

Seguridad internacional, defensa, fuerzas armadas y desarme

El Ministerio de Defensa

Relativamente pronto en el Servicio Diplomático, me empezaron a interesar los temas de la seguridad internacional, la defensa, las Fuerzas Armadas y el desarme. Fui influido, como seguramente muchos de mis colegas y no pocos ciudadanos, por las recurrentes preocupaciones sobre la posibilidad que nuestro país se viera envuelto en nuevos conflictos. Obviamente, el caso de Ecuador asomaba cada cierto tiempo; pero tampoco el de Chile estaba ausente y ciertamente ocupaban espacios prioritarios en las de las Fuerzas Armadas, que aún por bastantes años tuvieron presencia directa en el Gobierno por medio de tres Ministerios: Marina, Fuerza Aérea y Guerra, o sea del Ejército, denominación esa última por cierto equívoca e inapropiada.

Debe reconocerse que las relaciones con esos dos países no llegaban a enrumbarse por cursos consolidados. A las expresiones y actuaciones de buena voluntad y deseo de mayor cooperación, se sucedían situaciones de distanciamiento y tensión, a veces relacionadas con las orientaciones políticas de los respectivos gobiernos. No quiere decir esto que en los casos no infrecuentes de gobiernos militares, las vinculaciones necesariamente se deterioraran. Había de todo.

En el caso de Ecuador, era la ejecución completa del Protocolo de Río de Janeiro por la rebeldía ecuatoriana. En el caso de Chile, los recuerdos del desastre que fue para el Perú y Bolivia la injustificable Guerra del Pacífico eran aún muy agobiantes. A ello se añadían otros como el de Arica y la construcción del “Malecón de Atraque” para uso del Perú acordada en el tratado de 1929, que no se había ejecutado, vivían aún muchas personas que conocieron de niños el conflicto y sus secuelas, el resentimiento por la incalificable negativa chilena por medio siglo a realizar el plebiscito que debía determinar la suerte de Tacna y Arica, la aún no lejana reincorporación de la provincia de Tacna a la patria y otros como el emergente derecho del mar, la denominación del Pisco y más.

Comprensiblemente, las fuerzas armadas de esos países y en general de las latinoamericanas, se nutrían orgánica y emocionalmente de la posibilidad de nuevos conflictos armados. Esto no quiere decir que los gobiernos se complacieran irresponsablemente en tan ominosa posibilidad; pero igual consideraban que no podía excluirse totalmente. Los despliegues militares, adquisiciones de armamentos, capturas de embarcaciones pesqueras, situaciones puntuales en las zonas de frontera mantenían, amén de las diferencias en el nivel político sobre la manera de encaminar la relación o las dificultades para hacerlo, tampoco abonaban en favor de relaciones más transparentes, amplias y cooperativas.

Naturalmente, estos temas no involucraban exclusivamente los ámbitos militares sino también al Ministerio de Relaciones Exteriores. Generaciones de diplomáticos peruanos realizaron grandes y meritorios esfuerzos en la defensa de los derechos e intereses del país y en particular en la larga y muy difícil definición de su perfil territorial. Fueron muchas las personalidades eminentes y

respetables que dedicaron buena parte de su vida a esas nobles y esenciales tareas.

En mi caso, no tuve actuación particular salvo las indicaciones puntuales de mis superiores para algunas cuestiones muy específicas y que hacían parte de procesos muchísimos más complejos. No obstante, estando en Cancillería admiraba, como todos mis contemporáneos, las actuaciones de los Cancilleres Raúl Porras Barrenechea, Luis Alvarado Garrido y otros; pero también la del Embajador Alberto Wagner de Reyna, la tarea de décadas del Embajador Bolívar Ulloa de quién se decía conocía cada punto de las fronteras del país y del Embajador Especial Guillermo Hoyos Osoreo en la gestión que frustró la ilegal e absurda declaración unilateral de nulidad de Protocolo por parte del Presidente ecuatoriano Velasco Ibarra.

