

REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años

Capítulo 17

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

Reforma del Estado peruano

Primera edición, agosto de 2008

Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García y Giofianni Peirano, 2008

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2650

Fax: (511) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN: 978-9972-42-853-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2008-06716

Impreso en el Perú – Printed in Peru

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SECTOR DEFENSA: UN BALANCE DE LA GESTIÓN DEL MINISTRO ALLAN WAGNER

Enrique Obando

ANTECEDENTES

La reforma del Estado en el sector defensa tiene antecedentes que se remontan a 1987, año en que se dio la fusión de los antiguos Ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica y se dio lugar a la creación del Ministerio de Defensa. Inicialmente, la Secretaría de Defensa Nacional, órgano encargado de la elaboración de la política de defensa nacional y del planeamiento de la defensa, fue incorporada al Ministerio. Sin embargo, en 1992 la Secretaría de Defensa Nacional fue separada del Ministerio, con lo cual este perdió su órgano de generación de políticas públicas y quedó transformado en un ente básicamente administrativo. No obstante, en la medida en la que los gobiernos no daban importancia al planeamiento de la defensa, el poder real quedó en manos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que en la práctica es un órgano ejecutor de las políticas que la Secretaría diseña, pero ante la poca importancia de la política, el poder real estuvo entre los hombres con mando sobre las fuerzas militares, vale decir los Comandantes Generales, cuya unión formaba el Comando Conjunto.

Esta fue la situación imperante hasta el gobierno de Toledo. Dicha situación presentaba dos problemas, uno político y otro militar. Desde el punto de vista político el Ministro de Defensa no tenía poder real, poder que, como ya mencionamos, se encontraba en el Comando Conjunto y los Comandantes Generales. De otro lado, el sector estaba escindido en tres, por un lado la Secretaría de Defensa, por otro el Ministerio y en tercer lugar el Comando Conjunto, lo cual hacía imposible el control sobre la Fuerza Armada que todo Estado busca tener.

Por el lado militar, el sistema no permitía la acción conjunta, que para el año 2002 era ya la doctrina militar aceptada por la mayoría de países del mundo. El Comando Conjunto de la Fuerza Armada tenía un presidente y no un jefe, de manera que las decisiones se tomaban en comité, a pesar de que uno de los principios básicos de la estrategia es la unidad de mando.

En el año 2002 se nombró como Ministro de Defensa a Aurelio Loret de Mola, quien intentó llevar a cabo una reforma del sector acorde con las demás reformas que en ese momento se estaban ejecutando en otros países

del mundo. En ese sentido se dio una nueva ley del Ministerio de Defensa que fortalecía el poder del Ministro. Unificaba dentro del Ministerio a las tres instituciones militares, al Comando Conjunto y a la Secretaría de Defensa, y creaba dos vice ministerios. Uno de Asuntos Administrativos y Económicos y otro de Logística y Personal. La razón de ambos vice ministerios era concentrar en el Ministerio la elaboración y manejo del presupuesto y las adquisiciones, que habían sido siempre motivo de competencia entre las instituciones militares y, además, en no pocos casos, causa de corrupción. La Secretaría de Defensa quedó incorporada como una dirección general: la Dirección General de Política y Estrategia.

Esta ley significó un gran avance respecto a la ley anterior que consideraba al Ministerio de Defensa solo como un ente administrativo sin poder real. Ahora el Ministro tendría el poder. No obstante esto, el nuevo Ministerio presentaba algunos problemas. Por un lado la Secretaría de Defensa Nacional, que era la que realmente se encargaba de generar las políticas públicas de defensa, vale decir la razón de ser del Ministerio, solo tenía categoría de dirección general (DIGEPE), es decir que se encontraba por debajo de dos vice ministerios administrativos, los que tenían que ejecutar las políticas que la DIGEPE elaboraba. Asimismo, la elaboración del presupuesto estaba escindida, ya que el corto plazo estaba en el Vice Ministerio de Asuntos Administrativos y Económicos, y el mediano y largo plazo en la DIGEPE.

