

POLITICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA 2001

I.- ASPECTOS CONCEPTUALES

La seguridad Es esencialmente la percepción de estar libre de amenaza. Como concepto transversal, puede abarcar todos los ámbitos de la actividad humana. No es tarea exclusiva de la fuerza armada pues ninguna podría asumirla en su totalidad. Además, sólo determinado tipo de amenazas impone el uso legítimo de la fuerza --función principal e intransferible de las fuerzas armadas-- activándose el sistema de defensa.

La seguridad de un país no puede ser definida sobre la base de su poder militar. Debe también considerar aspectos económicos, sociales, ecológicos, delictivos y otros. La seguridad deberá ser responsabilidad del Estado y de todos los ciudadanos. Las fuerzas armadas seguirán siendo necesarias, pero deberán adaptarse a condiciones de seguridad mundial y regional que se han modificado sustancialmente.

Los aspectos de la seguridad que puedan ser protegidos por el Estado y la pertinencia de las "nuevas amenazas" son asuntos que deben decidirse al interior de los países y entre ellos. Su número aumenta constantemente y puede entrañar el riesgo de "militarizar" muchos aspectos de la vida del país. Prueba de ello es la tendencia a recurrir a las fuerzas armadas cada vez que un sector del Estado se muestra incapaz de cumplir debidamente su tarea.

La definición de formas de seguridad democrática concierne a toda la nación. El concepto de seguridad humana plantea que el pueblo debe estar a salvo de amenazas violentas y no violentas. Es complemento de la seguridad nacional y provee el ambiente necesario para el desarrollo humano.

En América Latina en general y en el Perú en particular, la cuestión de apropiadas relaciones cívico-militares o control democrático de las fuerzas armadas, se encuentra pendiente. El problema incluye el manejo excluyente por las fuerzas armadas de las cuestiones de seguridad y defensa externas e internas y también la renuencia de la sociedad y los políticos para asumir sus responsabilidades en la materia y la tendencia a confiarlas a las fuerzas armadas. No se ha producido el consenso político y social que defina visiones de seguridad y el sistema de defensa necesario.

Ello tendrá que ser modificado porque en democracia la primera responsabilidad política concierne las problemáticas de seguridad y defensa. No hay democracia consolidada donde los políticos renuncien a asumirlas. Además, se trata de políticas públicas, porque conciernen a un interés vital de la nación; y deben ser políticas de Estado viables, sólidas y durables, sintonizadas con el sistema democrático, las condiciones político-estratégicas y las posibilidades de la nación. No podrían serlo si continúan fuera del interés ciudadano y, peor aún, político.

La base del control civil supone que los objetivos estratégicos y la acción militar sean gobernados por requerimientos políticos, lo que los hace dependientes de la autoridad civil. Las instituciones civiles democráticas deben tomar las decisiones en materias de seguridad y defensa. Nadie lo puede hacer en vez de ellas porque también para eso fueron elegidas y representan la voluntad popular. Por esa misma razón, los militares no

pueden diseñar políticas y la necesidad de protegerse de amenazas externas debe ser tratada en relación con las necesidades sociales, de modo a que represente el menor sacrificio posible.

Otro asunto fundamental es la vinculación de la política de defensa con la política exterior. Por razones vinculadas a la pretensión y la práctica militar de actuar con autonomía, pero también al hecho que los gobiernos civiles no asumen plenamente la política de defensa, ésta funciona relativamente desvinculada de la política exterior. Esta situación carece de lógica y no puede continuar indefinidamente. Para ello es esencial el concepto de control democrático de las fuerzas armadas.

La expresión relaciones civil-militares apunta al concepto de control democrático de las fuerzas armadas. Incluye cuestiones relativas a conceptos, tamaño de las fuerzas, composición, equipo, despliegue, etc. Incluye también temas como la intervención o utilización militar en política interna; las fuerzas armadas y las políticas de defensa y exterior; las diferencias entre control civil y control democrático; la cultura militar y el profesionalismo; el rol y las misiones de la fuerza armada; etc.