En mi interés académico por esos temas, me fui adentrando mediante lecturas, conferencias y el año académico que pasé en Oxford, llegando a formar opiniones y consideraciones personales que he tratado de ir exponiendo por medio de artículos, conferencias, coloquios, ensayos e inclusive algunos libros. Me fui haciendo conocido como persona interesada y fue muy grato y honroso que a lo largo de varias décadas recibiera decenas de invitaciones de organizaciones internacionales y gobiernos e instituciones de muy distintos países para participar en eventos relacionados con esos temas.

Entre amigos, bromeaba diciendo que la seguridad y el desarme no me habían dado dinero; pero si la vuelta al mundo con invitaciones a América del Norte, América Latina, Europa y hasta África y Asia. Conocí muchas personas y países, pero principalmente puntos de vista tantas veces novedosos y enriquecedores. Último pero no menos, fue honroso ser parte de tres Grupos de Expertos Gubernamentales que en el ámbito de Naciones Unidas prepararon sendos estudios sobre seguridad internacional, medidas de fomento de la confianza y educación para el desarme; y, exclusivamente a título personal, ser requerido por varias organizaciones internacionales como consultor en temas relativos a la seguridad internacional y al desarme.

Estos desarrollos fueron llevando a interrogantes sobre la manera como nuestros países abordan dos cuestiones centrales de la razón de ser de los estados: la seguridad y la defensa. Las expresiones políticas de entendimiento entre los gobiernos suelen ser genéricas, ambiguas, y difícilmente sirven para el abordaje de cuestiones concretas. ¿Qué se quiere hacer, quién define las amenazas, cuáles son los recursos humanos, económicos y equipamientos que deben dedicarse a esas tareas, cómo deben ser los profesionales que las ejecuten? y otras cuestiones más, exigen planteamientos más precisos que están aún pendientes.

Guste o no, en América Latina los temas de seguridad y defensa no son directa y efectivamente asumidos por los responsables políticos. No es infrecuente que designen a oficiales en actividad o retiro como responsables de los sectores. En otras palabras, son atribuciones y responsabilidades que, en no menor medida, son delegadas. Eso también viene cambiando porque los ministerios militares han sido insumidos, como debe ser en Ministerios de Defensa y de Seguridad,

que ya no se confían siempre a los profesionales de las armas. También es un hecho que los clásicos golpes militares ya no se producen hace muchos años, sin que esto quiera decir que las fuerzas armadas estén totalmente apartadas de la participación política, si bien ésta ya no es lo que fue históricamente.

Esa participación de las fuerzas armadas en la política, prácticamente desde el momento de la independencia, puede haber propiciado en los sectores políticos una renuencia a asumir la conducción efectiva de esas instituciones. Por un lado, la real posibilidad de que gobiernos elegidos fueran derribados por golpes militares, llevó a la búsqueda de apoyo militar para gobernar. La fragilidad de los sistemas y partidos políticos no es un problema concluido en la región. Eso se intentaba y aún se intenta, mediante la cooptación de determinados comandos, para que a cambio de quién sabe qué prebendas, se abstuvieran de aventuras golpistas. De otra parte, también los políticos con mal disimuladas vocaciones autoritarias debían recurrir a las Fuerzas Armadas para tareas de contención o represión y hasta se buscaba su apoyo político para paliar la falta de apoyo popular.

Evidentemente, ninguna de esas opciones servía al propósito de la consolidación democrática, al ejercicio de la responsabilidad de los elegidos políticos de definir políticas porque para eso son elegidos y de ejecutarlas; y también, a veces, a la dificultad de precisar la ubicación de las fuerzas armadas en la estructura misma del estado y del gobierno.

