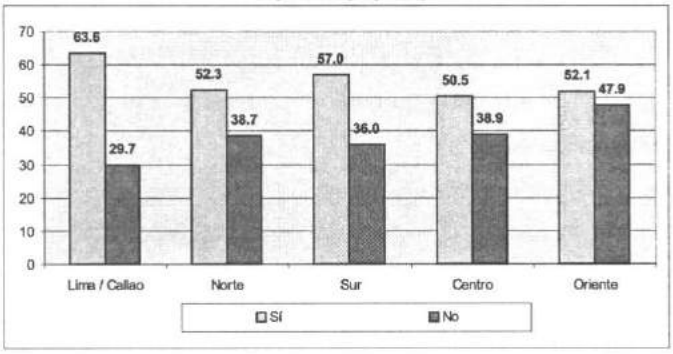
Con respecto a este punto es conveniente tener en cuenta lo expresado en las dinámicas de grupo. Allí las personas que se oponían a esta medida no solían tomar en cuenta la posibilidad que ello reforzara la valoración de la democracia en los militares. Para estas personas se corre el riesgo de reforzar una politización de las Fuerzas Armadas, en lugar de incentivarlos a que se mantengan al margen.

Mientras que la reducción de altos mandos es considerada importante, en la búsqueda por regresarle a las Fuerzas Armadas una estructura piramidal, y concita el apoyo de la mayoría de la población, no ocurre lo mismo con el caso de la tropa. Con respecto a este punto el 60.3% de los encuestados se muestra en desacuerdo.

Un tema que sin lugar a dudas tiene que ver con el aumento o la disminución de los efectivos militares es la obligatoriedad del servicio militar. Con respecto a este punto se registran posiciones divergentes. Mientras un 46.0% de los encuestados considera que debe ser obligatorio, el 52.4% se pronuncia en contrario. El mayor apoyo a que el servicio militar sea obligatorio se encuentra en Lima (58.6%) y en la zona Sur del país (42.2%).

El perfil de las personas que suelen incorporarse a las Fuerzas Armadas no está nítido para los encuestados (ver cuadro 39-.E), pero si el tipo de formación que se le da en los institutos castrenses. La mayor parte de los consultados (61.3%) considera que a los militares peruanos se les enseña a respetar la constitución y a respetar los derechos humanos (41-E), aunque sobre este último punto debe tenerse en cuenta que la respuestas negativas se incrementan entre las personas del interior del país:

Gráfico N°12
¿Cree usted que a los militares peruanos les enseñan a respetar los derechos humanos?
-POR REGIONES-



De acuerdo a las cifras obtenidas podría señalarse que el origen de actitudes reprobables en la forma como los militares se relacionan con los civiles no nace de una falta de instrucción formal. Tal vez si la pregunta se hubiera referido al impacto que tiene el trato diario dentro de la institución en su forma de percibir el respecto a los derechos humanos la respuesta hubiera sido distinta. Uniendo las cifras a la información obtenida a través de los focus group queda claro que lo que tendría un impacto negativo en la formación de un militar, desde el punto de vista de los consultados, es el estilo vertical y la costumbre de que el militar de mayor rango puede abusar del subalterno. Mientras se reconoce que los militares son personas preparadas (20.1% las considera muy preparadas y 53.0% más o menos preparadas), se cuestiona el que la formación que reciben los aísle del resto de la sociedad (45.2%).

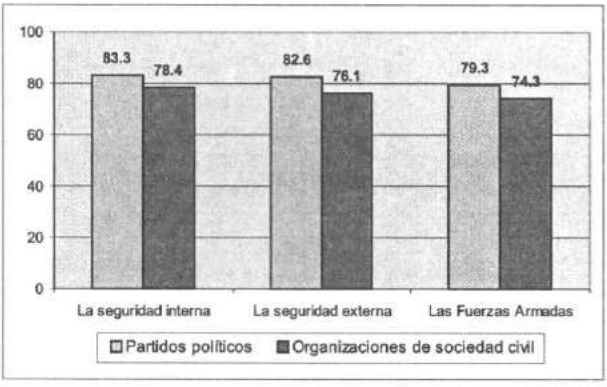
La valoración de lo que el conocimiento militar implica se exacerba cuando se habla de la hipótesis de un conflicto armado. En ese caso la población piensa que los civiles no están capacitados para dirigir la política de seguridad (51.7%). Esta valoración negativa de la capacidad de los civiles de alguna forma es reflejo de su falta de información e interés en los temas militares:

Cuadro N°15
¿Cree usted que por lo general las personas como usted se interesan mucho, regular, poco o nada en los temas relacionados con...?

	Mucho	Regular	Poco	Nada	No resp.
La seguridad interna	23.6	33.9	32.0	9.1	1.4
La seguridad externa	15.3	34.2	37.6	11.9	1.0
Las Fuerzas Armadas	11.8	34.8	41.8	10.9	0.7

Los consultados reconocen que esta no es de ninguna forma la situación ideal, es decir, que reconocen como deber ser la necesidad de que las personas como ellos se interesen en los temas militares. Pero esta diferencia entre la realidad y la situación ideal no se da solo en la evaluación del comportamiento de los ciudadanos comunes y corrientes, sino que se extiende a los partidos políticos y a las organizaciones de la sociedad civil:

Gráfico N°13
¿Cree usted que ... deberían interesarse más, menos o igual que ahora en los temas relacionados con ...?
-SOLO QUIENES RESPONDEN QUE DEBERÍAN INTERESARSE MAS-



5. Temas económicos y sociales

El desconocimiento es lo que predomina sobre los temas relacionados con el presupuesto destinado a las Fuerzas Armadas: 81.6% de los consultados desconoce cuanto dinero se le asigna a esta institución cada año. Esta situación explicaría el porqué le es difícil pronunciarse a los encuestados sobre qué debe hacerse con respecto a este tema, las posiciones son sumamente divididas.

Un 61.4% señala estar de acuerdo con que el presidente haya planteado que se reduzca la compra de armamentos para América Latina , a pesar que existe el convencimiento de que reducir el presupuesto destinado a las Fuerzas Armadas no disminuirá las posibilidades de conflicto con otros países (57.5%), como tampoco lo haría el reducir la compra de armas (55.2%). El apoyo que recibe la propuesta presidencial varía significativamente cuando se pide a las personas que consideren que ello pueda ocurrir mientras los países vecinos continúan comprando armas. En ese caso solamente un 36.1% se mantiene en la posición de reducir la compra de armas (ver cuadro 6-F).

En la encuesta se encuentra una actitud favorable a la actividad empresarial de las Fuerzas Armadas (45.8%) pero siempre y cuando se limiten a aquellos sectores donde no interviene la empresa privada o cuando se busque que los militares generen sus propios recursos. La posición de los consultados no tiene que ver con un conocimiento de experiencias previas como lo demuestra el que 92.0% de los encuestados no pudiera mencionar alguna empresa que haya estado a cargo de las Fuerzas Armadas.
La participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de carreteras es aceptada siempre y cuando quede claro que el gobierno no tenga dinero para contratar a la empresa privada. Del mismo modo se manifiesta una aceptación mayoritaria de los encuestados (50.5%) al hecho que se creara en el país mecanismos que existen en países como Ecuador y Chile. En este medida se vería una forma de incrementarle recursos a una institución que de otro modo difícilmente podría recibir un mayor aporte del Estado.

CONCLUSIONES

A partir de la información recogida en la encuesta se pudo establecer los siguientes resultados:

- ***Sobre el posicionamiento de las Fuerzas Armadas en el contexto general***

- La percepción existente sobre las Fuerzas Armadas muestra el desgaste sufrido como consecuencia de los casos de corrupción descubiertos y la vinculación con el régimen de Fujimori.
- Si bien los hechos más recientes tienen una repercusión inmediata, existe una visión negativa que se enraiza en la performance de esta institución a lo largo del tiempo.
- Considerando el clima de desprestigio institucional que reina en el país las opiniones existentes sobre las Fuerzas Armadas le permiten situarse entre las que enfrentan un clima de crisis menor (por lo menos desde el punto de vista de la ciudadanía).