El efectivo control democrático supone que los militares no intervienen en política, la autoridad constitucional legítima define la política de defensa: presupuesto, estructura, equipo y estrategia; y que no haya influencia militar en política exterior. Sin embargo, la política de defensa y las decisiones sobre uso de la fuerza armada envuelven aspectos estratégico-militares y técnico-militares complejos que exigen contar con experiencia y opinión militar.

El rol militar tradicional en América Latina es la defensa del territorio. Pero, de hecho las fuerzas intervienen en crisis internas como contra-insurgencia, protesta social, desastres naturales. Participan también en la lucha contra el crimen organizado, dan apoyo en las elecciones, realizan operaciones antidroga, misiones de paz, tareas de acción cívica, actividades económicas y de desarrollo y posiblemente otras tareas.

Pasar de una misión principal a una serie de misiones variadas representa mayores presupuestos y equipos, presencia y poder. En oportunidades, la fuerza militar asume funciones cuasi "policiales" o compete con otros sectores del Estado y del sector privado. Los militares aceptan con agrado participar en "tareas de desarrollo" pues su intervención en cuestiones sociales los presenta como constructores y cercanos al pueblo.

II.- CONDICIONES INTERNACIONALES

El fin de la Guerra Fría no ha producido aún nuevas estructuras e instituciones. El mundo no es más pacífico y cooperativo. Se ha abierto un periodo de transición hacia otra etapa estratégica cuyas características aún no se perciben con claridad. Lo evidente es el cambio de la conflictividad que se traduce en la disminución de los enfrentamientos interestatales clásicos y el incremento de los conflictos intraestatales: guerras civiles, violencia interna y amenazas transnacionales de tipo no tradicional.

En el ámbito continental se ha dejado de lado el enfrentamiento anti-comunista clásico representado por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y se ha creado una Comisión de Seguridad Hemisférica en el ámbito de la OEA que ya ha

producido valiosas contribuciones. Sin embargo, los entendimientos y acuerdos alcanzados en ámbitos como las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, las conferencias de comandantes generales de las armas y la Junta Interamericana de Defensa podrían estar yendo más rápido y más lejos.

El fin de la Guerra Fría y los avances de los procesos de integración, plantean a las Fuerzas Armadas el problema de la misión que deberían asumir en el futuro. El proceso de integración de Europa y el paradigma de la democracia muestran que eventualmente estos procesos conducen a plantearse las temáticas de seguridad y defensa como temas a ser tratados en común por los países; incluyendo posibles aproximaciones supranacionales.

Los procesos políticos y sociales de del siglo XX llevaron finalmente a las FF. AA. a admitir los paradigmas políticos de democratización. La solución de varios diferendos de tipo territorial, el avance de la integración y la gravedad de las carencias sociales convergen en la idea de que las Fuerzas Armadas se reduzcan. Esto es difícil para fuerzas que se perciben como elemento insustituible de la defensa de un Estado nacional pasible de tener conflictos con los vecinos.

Los ámbitos políticos y diplomáticos consideran que en la actualidad, los conflictos clásicos con países vecinos son prácticamente imposibles. Ello hace que las fuerzas armadas procuren justificar con otras argumentaciones la existencia de los colectivos militares. El mantenimiento económico de vastas organizaciones es difícil y explica los cambios que procuran mejorar la capacidad de sostener su dimensión. Ahora participan en actividades de mantenimiento de la paz, modifican los programas académicos y hacen demostraciones de acercamiento de la sociedad.

Las instituciones militares latinoamericanas, con excepción de las de América Central que han tenido un proceso diferente, no estiman que los procesos de integración económica deben llevarlas necesariamente a formas de cooperación y menos aún de integración. Consideran que cada fuerza debe defender la soberanía nacional de su país, aún cuando sea altamente improbable la posibilidad de conflicto. No cuestionan, al menos abiertamente al régimen democrático y están dispuestas a participar en el control del orden interno y la lucha contra el narcotráfico. Esto permite aliviar las presiones para reducir las FF.AA.

Por otra parte, algunas fuerzas de la región han organizado formas de cooperación como la realización de ejercicios conjuntos, los encuentros de inteligencia, el intercambio en áreas de educación y entrenamiento e inclusive la adopción de medidas de fomento de la confianza y la seguridad. No obstante, no parece haber perspectivas de interacción efectiva; en parte debido a la total ausencia de impulsos políticos.

