

En este artículo la autora repasa las recomendaciones de las conclusiones del Informe Final de la CVR en materia de defensa nacional y el papel que les compete a las Fuerzas Armadas para la preservación de una auténtica democracia.

CVR-Fuerzas Armadas: Un punto de partida para apuntalar la conducción civil

Ana María Tamayo

El punto de partida para un análisis de las reformas institucionales recomendadas por la CVR a las Fuerzas Armadas es que han sido concebidas como "garantías de prevención, orientadas a modificar las condiciones que generaron y ahondaron el conflicto interno".

Para la CVR, dichas recomendaciones se orientan a "afianzar el principio de la conducción civil democrática de las tareas de defensa nacional y mantenimiento del orden interno, basados en el respeto a los derechos humanos y en coordinación con las autoridades políticas y dirigentes sociales".

Coincidimos con el énfasis de esta primera afirmación, que se instala estratégicamente para la elaboración de la agenda respectiva.

Según el propio texto, las recomendaciones se expresan "como cambios organizacionales o como lineamientos de política pública, a través de reformas institucionales, leyes u otras normas o políticas de gobierno".

En este artículo analizaremos si los términos antes señalados han sido efectivamente abordados y en qué medida; asimismo, señalaremos las materias o temas que se han omitido y que debieran formar parte del cuerpo de recomendaciones nucleares.

Una primera observación general

Un tema que llama nuestra atención es que si bien al inicio del documento se señala que la conducción civil democrática de las Fuerzas Armadas es la idea matriz a la cual apuntan el conjunto de recomendaciones, luego dicho concepto aparece desdibujado cuando

se habla de liderazgo del poder político para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.

En nuestra opinión, dichas categorías no guardan correspondencia y no pueden utilizarse indistintamente, como se hace en el documento, sobre todo atendiendo al momento de la transición política que se vive. La noción de liderazgo civil sobre los militares no expresa la contundencia y caracterización de la relación que tendría que establecerse entre las autoridades políticas y los altos mandos militares. El documento habla incluso de un conjunto de reformas que buscan asegurar el liderazgo democrático civil del sistema de defensa nacional y del mantenimiento del orden interno. Al respecto, el concepto de

Ana María Tamayo es coordinadora del Área de Defensa y Reforma Militar del IDL.

un sistema de defensa nacional debería ser dejado de lado.

Propuesta de reformas

Las recomendaciones para las Fuerzas Armadas se enmarcan en una de las cuatro áreas de propuestas formuladas¹. A su vez, estas han sido agrupadas en torno de dos ejes. El primero está orientado a afianzar una "relación equilibrada" entre la autoridad democrática y las Fuerzas Armadas; el segundo se centra en mejorar la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad. Esta clasificación merece comentarios puntuales.

En relación con el primer eje, nos parece incorrecta la caracterización de la relación que se pretende lograr entre la autoridad civil democráticamente elegida y las Fuerzas Armadas, entendidas estas como el instrumento profesional con el que cuenta el Estado para sus necesidades de defensa externa. No puede establecerse una "relación equilibrada", pues podría confundir a la ciudadanía en el sentido de que implícitamente se reconoce un *status* político a la Fuerza Armada. La relación de las Fuerzas Armadas con el poder político legítimamente electo es de subordinación; no cabe otro tipo de tratamiento.

Podría entenderse que aquella apelación se sustenta en consideraciones de *real politik*, pero en todo caso ello no soporta una perspectiva democrática que apunta a



Foto: Diario La República

reconstruir nuevas pautas de relación entre el poder político y los mandos militares. Sostener que se aspira a fortalecer una "relación equilibrada" es un discurso similar a continuar sosteniendo la viabilidad de un diálogo civil-militar, el cual presupone que se trata de dos actores que comparten el mismo nivel o piso político.

Dentro de este primer eje de recomendaciones, unas abordan materias de carácter general y otras específico. Entre las recomendaciones de carácter general se plantea el desarrollo de una política nacional de seguridad que incluya una estrategia nacional de pacificación, orientada a la reconciliación y presencia del Estado en todo el territorio, y el reconocimiento constitucional de la defensa nacional y del orden interno y la seguridad ciudadana como dos ámbitos distintos en el texto constitucional.

Coincidimos con el fondo de ambas recomendaciones, aunque queda claro que la primera rebasa de largo las competencias y ámbitos de acción propios de la conducción del sector defensa y sus órganos. La defensa es una dimensión de la seguridad, y esta es el paraguas bajo el cual se encuentran diversas dimensiones que escapan del ámbito de dicho sector.

Entre las recomendaciones específicas se remarca la importancia de definir la ubicación política de la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas, a través del Ministerio de Defensa. Coincidimos con la propuesta de reforzar en la Constitución, en forma explícita, la función del ministro de Defensa como la autoridad política y administrativa que organiza y conduce a la Fuerza Armada de acuerdo a ley y para los fines de la defensa nacional.

En este punto existen imprecisiones en la propuesta, cuando se hace referencia al Sedena² y al Comando Conjunto, pues mientras el primero ya no existe al haberse fusionado y convertido en la Dirección de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa, el segundo, según la ley orgánica del Ministerio de Defensa, es un órgano de línea de dicho ministerio³ (artículo 22°). De otro lado, no queda nada clara la propuesta respecto de que el jefe del Comando Conjunto asuma el rango de viceministro, si tomamos en cuenta que la reforma militar en curso distingue entre autoridad política, expresada a través del ministro y sus viceministros, y órganos de línea y ejecución, entre los cuales se ubica como órgano de línea al Comando Conjunto. La recomendación en cuestión queda desubicada.