La muy latinoamericana expresión, aunque menos utilizada ahora, “El gobierno tiene muy buenas relaciones con las Fuerzas Armadas” o viceversa, revela la manera como se vinculaban; absurdo lógico y político derivado de la dificultad de establecer inequívocamente que las fuerzas armadas hacen parte de un gobierno, se ubican funcionalmente en un ministerio cuya cabeza hace parte del gabinete y que los militares son en verdad, de una manera más específica, funcionarios del estado y no fuerzas tutelares de la patria ni cosa alguna de esa naturaleza.

Ministerio de Defensa

Por razones tanto de función como en ocasiones invitado personalmente, a lo largo de los años he tenido numerosos contactos con el Ministerio de Defensa y sectores de las Fuerzas Armadas. Obviamente tales contactos fueron más intensos y frecuentes en ocasiones como mi gestión de Embajador en Quito y Viceministro de Relaciones Exteriores y algunas otras oportunidades. También fui invitado muchas veces a dictar conferencias en el Centro de Altos estudios Nacionales CAEN y las Escuelas Superiores de los Institutos Armados.

También asistí invitado a diálogos y actividades con los Ministros o Comandos de las instituciones y hasta he participado en algunos equipos de trabajo. Lo he considerado muy honroso, pero reconozco que no siempre fue tarea fácil. En el Perú no hay una tradición de apertura efectiva de esas instituciones a los sectores académicos independientes o a personas que puedan sostener puntos de vista distintos. Cierto es que todos ellos tienen centros académicos

superiores, subsiste más mal que bien el ya antiguo CAEN y en años más recientes se ha establecido un Centro de Formación Conjunta de oficiales de las fuerzas. En principio, la relación es más con personas que son invitadas a cursos, conferencias o coloquios que con instituciones académicas. Pienso, finalmente, haber encontrado cierta reticencia al tratamiento de enfoques que no sean próximos a los que por tradición o inercia consideran adecuados.

No abrigo sentimientos anti militares ni mi interés deriva de alguna forma de pacifismo ingenuo. Creo que lo que he publicado así lo demuestra. Siempre cuidé de hacer llegar al sector defensa y a las instituciones militares mis libros y los no pocos ensayos y artículos que he publicado en el país y en el extranjero. Entiendo que mis planteamientos pueden, en casos, no coincidir con los que se manejan usualmente en las fuerzas armadas. Sin embargo, me sigue llamando la atención que ello no suscite interés en debatir los asuntos. No pocas veces he sido invitado a reuniones en el sector, pero no a continuar o profundizar el diálogo. No es queja, porque todos tenemos derecho a pensar lo que queramos; pero, frente a la disposición de tantas instituciones extranjeras a que participara en sus actividades en estas temáticas, me sorprende que no sea el caso en mi propio país.

Un ejemplo: En febrero o marzo del año 2001 el eminente Embajador Javier Pérez de Cuellar, ex Secretario General de la Naciones Unidas y en esas circunstancias Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, pidió a Naciones Unidas el envío de un muy distinguido académico especializado en temas de fuerzas armadas para que examinara con el Ministerio de Defensa lo ocurrido durante la década pasada en ese sector. Como se sabe, ello incluyó la cooptación de los altos mandos militares, el intento de politización de las fuerzas armadas y su utilización política para propósitos del gobierno. Con mi recordado amigo el Embajador Alejandro San Martín, reconocido estudioso de temas de seguridad y conflicto y otros de las relaciones internacionales, también con obra publicada, asistimos a una reunión con el Ministro de Defensa, los Comandantes Generales de las Fuerzas y el Consultor de Naciones Unidas.

Invitados por el Ministro a exponer nuestro parecer, sostuvimos y explicamos que lo que había ocurrido en nuestro país con las Fuerzas Armadas no se trató de un accidente sino de un serio problema de estructura y de cultura que tenía que ser abordado. Desde luego, explicamos resumidamente las principales razones de nuestra apreciación. A continuación, los Comandantes Generales coincidieron en expresar que en sus instituciones no había ningún problema, salvo el presupuestario. A menos de tres meses de concluido un régimen autoritario en la conocida debacle y con los antiguos comandantes generales y gran número de oficiales en la cárcel, se entenderá que, con las posiciones ahí expresadas, el diálogo concluyera sin haberse realmente iniciado.