En el caso de Centroamérica, la terminación de los conflictos promovió los valores de la paz y la democracia y los procesos de reconciliación nacional. Hay una nueva agenda de seguridad, y se están remodelando las instituciones de la defensa y la seguridad. La agenda se basa en un renovado concepto de seguridad y la ausencia de amenazas tradicionales armadas externas o subversión interna. Admite la relevancia de amenazas no tradicionales de tipo ambiental, económico y social, crimen internacional organizado, desastres naturales y otros. Las cuestiones de seguridad militar son tratadas

colectivamente y las fuerzas armadas ya no se perciben como enemigas y buscan la cooperación entre ellas.

III.- SITUACION DEL PERU

a) APRECIACION GENERAL

El Perú ingresa al Siglo XXI liberado de situaciones problemáticas de carácter histórico que en los casos de Ecuador y Chile llegaron a tener expresiones de conflicto. La seguridad y la defensa como tareas de todos: responsables políticos, fuerzas armadas y policiales, ciudadanos, sociedad civil ha sido reconocida por la agenda de la OEA para la democratización. Sin embargo, subsiste el desentendimiento político, académico y social con relación a los temas de seguridad. La seguridad democrática y ciudadana exige corregir las profundas carencias legales e institucionales existentes.

Concertados los acuerdos con Ecuador y Chile, las posibilidades de conflicto de tipo tradicional son prácticamente inexistentes. En América Latina en general se ha alcanzado una situación de paz y estabilidad entre los Estados que no tiene precedentes y que convendría aprovechar para consolidar la seguridad de todos los Estados de la región. El Perú, como muchos países latinoamericanos, es miembros de los principales acuerdos de desarme.

No cabe ignorar, por otra parte, los problemas que pueden afectar la seguridad de los Estados, que incluyen preocupaciones por factores internos y externos. Al interior del país preocupa que, aún cuando enormemente reducida, se mantenga alguna actividad terrorista en ciertos casos asociada a la producción y tráfico de drogas. Preocupa también el enorme incremento de las actividades de la delincuencia común que en algunos casos es claramente transnacional. Finalmente, es inquietante el crecimiento del tráfico ilegal de armas de fuego para destinatarios anti-sistémicos y delincuenciales.

b) ASPECTOS VECINALES

En el Perú, las preocupaciones prioritarias conciernen las relaciones de vecindad con los cinco países limítrofes, esenciales para la seguridad, el desarrollo y la integración. En la vecindad inmediata, la cuestión principal es el fortalecimiento del diálogo político bilateral, el diseño y desarrollo de proyectos de integración fronteriza, la concertación de medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad y las posibilidades de la complementación económica. Todo ello debe permitir además la modernización y el desarrollo de las regiones fronterizas.

c) PROBLEMÁTICA

Los principales problemas conciernen temas como drogas, terrorismo, tráfico de armas y delincuencia transnacional, que han introducido inusitados niveles de violencia y afectan al Perú y a otros países. Estos temas se examinan a continuación.

Terrorismo, tráfico de armas, delincuencia, corrupción. Las características que han venido asumiendo estos fenómenos obligan a más cooperación internacional. El tráfico de armas se encuentra íntimamente vinculado a la enorme violencia interna. La corrupción continúa siendo un serio problema latinoamericano y del Perú.

Producción y tráfico ilícito de drogas. Estos problemas vinculan al Perú con la comunidad internacional en un aspecto central de la agenda negativa. Las áreas cultivadas de coca se han reducido sustancialmente y se han establecido procedimientos más eficaces para la disminución del tráfico aéreo. Sin embargo, éste estaría siendo reemplazado por el tráfico fluvial y otros medios que se hacen accesibles a los traficantes por el enorme poder económico y de corrupción de que disponen. El Perú ya no es el primer cultivador, pero se ha incrementado la producción de cocaína y se han organizado bandas especializadas sumamente peligrosas.

El narcotráfico es ya un tema internacional y la política de lucha contra el flagelo está grandemente influida por Estados Unidos. La participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico se asemeja a la tarea policial y somete a los miembros de las fuerzas armadas a los problemas de la corrupción. Originalmente, las fuerzas latinoamericanas fueron renuentes a participar pero ahora lo han aceptado.