- ***Sobre la Defensa Nacional y funciones de las Fuerzas Armadas***

- Pese a la crítica que se pueda hacer de las Fuerzas Armadas, predomina la idea de que su existencia es necesaria.
- La percepción de la necesidad de su existencia se sustenta en la percepción de

posibles conflictos. Continúa existiendo la idea de que Chile y Ecuador son las fuentes más probables de conflicto.

- La principal función de las Fuerzas Armadas sería la de resguardar la integridad territorial. En segunda instancia aparece el mantener el orden interno.
- Se evalúa negativamente las condiciones de las Fuerzas Armadas para hacer frente a sus funciones.
- La sensación de minusvalía que puede producir la imagen de unas Fuerzas Armadas que no están capacitadas y bien armadas se compensa con la creencia en una participación de la comunidad internacional ante un eventual conflicto fronterizo.
- En el ámbito interno la mayor preocupación proviene por la posibilidad de un rebrote del terrorismo. En ese caso la mayoría piensa que esta institución debería ser la encargada de enfrentar el problema.
- Frente al tema del narcotráfico, otra fuente de desorden interno, se considera que las Fuerzas Armadas deben tener un rol activo.

- ***Sobre la visión histórica de las Fuerzas Armadas***

- La fragilidad de la imagen de las Fuerzas Armadas se pone de manifiesto en la dificultad de los consultados para identificar sus cualidades.
- La corrupción es el mayor defecto identificado a las Fuerzas Armadas.
- Existen dificultades de identificación con personajes de las Fuerzas Armadas.
- En general la mayoría percibe que las Fuerzas Armadas siempre han tenido más poder del que debían, especialmente durante el gobierno de Fujimori. Esta situación habría cambiado en el presente, pero debe destacarse la presencia de un 22.0% que piensa que actualmente es insuficiente el poder que tienen los militares.
- El balance de la participación de los militares en nuestra historia es negativo fundamentalmente por su intervención en la vida política, pero sobre todo por la falta de un rol activo en la promoción del desarrollo de las zonas donde viven los encuestados.

- ***Sobre la relación civiles- militares***

- Un importante 40.2% de los encuestados considera que las Fuerzas Armadas siempre tendrán ingerencia en las posibilidades de acceso al poder de un civil.
- Lo preocupante es que la mayoría de estas personas acepta como adecuada la

situación planteada.

- La información muestra que el conocimiento de lo que plantean la constitución sobre la subordinación de los militares al poder civil sólo influye relativamente en las posiciones de los consultados.
- No se produce un rechazo total a los gobiernos militares pese a considerarlos una forma ilegítima de llegar al poder.
- Los gobiernos militares aparecen más capaces para defender los intereses nacionales y para establecer el orden en el país.

- ***Sobre la formación militar y los asuntos institucionales***

- No existe consenso sobre la idoneidad de la presencia de un civil al mando del ministerio de Defensa.
- Hay un convencimiento sobre la necesidad de reorganizar a las Fuerzas Armadas.
- Se asocia la lucha contra la corrupción al cambio de los altos mandos de las Fuerzas Armadas.
- Las medidas que generan más controversia son el voto de los militares y reducir la cantidad de efectivos.
- Se cuestiona el poco interés de la población, pero también de los partidos políticos y de la sociedad civil en los asuntos militares.
- Se cuestiona la capacidad de la formación militar para lograr una integración de sus efectivos con la sociedad civil.

- ***Sobre temas económicos y sociales***

- Existe un bajo nivel de conocimiento sobre temas presupuestales.
- Se apoya la reducción de compra de armamentos, a pesar que no se considera que esta medida impediría conflictos.
- El que países limítrofes compraran armamento produciría cambios en las opiniones.
- Se acepta la participación de las Fuerzas Armadas en la actividad empresarial siempre y cuando:
  a. Se destine a los gastos de la propia institución.
  b. No participe en actividades donde también compite la empresa privada.
  c. Se de cuando el estado no pueda pagar a la empresa privada para la realización de obras, por ejemplo de las carreteras.

CAPITULO V:
ENCUESTA VIRTUAL A GRUPOS PROFESIONALES Y POLÍTICOS SELECCIONADOS RESPECTO A LAS FUERZAS ARMADAS

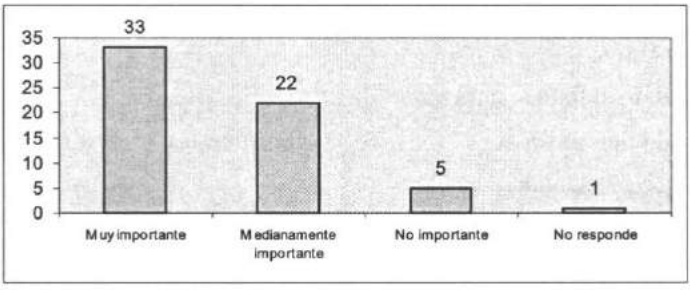
ENCUESTA VIRTUAL A GRUPOS PROFESIONALES Y POLITICOS SELECCIONADOS RESPECTO A LAS FUERZAS ARMADAS

1. ¿Cree Ud. que la Fuerza Armada ha participado o ha sido muy importante en la creación y defensa del Estado Peruano?

a) Muy importante	33 respuestas	54,0 %
b) Medianamente importante	22 respuestas	36,0 %
c) No importante	5 respuestas	8,0 %
d) No responde	1	2,0 %

Gráfico N° 1

¿Cree Ud. que la Fuerza Armada ha participado o ha sido muy importante en la creación y defensa del Estado Peruano?

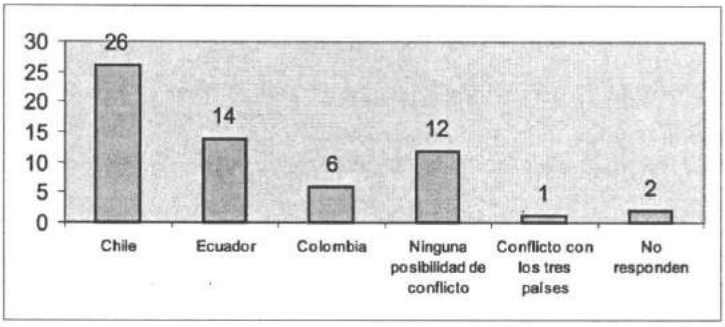


2. Cree Ud. en la posibilidad de un conflicto armado con:

a) Chile	26 respuestas	42%
b) Ecuador	14 respuestas	23%
c) Colombia	6 respuestas	10%
d) Otros: ninguna posibilidad de conflicto:	12 respuestas	20%
e) Conflicto con los tres países	1 respuesta	2%
f) No responden	2	3%

Gráfico N° 2

¿Cree Ud. en la posibilidad de un conflicto armado con:

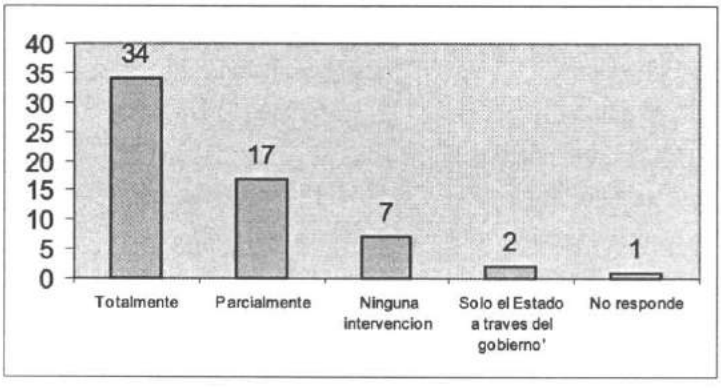


3. Ante el surgimiento de la subversión considera Ud. que la Fuerza Armada debería intervenir:

a) Totalmente	34 respuestas	56%
b) Parcialmente	17 respuestas	28%
c) Ninguna intervención	7 respuestas	11%
d) Otros: ('Solo el Estado a través del gobierno')	2 respuestas	3%
e) No responden	1	2%