También tuve otras oportunidades de participar con oficiales en ejercicios interesantes relativos a situaciones de coyuntura y sus posibles implicancias en

la seguridad externa del país, intentos de introducir modificaciones en temas de formación, estructura y varios más. Para mí siempre fue grato y enriquecedor, pero no tengo la sensación de que fueron efectivamente ejercicios de diálogo real.

De otro lado, el Ministerio de Defensa en aplicación del criterio de que debía enseñarse y difundirse “la doctrina de seguridad y defensa nacional”, realizó actividades y estableció convenios con algunas universidades para ese efecto. Pero, más allá de la frondosidad de la legislación y la reglamentación oficial sobre esas materias, no estoy convencido que tengamos un conjunto básico de ideas y planteamientos que puedan ser expuestos para comprensión general de la ciudadanía. Instituciones como la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional, se crearon y luego se suprimieron. El CAEN, dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros fue confiado al Ministerio de Defensa; y así con otros temas como el Libro Blanco de Defensa.

Este es particularmente interesante, pues una versión fue publicada el año 2005 como expresión de la “política de estado” en la materia. Para su preparación, fui invitado a contribuir con un capítulo sobre “Seguridad Hemisférica” y, como se había dispuesto de fondos para la tarea, se me ofreció una interesante remuneración. Acepté preparar el Capítulo, con la sola condición de que no aceptaba pago alguno por ello. En el plazo previsto, cumplí con entregarlo, pero por razones que desconozco, no fue incluido en la publicación, siendo suplantado por otro texto cuya autoría desconozco. No tuve ningún problema con eso, pues cada quien es libre de publicar lo que le parezca.

Difundido el Libro Blanco con amplia publicidad y encomio como política de Estado, al año siguiente, 2006, se realizaron elecciones generales y de las veinticuatro agrupaciones políticas que candidatearon, diecinueve publicaron sus programas de gobierno. En materia de seguridad y defensa, dieciocho de ellos fueron hechos por oficiales en retiro, pero solamente dos mencionaron la existencia del citado Libro Blanco.

¿Qué podría ser más curioso que, apenas un año después de oficializarse y difundirse una “política de estado” ésta no fuere reconocida ni por los profesionales de la defensa? El año 2016 fui, por última vez, invitado al Ministerio de Defensa para tratar de la elaboración de un segundo Libro Blanco de la Defensa, que figuraba entre los planteamientos de la agrupación política elegida para la presidencia. Como había sido Consultor de Naciones Unidas en un proyecto de identificación de lineamientos para la elaboración de Libros Blancos de Defensa en América Latina, me sorprendió que no se conociese el resultado de esa tarea, que fue ampliamente difundido en los Ministerios de Defensa e instituciones militares de toda la región.

Opiné en el diálogo, que el elemento central de un Libro Blanco de Defensa era la máxima precisión en lo que debía entenderse por defensa, que en última ratio implica la utilización de la fuerza armada y la violencia legítima del Estado.

Explicué que eso debía existir en algún dispositivo oficial del gobierno peruano, porque un Libro Blanco se elabora para dar a conocer una “política de defensa” y, en consecuencia, es inexplicable e innecesario si esa política no tiene una expresión inequívoca, comprensible y relativamente concreta. Nadie me pudo o quiso decir en la reunión, si tal documento existía, pero un amigo me comentó en un aparte, que ese “era un tema del Comando Conjunto”. No me sorprendió que no me volvieran a invitar y entiendo que el trabajo continuó, pero fuere cual haya sido su resultado, nunca se ha conocido. No sé si el asunto es tan complicado. Si se quiere difundir algo, me parece básico tener claro que se quiere difundir. El resto es literatura.