LOS NUEVOS CAMBIOS: UN GRAN AVANCE EN LA BASE LEGAL

Con la llegada del Ministro Wagner estas incongruencias quedaron superadas mediante la elaboración de una nueva ley del Ministerio. La ley 29075 eleva a la DIGEPE a la categoría de vice ministerio al crear un Vice Ministerio de Políticas para la Defensa. El fortalecimiento de la DIGEPE significa reconocer que la política manda a la fuerza militar. Esto que en Europa es sabido desde la época de Clausewitz no era lo comúnmente aceptado en el Perú, y para el caso en América Latina. Significa dejar en claro que el Ministerio no solo es un ente político-administrativo, sino que aquí se determinan cuáles son las amenazas a la seguridad nacional y también cuáles son las oportunidades que debemos aprovechar en beneficio de dicha seguridad. En otras palabras, aquí se hace la política de defensa, pero no entre cuatro paredes, ya que el Ministerio se encarga de legitimarla mediante el Libro Blanco de la Defensa, que implica una consulta de tal política a la sociedad civil.

Asimismo, aquí se hace el planeamiento para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades y el presupuesto para llevar a la realidad dicho planeamiento. Dicho de otra forma, aquí se hace la gran estrategia, es decir, se planea cómo enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades no solo en el campo militar, sino en los otros campos del que hacer nacional, como el político, el económico, el psicológico y el social, lo cual implica una coordinación muy fina con los otros sectores del Estado.

La nueva ley también reconoce la importancia de la diplomacia militar al crear una Dirección General de Relaciones Internacionales y reconoce la importancia de la educación militar, al crear una Dirección General de Educación y Doctrina.

De otro lado, la nueva ley fortalece al Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas frente a las Instituciones Militares, lo que apoya el principio de acción conjunta. Como es sabido, la guerra no debe hacerse en comité y debe regir el principio de mando único. El fortalecimiento del Comando Conjunto justamente va en esa dirección. El Comando Conjunto es quien planifica y conduce las operaciones militares y los comandantes generales son los encargados de preparar a la fuerza, la que ponen a disposición del Comando Conjunto en caso de guerra. El Comando Conjunto dirige los Comandos Operacionales que son los encargados de combatir, uno por cada frente de guerra y que son también conjuntos y debe garantizar la interoperabilidad. Para esto, en el futuro debe hacerse una estandarización progresiva del material, garantizar la interoperatividad de los sistemas de armas, la compatibilidad de los subsistemas, la intercambiabilidad de piezas, partes, repuestos y munición, el uso común de doctrinas y procedimientos y la homogenización de pesos y medidas.

El tema de la Doctrina Conjunta es un tema que queda para perfeccionar al futuro. Existe una doctrina conjunta por lo menos en el papel, pero sobre ella habría que decir que la doctrina no se copia. Debe surgir de abajo, de los propios operativos que aporten a su elaboración en base a su experiencia y que se ajuste al tipo de guerra que nosotros debemos de librar, al terreno en el que se desarrollará, a la idiosincrasia del personal y al material con el que contamos. Por ello, es necesario hacer una historia de las operaciones militares recientes de la fuerza armada peruana para que de nuestros aciertos y errores veamos qué debemos cambiar y qué debemos mantener y de allí salga nuestra doctrina.

El Curso de Estado Mayor Conjunto que se ha implementado en base a la fusión de los tres Cursos de Comando y Estado Mayor del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, es también un paso importante hacia la interoperabilidad.

Esta medida nos pone al nivel de modernidad de británicos y norteamericanos y hace que los oficiales de las tres instituciones puedan entenderse en el planeamiento operacional.