Gráfico N° 3

Ante el surgimiento de la subversión considera Ud. que la Fuerza Armada debería intervenir:

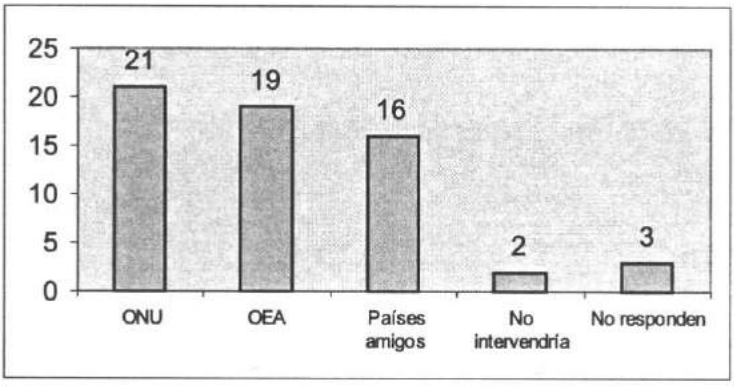


4. Cree Ud. que en caso de un conflicto armado externo el Sistema Internacional intervendría:

a) ONU	21 respuestas	35%
b) OEA	19 respuestas	31%
c) Países amigos	16 respuestas	26%
d) Otros (no intervendrían)	2 respuestas	3%
e) No responden	3	5%

Gráfico N° 4

Cree Ud. que en caso de un conflicto armado externo el Sistema Internacional intervendría:

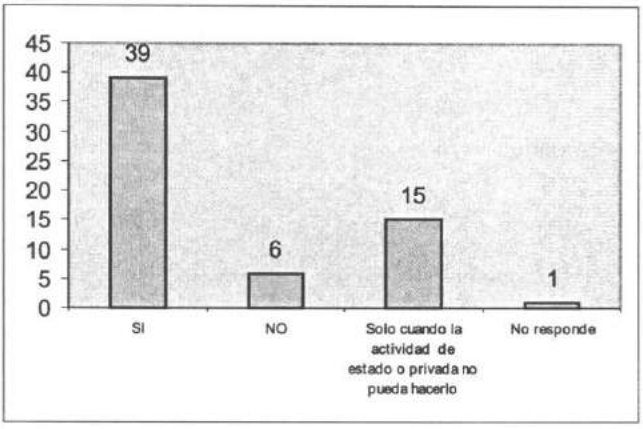


5. Cree Ud. necesaria la participación de las Fuerzas Armadas en tareas no militares como ser accion cívica y desarrollo.

a) Si	39 respuestas	63%
b) No	6 respuestas	10%
c) Solo cuando la actividad civil de estado o privada no pueda hacerlo	15 respuestas	25%
d) No responde	1	2%

Gráfico N° 5

Cree Ud. necesaria la participación de las Fuerzas Armadas en tareas no militares como ser accion cívica y desarrollo.

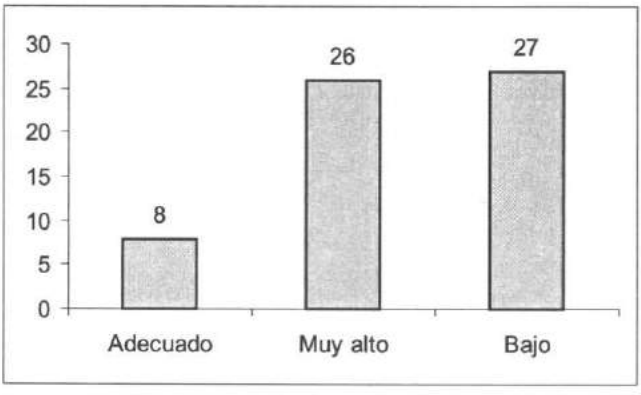


6. Cree Ud. que el costo presupuestal del sector defensa es:

a) Adecuado	8 respuestas	13%
b) Muy alto	26 respuestas	43%
c) Bajo	27 respuestas	44%

Gráfico N° 6

¿Cree Ud. que el costo presupuestal del sector defensa es:

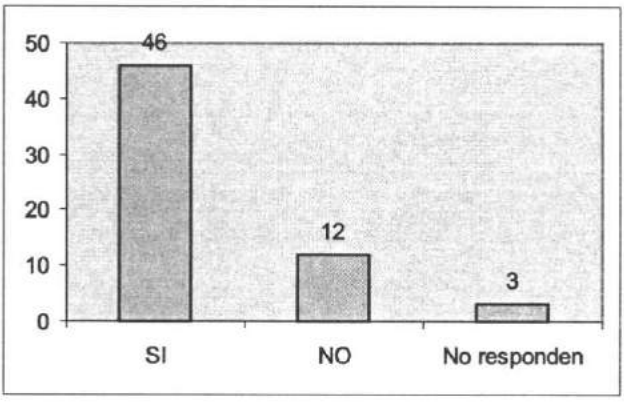


7. Cree Ud. que la formación militar debería ser modificada para integrar más a este sector a la vida civil.

a) Si	46 respuestas	75%
b) No	12 respuestas	20%
c) No responden	3	5%

Gráfico N° 7

¿Cree Ud. que la formación militar debería ser modificada para integrar más a este sector a la vida civil?

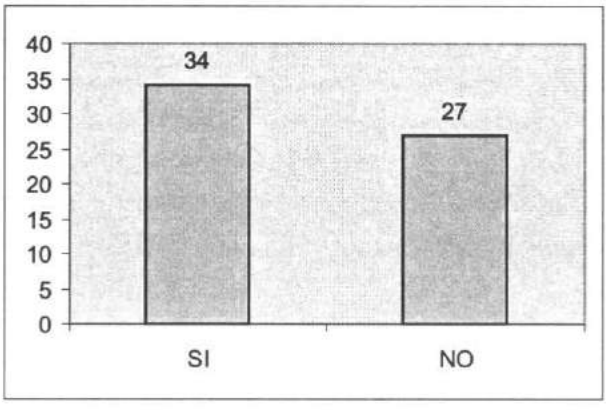


8. ¿Cree Ud. que el voto acercaría a los militares a la sociedad civil?

a) Si	34 respuestas	56 %
b) No	27 respuestas	44 %

Gráfico N° 8

¿Cree Ud. que el voto acercaría a los militares a la sociedad civil?



CAPITULO VI
PROYECCIÓN DE LOS TEMAS EN LA SOCIEDAD: CONSULTA A PERSONAS REPRESENTATIVAS DE LOS SECTORES ACADÉMICOS, EMPRESARIALES, POLÍTICOS, CASTRENSES Y DE LA COMUNICACIÓN

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES TEMAS PLANTEADOS EN LAS REUNIONES CON PERSONALIDADES

SECTOR ACADEMICO — LUNES 14 DE ENERO 2002

PARTICIPANTES:

Embajador José Antonio Meir
Doctor Enrique Bernales Ballesteros
Doctor Aníbal Quijano
Doctor Enrique Obando Arbulú
Doctor Juan Velit Granda
Ingeniero Carlos del Río
Doctor Luis Bustamante Belaúnde
Ingeniero Carlos Amat y León
Embajador Hugo Palma
Embajador Alejandro San Martín
Doctor Alejandro Deustua Caravedo

Necesidad de concertación de las políticas de defensa y exterior en función de una más eficiente seguridad nacional, incluyendo la promoción de mecanismos de seguridad colectiva. Inadmisibilidad de que se mantenga una "diplomacia" militar reservada y separada de la Cancillería.

Inconveniencia de pretender una definición del concepto de seguridad tan sobrextendida que diluya su especificidad. Hacerlo no sólo generaría ineficiencia sino el riesgo de que sea apropiado por los militares que extralimitarán sus funciones.