Situación actual

La evolución política de América Latina y también de las relaciones entre los estados, ha reducido considerablemente la posibilidad de nuevos conflictos armados. Esto no quiere decir que deba pensarse en la dispersión de las fuerzas armadas ni cosa por el estilo. Pero también es evidente que, en los últimos años, vienen aumentando los planteamientos sobre “nuevos roles y tareas” para las Fuerzas Armadas.

Es esta una cuestión compleja que debe abordarse con mucha prudencia y especialmente en fechas más recientes en que se multiplican, con no poca ligereza, pedidos para que las fuerzas armadas se incorporen a las tareas de seguridad ciudadana y hasta en la lucha contra el crimen organizado. Siendo comprensible el agobio de los pueblos latinoamericanos por encontrarse en la región que, penosamente, es definida como la más violenta del mundo, la manera de abordar esos gravísimos problemas tiene que ser muy cuidadosamente examinada y no se presta a soluciones “rápidas y fáciles” que pueden ser totalmente equivocadas.

Por ejemplo, se habla cada vez con mayor naturalidad de hacer participar a las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia común, incluyendo la actuación del ejército en la custodia de bienes públicos y hasta la protección de los ciudadanos. Esta posibilidad es especialmente planteada por políticos en circunstancias electorales los cuales, por otra parte, en muchos años y como ya se ha explicado, no han querido o no han podido asumir efectivamente la responsabilidad central que les compete en los temas de seguridad y defensa.

Ya hemos hecho algunas consideraciones sobre la escasez o inanidad histórica de los planteamientos políticos sobre esas cuestiones esenciales del Estado. La crisis de seguridad impulsa ahora planteamientos que no necesariamente contribuirán al mejoramiento de la situación, como por ejemplo propuestas para restablecer y expandir la utilización de la pena de muerte o el volver a impartir cursos de instrucción pre militar en el currículo escolar “para que los jóvenes aprendan valores” y las recurrentes reclamaciones de que se aumenten las remuneraciones de las fuerzas armadas y policiales y que se adquieran más armas y equipos. Todo ello, menos la Instrucción Pre Militar, podría ser

conveniente y necesario, pero no son temas que puedan aislarse de la indispensable revisión de la estructura y funcionamiento de todo el sector de seguridad que incluye instituciones que, hasta ahora, actúan sin ninguna concertación.

El hecho es que escasísimos políticos han mostrado o muestran interés real en informarse y examinar debidamente estas complejas temáticas. La opción habitual es recurrir a oficiales de las fuerzas armadas o policiales que hayan accedido a cargos electivos. Esto no es inapropiado en sí mismo, pero sí demostrativo de que no hay políticos profesionales involucrados en esas tareas. Adicionalmente, lo ya indicado sobre las complejas actitudes institucionales de las fuerzas del orden pero también de otras instituciones del Estado, no facilitan las posibilidades de pronto alivio de la situación.

Es pues tarea de políticos con visión, o sea de estadistas de verdad, asumir la responsabilidad, entendiendo la necesidad de amplios enfoques y la participación de no solamente las instituciones sino también de sectores académicos y la sociedad civil. La situación no admite medidas paliativas ni reformas puntuales. De no abordarse una efectiva reforma del sector seguridad que involucre a todos los sectores que tengan que hacer con la posibilidad del uso de la fuerza o su control o sea las fuerzas armadas y policiales, el ministerio público y el poder judicial, las prisiones y aduanas y obviamente el poder legislativo para la aprobación de los dispositivos legales, la confusión e incongruencias, en el tratamiento de la seguridad de las que son víctimas los ciudadanos cada día, continuarán indefinidamente y se agravarán. Por cierto, tampoco ello será suficiente sin un indispensable despertar de la conciencia ciudadana, que comprometa a cada persona con la responsabilidad de la vida en sociedad y de hacer parte de una comunidad. No todo depende de los políticos o de los funcionarios del Estado.