Las siguientes recomendaciones desarrollan materias puntuales de urgente atención. La tercera recomendación plantea la necesidad de promover la formación de una élite civil experta en temas de seguridad y defensa con el fin de que la civilidad pueda ejercer de manera efectiva la conducción de la defensa nacional y el orden interno. La cuarta recomendación refiere la necesaria regulación de los estados de excepción para delimitar en forma clara los alcances y límites de la actuación de la Fuerza Armada, quedando claro que estas apoyan a las autoridades políticas civiles pero no las

sustituyen⁴. Otra recomendación dentro de este primer grupo se refiere a forjar un control civil democrático de los servicios de inteligencia militar.

Dentro de este primer grupo de recomendaciones se debería haber incluido la creación de la Defensoría Militar, medida que aparece inserta en el segundo eje de recomendaciones, en la medida en que dicha entidad tendría la tarea de procesar la denuncias y formular las recomendaciones para la conducción de las relaciones al interior de las instituciones militares, que son instituciones eminentemente "cerradas", tomando en cuenta el aislamiento social en que se encuentran los soldados y oficiales, y sobre todo la estructura jerárquica de la milicia.

Respecto del segundo eje de las recomendaciones que apuntan a mejorar la relación entre las fuerzas del orden y la sociedad, nuestra primera observación radica en que si bien es cierto las recomendaciones allí incluidas son útiles, lo que está ausente es la mención de recomendaciones sobre políticas orientadas a facilitar la integración de los militares a la vida cotidiana de la ciudadanía. La segmentación existente no ayuda a promover una mirada más amplia y una nueva identidad profesional a la carrera militar, que deje atrás el carácter estamental de esta.

Se incluye dentro de este paquete de recomendaciones una primera sobre cambios en la educación y currículo militar orientadas a formar oficiales con valores democráticos, respeto a la vida e integridad personal y lealtad al poder democrático. Esta recomendación podría afinarse a través de una propuesta de formación de cuadros de todos los niveles jerárquicos, con una alta motivación vocacional y una alta capacitación profesional teórica y fundamentalmente práctica en operaciones tácticas y operaciones específicas conjuntas.

Asimismo, se incluye también la formulación de un nuevo código de ética, que a nuestro parecer será de utilidad en la medida en que cobre efectiva vida en el espacio institucional, y para ello el tema del ejemplo de los mandos es fundamental. Dado el carácter jerárquico de la institución, la actuación de los mandos militares resulta fundamental, pues solo con mandos probos y profesionales este código de ética cobraría vida.

En relación con el tema de la justicia militar, el informe apunta en forma acertada el norte para su reforma, cuando hace referencia a la necesaria "incorporación constitucional y legal del fuero militar al Poder Judicial bajo la Corte Suprema de Justicia". De este modo se busca establecer el control de las decisiones del fuero militar por la Corte Suprema de



Justicia en consideración a la determinación de la unidad del sistema de administración de justicia. Consecuentemente, se apunta a reformar el Código de Justicia Militar, pasando por una revisión integral de dicho texto para especificar los delitos de función y trasladar los delitos comunes que erróneamente se consignaron allí y que deben formar parte del Código Penal.

Algunas omisiones y comentario final

El Informe ha omitido incluir recomendaciones orientadas a promover un cambio organizacional en las instituciones armadas. No se hace mención a la urgencia de contar con una nueva normatividad que apunte a reconstruir una línea de carrera. Tampoco se hace mención a la necesidad de elaborar una suerte de estatuto mínimo de los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas para evitar arbitrariedades, dado el carácter

jerárquico y cerrado de la institución. Asimismo, se omiten recomendaciones en torno de políticas y lineamientos de control interno y externo de las Fuerzas Armadas a cargo de las entidades u órganos responsables.

En este aspecto, un cambio importante hubiese sido recomendar la revisión integral del sistema de control interno de las instituciones armadas. A nueve meses de promulgada la actual ley del Ministerio de Defensa, hubiera sido interesante sugerir la revisión de lo avanzado sobre todo en el ámbito del sistema de inspección y control interno.

En suma...

En resumen, las recomendaciones recogidas deben ser aprehendidas como un punto de partida para apuntalar la conducción y control civil democrático sobre las Fuerzas Armadas. Para hacerlas operativas el siguiente paso consiste en elaborar una agenda con claras prioridades

y un cronograma viable, que sea ampliamente difundido y materia de constante seguimiento, de un lado, por el órgano encargado de dar seguimiento a las recomendaciones planteadas por la Comisión y, de otro, por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en estos temas. ▲

- 1 "Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno".
- 2 Según el artículo 2° del decreto supremo 016-2003-PCM, de fecha 20 de febrero del 2003, el Ministerio de Defensa, a través de su Dirección General de Política y Estrategia, ha asumido las funciones que venía llevando a cabo la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena).
- 3 Artículo 22° de la ley del Ministerio de Defensa, ley 27860, publicada el 12 de noviembre del 2002 en el diario oficial *El Peruano*.
- 4 Al respecto, se debe tomar en cuenta la demanda de inconstitucionalidad planteada por la Defensoría del Pueblo contra la ley 24150 que regula la actuación de los comandos político-militares.