La necesidad de plantearse la dimensión del estado, el panorama completo de amenazas y, de ahí, la clase de fuerzas armadas que pudiera necesitarse. El problema de la representatividad de la sociedad es equivalente al de la dimensión del Estado.

Una de las dimensiones de la informalidad deriva del inadecuado uso del Estado.

El ejercicio de la violencia en el Perú, como en otros países, no es monopolio del Estado, pero sigue siendo una aspiración.

Las razones para ser militar. La estructura del ejército refleja parcialmente la sociedad. El mero cambio de currículum no transforma las actitudes militares ni produce condición ciudadana. El concepto de servidor público no es un problema de "relaciones civiles-militares» sino propio del conjunto social del que el Estado y las fuerzas armadas forman parte. Necesidad de «descorporativizar» y democratizar las fuerzas armadas.

La Defensa no concierne solamente a la conflictividad convencional con los vecinos. La presencia de instalaciones militares de Estados Unidos en América del Sur tiene también un lado conflictivo que debe ser corregido.

La dificultad de evaluar objetivamente el rendimiento del Ministerio de Defensa. Las prioridades son los temas de presupuesto, control y gestión de las fuerzas armadas.

La necesidad de que los civiles asuman sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa, particularmente de políticos y diplomáticos. La principal necesidad al respecto es información y adecuada capacitación.

La urgencia de la educación de civiles debe atenderse. La reestructuración de las fuerzas armadas no cuenta hoy con civiles para aplicarla. Las cuestiones estructurales deben resolverse en el largo plazo

SECTOR EMPRESARIAL Y OTROS — MARTES 15 DE ENERO 2002

PARTICIPANTES:

Ingeniero Augusto Baertl
Ingeniero Samuel Gleiser
Doctor Guillermo Van Oordt
Ingeniero Felipe Ortiz de Zevallos
Ingeniero Jaime García Díaz
Doctor Jorge Santistevan de Noriega
Señor Henry Day
DoctorPablo Bustamante
Embajador Hugo Palma
Embajador Alejandro San Martín
Doctor Alejandro Deustua Caravedo

Las fuerzas armadas son indispensables en tanto sí existen problemas externos. Estos, sin embargo deben priorizar una solución diplomática. Es imprescindible conocer bien la configuración del presupuesto militar y evaluar adecuadamente su peso relativo.

SECTOR MILITAR— MIERCOLES 16 DE ENERO 2002

PARTICIPANTES:

Teniente General FAP Jorge Kisic Wagner
General de Brigada EP Andrés Acosta
General de Brigada EP Felipe Gutiérrez
Contralmirante AP Esnesto Schroth
General de División EP (r) Jaime Salinas Sedó
General de División EP (r) Sinecio Jarama Dávila
General de Brigada EP (r) Carlos Chamochumbi
General de Brigada EP (r) Alberto Arciniegas
General PNP (r) Héctor Jhon Caro
Comandante AP (r) Rafael Luna Aubry
Embajador Hugo Palma
Embajador Alejandro San Martín
Doctor Alejandro Deustua Caravedo

No se cuestiona la necesidad de fuerzas armadas, pero es necesario su rediseño y redimensionamiento así como su inserción en democracia. El rediseño debe ser realizado preferentemente por la propia fuerza armada.

Las fuerzas armadas son las instituciones más profesionales, eficientes y no deben destruirse. La profesionalidad significa la posesión de una destreza, el conocimiento de la base científica de la destreza y de lo que ella representa para la sociedad.

La sociedad y los empresarios participaron en la corrupción de las fuerzas armadas, dominadas por el poder político. Del grado de coronel hacia abajo las fuerzas armadas se han mantenido «institucionalistas». La esencia del ejército no fue afectada por Fujimori y Montesinos.

El problema de fuerzas armadas organizadas en sociedades desestructuradas. En el caso peruano, los últimos treinta años representan dos gobiernos civiles débiles y una dictadura disfrazada. Éstas son causas fundamentales del problema actual de la fuerza armada.

Se debe «adecuar» las fuerzas armadas. No basta la reingeniería o la reestructuración. Separar la seguridad y defensa de las fuerzas armadas y más aún de la policía

nacional. La policía nacional siempre ha querido ser militar, pero no debe serlo. Su rol es diferente. No debe darse respuestas estructurales a problemas coyunturales como los bajos sueldos.

Aclarar las confusiones constitucionales y los problemas legales; especialmente el concepto de «obediencia debida». Debe definirse el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana, en relación con la seguridad democrática, derechos humanos y medio ambiente. Debe definirse si la ubicación de las fuerzas armadas se encuentra en la sociedad o en el Estado y donde se ubicarán en caso de conflicto entre ambos. Los gobiernos civiles dejaron a los militares librados a su suerte en la lucha antisubversiva.

Las fuerzas armadas no han generado interés colectivo en la defensa. Necesidad de políticas nacionales de defensa definidas por civiles, que incluyan el señalamiento de roles y misiones, incluyendo la conveniencia o no de participar en el desarrollo nacional. El ministro de defensa debe ser un civil preparado.

Hay diferencias y falta de integración entre los propios institutos militares. Las amenazas no son percibidas de la misma manera. Hay antiguas y nuevas amenazas, entre las que figura la delincuencia común, además del terrorismo que se está reproduciendo. La seguridad ciudadana está gravemente amenazada.

Las fuerzas armadas tienen una misión que debe ser mantenida. El poder político no define amenazas cuando debiera hacerlo y las fuerzas armadas lo hacen por «default» y se adecuan a las amenazas, en tanto que los políticos pueden cambiar de opiniones.

Necesidad de desarrollar capacidad de raciocinio. Reforma parcial del currículum luego de adecuada reflexión. Asistencia de militares a la universidad y requisito de maestría para ascenso a general. Posibilidad de que las escuelas militares otorguen maestrías.

El ideal es el de instituciones que respeten la constitución y de gobernantes que no manipulen las fuerzas armadas. Si los civiles no asumen sus responsabilidades, siempre habrá conspiradores en las fuerzas armadas.

Hace falta un «proyecto nacional». La dimensión de las fuerzas armadas no debe definirse en función del presupuesto sino de las amenazas que identifica el poder político. Existencia de serios problemas de presupuesto y de personal.

Las fuerzas armadas reflejan la sociedad y no pueden ser más democráticas que ella. Lo militar se encuentra más cerca del gobierno, que reprime presiones socia-

les, que de la sociedad. Los militares, como personas que son, no pueden evitar tener opiniones políticas; pero las fuerzas armadas deben ser apartidarias y tener conciencia de la necesidad del cumplimiento de la norma. Necesidad de formación de oficiales ciudadanos.

SECTOR POLÍTICO - OTRAS PERSONALIDADES — JUEVES 17 DE ENERO 2002

PARTICIPANTES:

Doctor Valentín Paniagua Corazao
Congresista Antero Florez Araoz
Doctor Martín Belaúnde Moreyra
Doctor Rafael Roncagliolo
Reverendo Padre Gastón Garatea
Reverendo Padre Juan Julio Witch
Doctor César Rodríguez Rabanal
Señor Michel Azcueta
Doctor Fernando Silva Santistevan
Doctor Moisés Lemlij
Embajador Hugo Palma
Embajador Alejandro San Martín
Doctor Alejandro Deustua Caravedo

No se debe prescindir de las fuerzas armadas puesto que la amenaza de la guerrilla colombiana es seria. De otro lado, la delimitación de fronteras marítimas no es un problema militar sino técnico jurídico. Posibilidad de que los "papers" infravaloren la conflictividad. Por razones de reclutamiento, secuestro y drogas, Colombia es un problema y la hipótesis de conflicto debe ser considerada.

La historia constitucional muestra temor reverencial hacia las fuerzas armadas al punto de aceptar que se consideren como «reserva moral». Desconocimiento de los héroes civiles y de las proezas del pueblo. Es falsedad histórica no denunciar la presencia militar directa o indirecta en el poder. Un ejemplo es el incremento de la deuda en que incurrieron.