La situación estratégica del Perú en el mundo y en su entorno inmediato sugiere la reducción de las fuerzas armadas, así como una amplia reflexión sobre sus misiones específicas. Se debe resistir el facilismo de asignarles toda clase de competencias y tareas que pueden terminar descaracterizando su naturaleza o poniéndolas en improductiva y costosa competencia con otros sectores del Estado o privados. También para las fuerzas armadas, el principio debe ser la subsidiaridad. Otro problema es el de los roles de las fuerzas armadas y policiales en materia de orden y pacificación en el interior del país.

d) ASPECTOS LEGALES

Es preocupante que cuando la Constitución trata de la seguridad sólo haga referencia a las fuerzas armadas y la Policía Nacional. Los derechos humanos y la seguridad se tratan en secciones diferentes. La seguridad es confiada a las fuerzas del orden y, en el caso de las fuerzas armadas, deben ocuparse de la seguridad exterior y pero también de la interna. La Constitución no diferencia la responsabilidad externa e interna de la Fuerza Armada. La Policía mas que policía civil, parece una organización auxiliar de las fuerzas armadas.

Ello hace urgente la adopción de distintos dispositivos legales. Deben precisarse los marcos constitucionales y legales de la composición y funcionamiento de las fuerzas. Urge particularmente desarrollar las responsabilidades específicas del ejecutivo, del congreso, del ministro de defensa, los órganos rectores de la defensa y de los comandantes militares; pero también definiciones sobre lo que efectivamente debe ser reservado o secreto, procedimientos para transparencia en adquisiciones de bienes servicios y control del presupuesto en general, prerrogativas militares, respeto de los derechos humanos, etc.

IV.- PROPUESTAS

El Gobierno debe propiciar un debate nacional orgánico para iniciar el proceso de elaboración de políticas públicas de seguridad y defensa consecuentes. Una cuestión esencial es la identificación de funciones esenciales, específicas e irremplazables del sector militar.

En materia de defensa deberán examinarse los factores institucionales: marcos constitucionales y legales; el ejecutivo y las fuerzas armadas; el Congreso y las fuerzas armadas; el ministro de defensa, los comandantes generales y las fuerzas armadas; el control de los presupuestos de defensa; las fuerzas paramilitares y los actores no estatales. También deben examinarse los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la seguridad y defensa

Su integración en el contexto de la democratización supone claridad y precisión en los poderes y responsabilidades del presidente, primer ministro, ministro de defensa, comando conjunto, consejo de defensa nacional, comandantes de las fuerzas, Congreso de la República.

El Congreso debe participar con comisiones, audiencias, debates, presupuestos, etc. La sociedad participa mediante los medios de comunicación, el interés y la actuación de centros de investigación, centros de estudio, universidades, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, etc.

Deben promoverse el conocimiento, interés y las posibilidades de participación ciudadanas de participar en la consideración de temas de seguridad y defensa, incluyendo la presentación de iniciativas al Ministerio de Defensa y al Congreso de la República.

El Perú, a partir de su nueva realidad vecinal tendría condiciones para nuevas iniciativas y planteamientos creativos en materia de seguridad, defensa, limitación de armamentos y desarme y otros relacionados, como lo hizo en el pasado. Las fuerzas armadas deberán volver a participar en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

La participación del Perú en temas de la agenda internacional debe incluir asuntos políticos como la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en conformidad con los principios y dispositivos del derecho internacional, la participación en fuerzas de paz y otros asuntos.

También deben identificarse posibles aportes peruanos a los nuevos conceptos de seguridad, la reforma de los mecanismos institucionalizados de seguridad a nivel hemisférico y mundial (ej: Consejo de Seguridad), la seguridad regional, en especial sudamericana y andina, el desarme, las medidas de fomento de confianza, la limitación de adquisiciones de armamentos, etc.

En materia de narcotráfico deberá tratarse la erradicación de cultivos, programas de desarrollo alternativo, interdicción del tráfico y recuperación del drogadicto, actividades conexas y nuevos convenios internacionales.

El crimen internacional organizado exige examinar su impacto en el Perú y su participación en la elaboración de los convenios adicionales necesarios.