El fenómeno militar ha ido cambiando pero siempre se caracterizó por corrupción, impunidad y privilegio. La tragedia peruana es el militarismo que nunca se castigó. No se debe olvidar la realidad histórica.

La primera etapa fue de militarismo mesiánico, vinculada como las demás a la

concepción autoritaria del poder y duró hasta del 1872. Luego, con Castilla, vino el militarismo pragmático que convivió con el Congreso hasta la Guerra del Pacífico y fue sucedido por el militarismo autocrático con Cáceres que fue derrotado exteriormente por Chile e internamente por Piérola, demostrando la incompetencia militar de los militares. La etapa civil que sucedió a este militarismo fue beneficiosa para el país pero en 1914 la oligarquía le puso fin iniciando el militarismo plutocrático de fuerzas armadas guardianes de los ricos que dura hasta 1962. Es sucedida por un militarismo tecno-burocrático donde las fuerzas armadas «ocupan» el estado, desconociendo totalmente la constitución. Le sigue un militarismo corporativo que se ampara en la constitución de 1979 y no ha desaparecido.

No es un problema de diálogo «civil-militar» sino del concepto de seguridad y del imperio del derecho. Los militares son «funcionarios públicos». Sin embargo, las fuerzas armadas no están preocupadas por lo que debe hacer para insertarse en democracia y no es imposible que vuelvan a golpear. La seguridad democrática implica que los militares sean tratados como ciudadanos, inclusive en la sanción de delitos.

Debe examinarse la relación de las fuerzas armadas con los sectores populares y sus contribuciones a la construcción de la sociedad civil, lo que tiene aspectos positivos y negativos. También debe estudiarse la dependencia de las fuerzas armadas de relaciones internacionales, traducidas en viajes, contactos, doctrinas, presiones, etc. En ellas hay aspectos positivos y negativos pero este tema es tabú en el Perú. Debe estudiarse la regionalización y descentralización en su relación con la «división militar» del país.

Examinar la ética militar, pues sus valores no son los del resto de la sociedad. Los militares son responsables de más víctimas que los terroristas. Los problemas de corrupción y el silencio de las fuerzas armadas siguen existiendo. El país sigue manteniendo una estructura reñida con la ética.

Conveniencia de tener en cuenta las propuestas de la «Carta de Navegación». Son mayores los gastos en adquisición de equipos que en mantenimiento y entrenamiento. Deben examinarse los desafíos a la seguridad democrática en las próximas décadas. La mayoría serían internos en un mundo que se deshumaniza y divide con enorme aumento de población y de buscadores de trabajo. La democracia, la seguridad y la estabilidad no provendrán de ningún «frente» externo.

Existen problemas derivados de la pseudo democracia que no se ha querido perfeccionar y de la desarticulación que viene desde la fundación del estado nación. La insistencia en la legalidad por encima de la legitimidad denota falta de racionalidad y explica que cada grupo tenga su justicia. Urge la reforma del estado y hasta la instalación de una nueva República. Se vive todavía un momento constituyente que, de ser desaprovechado, prolongará la agonía.

El gobierno transitorio propuso nuevas leyes de situación militar y de justicia militar. Los dispositivos constitucionales contenidos en el capítulo sobre fuerzas armadas deben pasar, con las modificaciones que corresponda, al de función pública.

El problema de los civiles apoyándose en los militares contribuye a mantener un estado dentro del estado y al espíritu de gheto. Debe influirse en la opinión pública y los programas políticos.

SECTOR COMUNICACIÓN – VIERNES 18 DE ENERO 2002

PARTICIPANTES:

Doctor Alejandro Miró Quesada
Doctor Jaime de Althaus
Doctor César Arias Quincot
Doctor Ernesto Yepez
Doctora Soraya Altabas K.
Embajador Hugo Palma
Embajador Alejandro San Martín
Doctor Alejandro Deustua Caravedo

El poder militar en la historia es un problema esencial para el país. El rol de la fuerza armada en la formación del Estado y el monopolio de la fuerza. Necesidad de concluir con el péndulo del siglo XX entre ausencia de estado y exceso de estado; péndulo cuyo instrumento fueron las fuerzas armadas.

Necesidad de mensaje de los civiles a los civiles sobre los militares. La necesidad de estudios y foros civiles para definir los roles militares y las tareas en que deben participar. Inadecuada formación de los militares no será superada por simple asistencia a alguna universidad nacional.

El miedo al militar es producto de la ignorancia de los civiles, que son buena parte del problema. Las fuerzas armadas como otros sectores del estado, son excluyentes.

El acuerdo con Chile, al haber excluido a Bolivia de la «solución» introduce una bomba de tiempo. Debe realizarse una discusión entre sectores políticos peruanos y chilenos, así como entre periodistas de varios países.

LÍNEAS FINALES

A MODO DE CONCLUSION

Luego del ejercicio expuesto sintéticamente en este libro, y que ha abarcado la casi totalidad de los aspectos relacionados a la seguridad democrática y a las relaciones entre la sociedad peruana y su Fuerza Armada, podemos señalar lo siguiente:

1. Las relaciones entre la corporación militar o Fuerza Armada surgen orgánicamente a partir de la sistematización y profesionalización del Ejército Peruano, como resultante de la misión militar francesa que inicia su tarea en 1895. Hasta antes de esa fecha las fuerzas militares peruanas tienen los rasgos propios a la estructuración social del país agrario-feudal que redunda en liderazgos caudillistas cívico-militares. La formación física, psíquica e intelectual profesional que redunde en un todo institucional orgánico, no existe.

2. Una vez surgidas del centro de formación militar las primeras promociones entre las cuales se han generado relaciones de solidaridad, camaradería y una orientación profesional con intereses definidos y particulares al interior mismo de la sociedad en la cual están insertos, irá generándose la corporación que hoy conocemos, con una creciente gravitación al interior de la misma, basada en su capacidad organizativa, su presencia en casi todo el territorio nacional, y las propias ventajas que ofrece para el gobierno civil en el buen y mal sentido.

3. Esta forma de inserción refleja, por lo demás, el origen mismo, la función y la propia realidad societal en la cual la Fuerza Armada está inserta y de la cual surge. Hay que recordar que las sociedades periféricas que asumen su independencia política a diferencia de las que conforman el centro del sistema occidental en el siglo XIX -llámense Francia, Inglaterra, Alemania u Holanda o los Estados Unidos-, no han pasado por un proceso de cambio económico, social que las haya llevado a constituir sociedades modernas, homogéneas, de tendencia igualitaria y con nuevas solidaridades. No han pasado tampoco por el proceso industrial capitalista que habrá de determinar en las sociedades europeas y los propios Estados Unidos, el tipo de sociedad y de individuo que ha de predominar. Se trata, en el caso del Perú y, en general, el de América Latina, de sociedades agrarias primarias o productoras de materias primas o minerales, en las que predomina todavía la estructuración jerárquica estamental, las

diferencias culturales y étnicas. Obviamente, la inserción del aparato coercitivo creado para la defensa externa, y que tiene un poder basado en su capacidad de organización y potencia de fuego, ha de devenir en elemento constantemente gravitante dentro de este tipo de sociedades.

4. Las sociedades centrales del sistema han pasado por un proceso de cambio integral del agro a lo urbano y, el campesino, en 300 años racionaliza su vida y se convierte en hombre de ciudad, es decir, en un ciudadano. El aparato de coerción o fuerzas armadas de estas sociedades no es ajeno a este proceso y la conciencia de solidaridad nacional, exagerada muchas veces en nacionalismo, será el elemento determinante en la funcionalidad de la fuerza militar. Estas sociedades, en su proceso, han de generar sus propias formas de participación en política – partidos – el propio desarrollo de su sociedad civil – instituciones – y en general el desarrollo de un complejo sistema de administración estatal que ha de incluir a la fuerza armada como una de sus áreas.

5. No es difícil apreciar en comparación, las diversas realidades societales y concluir las diversas funcionalidades sociales de las fuerzas armadas, según cada sociedad. Siendo así que la fuerza armada progresivamente tecnificada y desarrollada en las sociedades periféricas terminará convirtiéndose en un estado dentro del estado. En estas sociedades – caso del Perú – el desarrollo de las fuerzas armadas habrá de llevar un ritmo mucho mayor que el de la sociedad en general, la que permanecerá como no homogénea, no igualitaria, débil institucionalmente y con una estructuración que se refleja en el manejo de poder de tipo vertical agrario. Ello hasta décadas recientes. Esta inserción en la que la dinámica organizativa es más rápida y fuerte que la que se da en la propia sociedad en la que se haya inserta, dará como resultado una relación disfuncional en la que la corporación será cada vez más un estado dentro del estado, siendo usada por la estructura de dominación estamental de tipo oligárquico, como eficiente instrumento de poder dirimente, de los destinos políticos y sociales de la colectividad en una tarea que pretende ser trascendente en la construcción de la sociedad. Esta estructura social habrá de cambiar sólo en las recientes décadas, como ya se dijo. Podemos concluir que el problema no está sólo en la institución militar, sino en lo que debiera ser su condicionante y su propia razón de ser, es decir la propia sociedad peruana y su estructuración sociopolítica y económica.

6. La función y disfunción de la fuerza armada en la sociedad peruana, no es ajena a las propias estructuras y coyunturas históricas de la misma. Lo cual no significa la no- responsabilidad por los hechos que se realizan y las tareas que se asumen, y menos la dilusión de las responsabilidades individuales por abuso de autoridad, corrupción , u otros delitos. Este alcance pretende ser sólo una apreciación socio-histórica para mejor entender las causas de la disfuncionalidad y mejor atender a los correctivos.

7. En lo que se refiere a las hipótesis de conflicto externo, razón de ser esencial de ellas, como mecanismo de defensa ante amenazas exteriores, si bien existen opciones conflictivas en la vida de relación de nuestro país con nuestros vecinos y en la forma de inserción en el mundo internacional actual globalizado, la hipótesis de que ello lleve a un desenlace militar es, al momento actual, muy poco probable. El conflicto más importante subsistente en lo que a definición de espacio se refiere, sería el de la delimitación marítima con Chile, conflicto que puede ser resuelto por la vía de la conversación y negociación diplomática dentro de los marcos jurídicos establecidos en el mundo internacional. Ello no significa desatención en ningún sentido, y más bien debe constituir un punto de acción relevante en la acción exterior de nuestro país.

8. En el campo interno, - ámbito en el cual la participación de la Fuerza Armada debería darse por vía de excepción -, más allá de grupos localizados y sobrevivientes del proceso subversivo generado por Sendero Luminoso, no se visualiza una amenaza inmediata, real, y efectiva, aunque las condiciones de extrema pobreza y marginalidad siempre serán condicionantes permanentes para este tipo de acción. Obviamente, las medidas en este ámbito no son militares sino económicos-sociales.

9. La participación de la Fuerza Armada en la solución de conflictos internacionales, como fuerza de mantenimiento de la paz dentro del marco de Naciones Unidas, ha sido revisada y vista como una tarea importante de acción externa para nuestro país y para la propia institución militar, desde que le ofrece no solamente un nuevo rol, sino la oportunidad de familiarizarse con nuevas técnicas y procedimientos. El uso de la fuerza en el sistema internacional es un hecho real en todos sus aspectos, a pesar de que existen mecanismos de regulación legales en el mundo internacional de hoy a los cuales los estados no son

ni deben ser ajenos. Conocer esta funcionalidad institucional dentro del sistema internacional actual resulta muy importante.

10. En lo que se refiere a la formación militar, este es un tema central y que va a la problemática fundante de la institución. Se requiere con urgencia de un sistema formativo que abarque la docencia en sus aspectos psicológicos y técnicos. Ello debe converger en la creación de un nuevo tipo de perfil profesional tipificado en lo que es "un ciudadano en armas ". El pertenecer a la Fuerza Armada debe ser una tarea sentida y entendida como una seria forma de solidaridad para con el grupo social al cual se pertenece, en su más profundo sentido. Y, por el contrario, debe excluirse la generación de aquél sentimiento por el cual el militar u oficial se siente por encima de la sociedad a la cual se debe, no obligado por sus normas y una excepción en lo que se refiere a sus obligaciones para con ella. El oficial debe entender que el arma es un instrumento no de amenaza o ventaja personal, sino de servicio y que es sólo una coyuntura temporal la que lo ha llevado a este ejercicio profesional, pero que más allá de él seguirá siendo un ciudadano común e igual a los demás, con los mismos derechos y obligaciones. Esta concepción debe convertirse en el eje axiológico de toda reforma. Sin ella no es posible una verdadera y funcional inserción, por más desarrollo tecnológico al que se pueda advenir.

    El sistema formativo al interior de los institutos militares debe cambiar. Debe incluir integradamente materias civiles, políticas y sociales en formas docentes que vayan más allá de un simple curso formal. Se requiere que el alumno haga suyas las materias, las viva y las convierta en parte de su identidad individual y social. La jerarquía necesaria y la verticalidad inevitable no deben anular la capacidad de juicio individual ni la de reflexión y poe el contrario deben permitirle sistematizar su experiencia y alcanzar niveles de abstracción que vayan más allá de su experiencia profesional. El militar debe llegar a desarrollar la conciencia de un hombre de estado desde la perspectiva de su profesión, pues no es otra cosa que un servidor del Estado y de su sociedad.

    Cómo lograr esta formación que implica modelos más allá del corto plazo, esa es una de las tareas centrales, o la central, para el devenir histórico de la correcta inserción de la Fuerza Armada en la sociedad Peruana.

11. Se puede señalar la necesidad de una redefinición de roles para las Fuerzas Armadas, dentro de lo cual están los llamados usos no-militares de ellas. Es posible distinguir dos corrientes: una que sostiene la no-participación absoluta en nada que no sea su tarea defensiva, otra que postula que, dadas las condiciones de nuestra sociedad, una corporación como la militar no puede permanecer ajena a tareas que en sociedades más desarrolladas son ejercidas por sectores civiles y que ello, sobretodo en las áreas alejadas donde la acción estatal no llega o llega débilmente, ellas no pueden ni deben sustraerse actividades de desarrollo. De otro lado, es posible precisar que, en los campos industriales y de servicios en los que los sectores civiles pueden asumir la tarea, ellas no deben constituirse en factores competitivos, pues aquí, lejos de estar realizando una función social, estarían más bien limitando el desarrollo.

    El rol social de las Fuerzas Armadas tiene que ser revisado y redefinido en relación a las nuevas necesidades de defensa, a las antiguas y nuevas amenazas surgidas en el nuevo sistema internacional actual, estructurado alrededor del proceso de mundialización o globalización. De allí saldrán modificaciones no sólo en roles y tareas, sino aún en dimensión y equipo.

12. En lo constitucional la normativa que ha regulado o debido regular desde el inicio de la República los roles de la Fuerza Armada, no siempre ha sido clara y precisa. Es necesario retornar a la definición primigenia que se encuentra en la primera Constitución del Perú, la de 1823, en donde se define al militar como un "ciudadano en armas". Este es el principio que debería primar como eje en cualquier definición constitucional posible.
    En lo que se refiere a la legalidad normativa actual, ella es producto de la última década de desintegración y manipulación institucional y está dispersa en una serie de instrumentos legales, útiles para estos manejos y que carecen de coherencia integral y que tienen, además, contradicciones, imprecisiones y carencia de sustento integral. Leyendo la normativa dispersa en todos estos textos de ley, no puede concluirse en la existencia de un sistema de defensa nacional integral, racional y coherente. Es necesario entonces, ir a una revisión de todo este conjunto de leyes para convertirlas en un todo integral y coherente que permita un manejo orgánico del sistema de defensa.

13. La imagen de las Fuerzas Armadas en la sociedad peruana ha oscilado históricamente entre su aceptación como necesidad fundamental, garantía de la seguridad y subsistencia de la sociedad peruana y su espacio, en diversas percepciones según estrato social y época, y un rechazo en relación a su asunción directa de roles políticos – golpes de estado claros o encubiertos – o excesos sobre todo estos últimos en la década reciente. Esta última percepción es profunda en los sectores campesinos y más bajos de la población, y es compartida por los sectores medios y, en mucha menor medida por los sectores altos, urbanos ligados a la banca, industria o comercio.

    La baja de aprecio o desprestigio de las Fuerzas Armadas, después de últimos 10 años del gobierno de Fujimori es, generalizada. Subsiste sin embargo, la percepción de que es inevitablemente necesaria para la seguridad. De lado de la Fuerza Armada se ha manejado desde un inicio de la relación de ella a los símbolos patrios nacionales. Las celebraciones de las efemérides nacionales en todo el territorio nacional están siempre ligadas a las Fuerzas Armadas en desfiles, discursos, y demás rituales. Hay pues una militarización del patriotismo. Aparte de ello, luego del gobierno del General Velasco en el que se descubre la importancia de la proyección comunicativa – prensa, radio o televisión – las Fuerzas Armadas desarrolla el manejo profesional de este nuevo instrumento político. Durante el régimen fujimontesinista los llamados psico-sociales realizados por el Servicio de Inteligencia, eje de la maquinaria política de ese gobierno, son parte importante de este nuevo arsenal político. Con ellos no se busca solo debilitar al "enemigo" o reforzar la propia imagen, sino el de someter a la población y convertirla en objeto de clientelismo social y político, vía la manipulación de los contenidos.

14. Los temas del presupuesto y gasto de defensa, ha sido particularmente difíciles de abordar por la falta de información y el secreto que los cubre. La valorización del equipo no sólo en sus aspectos de costo, sino aún en lo funcional, es realmente muy difícil de lograr. Y si no hay una definición clara de objetivos nacionales en términos de seguridad y defensa, es aún más difícil esta apreciación. La oscilación muy grande, entre las cifras presupuestales presentadas por las Fuerzas Armadas y las aprobadas en el Presupuesto Nacional de la República, nos dicen de cómo no existe una apreciación o valoración integral entre

medios y objetivos. No se conocen los criterios de apreciación que definen el gasto o quién sabe no están definidos.

15. En lo que se refiere al trabajo de campo realizado en los Focus Group y la encuesta nacional realizados por IMASEN, así como la encuesta virtual selectiva efectuada a través de la página web de CEPEI y Transparencia, las conclusiones específicas se encuentran en los mismos trabajos y ellas resultan complementarias y coincidentes con las presentes, naturalmente con sus propias especifidades de detalle.

16. Conclusión central del trabajo es también la necesidad de formar cuadros civiles profesionales en la administración de Asuntos de Seguridad y Defensa, con un nivel profesional universitario solvente. Ello permitiría una mejor interrelación político-administrativa de las Fuerzas Armadas en la gestión de Estado, para lo cual sería necesario un diseño curricular propio a la realidad nacional peruana y la creación de cátedras, áreas o facultades específicas para la docencia e investigación en estos temas. La presente investigación ha partido por lo demás de esta hipótesis.

    Con todo esto creemos haber concluido una primera etapa de investigación con la esperanza de haber colaborado en la dilucidación de temas centrales para nuestro país; y contribuido en la búsqueda de una nueva visión para el Siglo XXI.

SOBRE LOS AUTORES

Ciro Alegría Varona.
Doctor en Filosofía por la Universidad Libre de Berlín. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experto y Consultor en Asuntos de Defensa.

Carlos Basombrío Iglesias.
Sociólogo. Ex-Director del Instituto de Defensa Legal. Miembro de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CONADEH). Ex-Director de la revista *Ideele*. Consultor en asuntos de Seguridad Ciudadana. Vice-Ministro del Interior.

Luis Block Urban.
General de Brigada (r). Ejército Peruano. Ha sido Sub-Director del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). Asesor de la Alta Dirección del Ministerio de Defensa. Miembro del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE). Oficial integrante del Batallón Perú, que prestó servicios como parte de la fuerza de mantenimiento de la paz en Medio Oriente (conflicto árabe-israelí; 1973-1974). Fue Jefe de la Misión de Paz de Naciones Unidas en el conflicto del Sahara Occidental (1991-1992).

Jorge Brousset Barrios.
Contralmirante AP (r). Ha sido Director de Intereses Marítimos de la Marina de Guerra del Perú. Realizó estudios de Maestría en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experto en Límites y otros Asuntos Internacionales, ha participado en las Delegaciones Peruanas en las negociaciones con Ecuador y Chile.

Alejandro Deustua Caravedo.
Abogado. Graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master of Arts en Relaciones Internacionales en la School of Advanced International Studies en la John Hopkins University. Master en Asuntos Públicos en la Harvard University. Profesor de la Academia Diplomática del Perú e Investigador Principal del CEPEI. Analista Internacional.

Alan Fairlie Reynoso.
Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Comercio Internacional y Desarrollo por el Instituto Torcuato Di Tella. Estudios de post-grado en Desarrollo Económico en la Universidad Internacional de Andalu-

cía. Coordinador, Docente, e investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Director de la revista Integración y Desarrollo. Coordinador del Grupo de servicios del ALCA-PERÚ. Director del Centro de Estudios Asia-Pacífico de la Universidad Católica. Analista económico y Experto en Asuntos de Integración Económica y Regional. Autor de *"El Regionalismo abierto del Perú"* (2000), *"Comercio de Servicios del Perú" (2000), "Las relaciones Grupo Andino Mercosur"* (1987),

Andrés Gómez de la Torre Rotta.
Abogado. Maestría en Política Internacional y Economía (Universidad de Belgrano, Buenos Aires-Argentina). Estudios de Post-Grado en Ciencia Política y Derecho Internacional en la Universidad de Salamanca y Carlos III de Madrid (España). Investigador Principal del IDEPE. Profesor Universitario y Consultor privado.

Agustín Haya de la Torre
Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Nimega (Holanda). Coordinador de la Maestría en Política Social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Presidente del Foro Democrático.

Francisco Loayza Galván.
Sociólogo. Especialista en Defensa Nacional e Inteligencia Estratégica. Secretario General del Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos (IPEGE). Autor de *"Montesinos: El rostro oscuro del poder en el Perú. Vida, poder y ocaso"* (2000).

David Málaga Ego-Aguirre.
Ministro Consejero en el Servicio diplomático en el Perú. Director en el área de asuntos multilaterales de la Cancillería Peruana. Experto en Asuntos de Desarme y Seguridad. Miembro de las Misiones del Perú en Naciones Unidas en Nueva York y la OEA en Washington.

Edgardo Mercado Jarrín.
General de División (r) del Ejército Peruano. Ex Primer Ministro y Canciller de la República. Director del Insituto de Estudios Geopolíticos y Estratégicos (IPEGE). Autor de una serie de obras sobre geopolítica, estrategia y seguridad nacional. Su obra más reciente es *La Revolución Geo-estratégica*. Lima: CEPEI e IPEGE. 2001.

Daniel Mora Zevallos.

General (r) del Ejército Peruano en la especialidad de Ingeniería. Con estudios y Docencia en Francia, Italia y Chile. Maestría de Administración de la Educación en la Universidad de Lima. Fue Representante del Perú en la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP) establecida con apoyo de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, al final del Conflicto Fronterizo en 1995. Fue Director del Consejo Nacional de Inteligencia.

Nelson Manrique.

Sociólogo. Doctor en Historia por la Universidad de París. Profesor de las Universidades de Lima, Católica y San Marcos. Autor de varias obras: "Historia de la República" (1995). La más reciente *"El tiempo del miedo. Violencia Política en el Perú. Los años oscuros, racismo y violencia en el Perú"*.(2002).

Jorge Ortiz Sotelo.

Historiador y Capitán de fragata (r). Graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de post-grado en la Escuela Superior de Guerra Naval y en el Queen Mary College, Universidad de Londres. Doctorado en temas marítimos por la Universidad de Saint Andrews (Escocia). Miembro fundador del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE). Profesor de la Escuela Superior de Guerra Naval y director ejecutivo del Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM).

Alberto Otárola Peñaranda.

Abogado. Profesor universitario de los cursos de Derecho Procesal Constitucional y Derechos Humanos. Profesor Asociado de la Academia de la Magistratura. Consultor de la Comisión Andina de Juristas. Autor de "La Constitución Explicada" (1997)

Hugo Palma Valderrama.

Embajador de carrera en el Servicio Diplomático del Perú. Abogado. Vice-ministro y Secretario General de Relaciones Exteriores en dos oportunidades. Ha sido Embajador en Ecuador, Brasil, Francia, Italia y UNESCO. Miembro fundador del CEPEI e Investigador Principal. Fue Director de la Academia Diplomática del Perú y Profesor en las Universidades de San Marcos y de Lima. Autor de libros y ensayos sobre seguridad, desarme, derecho internacional y otros temas, publicados en el Perú y el extranjero.

Alfredo Prado.

Abogado. Investigador de la Comisión Andina de Juristas. Consultor en Asuntos Legales de Seguridad.

Javier Protzel de Amat.

Sociólogo. Estudios de ciencias políticas y sociología en la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Doctorado en Sociología en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (Francia). Decano y Profesor de la facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Lima, a cargo de Estudios de Postgrado en Comunicaciones; Coordinador de Comunicación Política de la Asociación Latinoamericana de Investigación de la Comunicación; Vice Presidente para América Latina de la World Communication Association; Presidente del Consejo Nacional de Cinematografía del Perú (CONACINE). Investigador en temas de cultura y política.

María Cecilia Rozas.

Ministra Consejera en el Servicio Diplomático del Perú. Directora en el área de Asuntos Multilaterales en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, República Argentina. Master of Arts en Relaciones Internacionales en la Universidad de Georgetown, Washington, D.C. Asesora y Jefe Sección Política del Colegio Interamericano de Defensa, en Washington, D.C.

Luis Rebolledo Soberón.

Economista por la Universidad del Pacífico del Perú, Doctorado (Ph D) por la Pacific Internactional University de San Diego – USA. Master en Economía por la Universidad Católica de Lovaina – Bélgica y Master en Finanzas y Planificación Económica por la Universidad de Amberes – Bélgica. Fue Vice-Presidente Ejecutivo del Instituto de Comercio Exterior (con rango de Vice-Ministro) (1986 –1989). Director de la Escuela de Ingeniería Económica y Director de la Escuela de Empresa y Gerencia de la Universidad Científica del Sur. Ha sido Profesor Principal y Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Lima.

Carlos Reyna.

Sociólogo. Graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Director del Centro de Investigaciones Electorales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Investigador de DESCO. Autor de *"La Anunciación de Fujimori. Alan*

García" (1985-1990). Lima: DESCO. 2000; Coordinador del Proyecto, Política Democrática de Defensa, DESCO. Lima: 2002.

Marcial Rubio Correa.

Abogado. Magister y Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Constitucionalista. Docente principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en Maestría y Doctorado. Ex-Ministro de Educación (2000-2001), Vice-Rector Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Autor de *"Los orígenes del estado burgués"* 1789-1848" (1979), *"Constitución y Sociedad Política"* (4ta. edición 1988", *"Para conocer la Constitución Peruana"* (4ta. edición 1988), *"El Sistema Jurídico-Introducción al Derecho"* (8va. edición 1999), Las Fuerzas Armadas en la Estructura Política Peruana *en "La Autonomía Militar en América Latina"*(Caracas, 1988).

Alejandro San Martín Caro.

Embajador de carrera en el Servicio Diplomático del Perú. Abogado. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Doctor en Lengua y Literatura por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master of Science en Relaciones Internacionales por la Universidad de Londres. Estudios de Post-grado en las Universidades de Hamburgo, Bonn, Lieja y Londres. Ha sido Director de la Academia Diplomática,Director General de Planeamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Vice ministro y Secretario General de la Cancillería, Profesor de Derecho Internacional y Análisis Internacional en las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas de las universidades Católica, Peruana de Ciencias Aplicadas y Villarreal. Miembro fundador del CEPEI e Investigador Principal. Autor de: *"Relaciones Internacionales, Política Exterior y Diplomacia"* (Lima, 1987), *"Relaciones Internacionales: Poder, Sistema, Estrategia, Conflicto, Integración y Dependencia" (1987), "Relaciones Internacionales: El Realismo Político de Arón, Morgenthau y Kissinger"* (Lima, 1988), *"La Política Exterior del Perú. Ensayos"* (Lima 1990).

Esta obra se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de FORMA E IMAGEN
Av. Arequipa 4558 Miraflores
Telf.: 444 6465 / 444 5975

Antecedentes y Evolución del CEPEI

El Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) fue creado en marzo del año 1983, como una institución académica, interdisciplinaria y pluralista, con la finalidad de contribuir a los estudios internacionales en el país y al desarrollo nacional con prioridad en el sector externo.

Cuando el CEPEI se creó, el tema internacional con frecuencia era ajeno al debate nacional y no contaba con la participación de los diversos sectores de la sociedad civil. Lo internacional se veía como algo ajeno a lo interno, como si fueran dos líneas paralelas. En dicho contexto, el CEPEI se estableció para crear conciencia en la comunidad nacional sobre los principales temas de la agenda internacional, fomentar el análisis crítico de la posición del Perú en el sistema internacional y promover la investigación y la discusión pública de temas de interés nacional, tanto externos como internos.

El contexto internacional ha cambiado. Las transformaciones en el sistema internacional luego del fin de la guerra fría, tales como el fortalecimiento de los derechos humanos, la extensión de los regímenes democráticos y la progresiva generalización de la economía de mercado, también han impactado en los temas de interés del CEPEI.

El contexto interno también se ha ido modificando. La agudización de los problemas de la subversión, del narcotráfico, del respeto a los derechos humanos, de la crisis de instituciones y de gobernabilidad del país, así como la crisis económica, la deuda, la falta de flujos de capitales, y el incremento de las vulnerabilidades externas, han modificado los temas de interés para los peruanos. En los últimos 20 años, la actividad del CEPEI ha permitido crear mayor conciencia sobre las consecuencias internacionales de las acciones que se adoptan en el país y los límites de las políticas nacionales en función de una realidad internacional crecientemente interdependiente.

La presente investigación ha sido realizada en los dos últimos años como consecuencia de una central inquietud en los investigadores, cual es la de hallar las fuentes más profundas de la acción externa, en las raíces mismas de la sociedad peruana. La experiencia de la última década, la aparente fragmentación de estado y sociedad peruanos, llevó a la extensión interna de lo que es la seguridad y ello, al análisis de las Fuerzas Armadas en su inserción histórica, y las formas de ésta, en nuestra sociedad y su impacto en el sistema político y en la democracia. Ellas son – de acuerdo a la investigación– diversas y, como ocurre en lo social, unas positivas y otras negativas. Del trabajo se concluye en la clara necesidad conceptual y práctica de deslindar y separar seguridad y defensa, esta última, tarea exclusiva de las Fuerzas Armadas. La investigación ha pasado revista a todas las perspectivas, en libre expresión de los 21 investigadores que han participado en ella, y así se constituye en un elemento sustancial para el quehacer de construir la defensa y la seguridad para el siglo XXI. La tarea naturalmente no está acabada. Vendrán muchas modificaciones, reformas coyunturales y estructurales, pero se considera que ellas no tendrían la suficiente solvencia si no se basaran en las fuentes, en las matrices, para la edificación. A ello atiende la investigación.