La nueva ley del Ministerio crea también una Inspectoría General a su interior. El Inspector del Ministerio recibe el rango más alto de los inspectores de las tres instituciones militares y es designado por el ministro y depende de él. Según esta ley es un general de división, vicealmirante o teniente general en situación de retiro, tiene relación funcional con los inspectores de las tres instituciones militares y está facultado para investigar si los inspectores de las instituciones tuvieran problemas para hacerlo. Obviamente, tiene más libertad de acción porque el futuro de su carrera militar no depende de ninguno de los Comandantes Generales, pudiendo, llegado el caso, investigarlos incluso a ellos.

Durante la gestión del Ministro Wagner se dio también una Ley de Régimen Disciplinario que garantiza que no haya sanción arbitraria contra los subordinados. La sanción debe ser sustentada por escrito y solo se pueden dar las sanciones que están comprendidas en la ley. Ningún reglamento interno está facultado para crear nuevas sanciones. Existe la posibilidad de reconsideración ante el director de personal, la posibilidad de apelación ante el comandante general y, finalmente, el ministro tiene la potestad de intervenir y decidir. Importante señalar que la ley no fue creada por un gabinete de abogados, sino planteada por los propios directores de personal con respaldo de las tres instituciones militares.

Esta ley significa también el fin de la llamada «obediencia debida» ya que las órdenes impartidas tienen que ser legales. Nadie está obligado a cumplir una orden ilegal.

Otra iniciativa importante fue el Proyecto de Ley sobre Reglas de Empleo de la Fuerza que se presentó al Congreso. La razón de estas era brindar protección legal a las tropas que tuvieran que intervenir en diferentes situaciones de estado de emergencia, de manera que su accionar estuviera amparado por la ley. El Congreso tomó dicha iniciativa y la acomodó dándole mayores atribuciones a la Fuerza Armada.

Por último, se ha dado la Ley Uniforme de Ascensos de Oficiales de las Fuerzas Armadas que pone las reglas claras respecto a este tema. Señala que debe explicitarse cuáles son las aptitudes que serán evaluadas para el ascenso, y qué valor porcentual tendrá cada aptitud. Esto se determina al comienzo del año y no se puede cambiar en el transcurso de él. La ley igualmente determina cuáles son los órganos que participan en el proceso de ascensos. Estos son la

Junta de Evaluación y la Junta de Selección. La Junta de Evaluación determina quién está apto para el ascenso y establece un orden de mérito en base al legajo del oficial. Está conformada por los directores de personal y un colectivo de oficiales. El Comandante General determina quiénes son los miembros del colectivo al comienzo del año. El resultado de la Junta de Evaluación tiene un peso de 97% en el proceso de ascenso. La Junta de Selección es quien otorga el ascenso y está conformada por el Comandante General, el Jefe de Estado Mayor General y el Director de Personal. Tiene una nota discrecional que vale solo 3%. Resultado de ambas notas se tiene un orden de méritos que debe respetarse absolutamente.

Una ley que queda para el futuro y que es de la máxima importancia es la de situación militar del personal subalterno, de manera que la reforma que se ha llevado a cabo a nivel del ordenamiento de las decisiones respecto a ascensos, destinos y precedencias de los oficiales quede igualmente sancionado y ordenado para el caso de técnicos, suboficiales y tropa.

En resumen, durante la gestión del Ministro Allan Wagner se avanzó como no se había hecho nunca antes en el campo legal militar. Se abarcaron temas que eran de la máxima importancia y que por falta de una legislación adecuada causaban problemas, como el caso de los ascensos, las reglas de empleo de la fuerza, el régimen disciplinario y la propia ley del Ministerio.

TRANSPARENCIA, GESTIÓN POR RESULTADOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Al iniciarse la gestión del Ministro Wagner, la administración de los fondos del Ministerio dejaba mucho que desear. En este sentido, la política de transparencia, gestión por resultados y rendición de cuentas fue la primera que Wagner planteó llevar a cabo. Se trataba de implementar sistemas de gestión por resultados para el uso eficiente, transparente y sostenible de los recursos del sector. Asimismo, se buscaba contar con políticas, procesos y mecanismos de monitoreo y control que permitan mejorar la calidad del gasto y finalmente establecer mecanismos que faciliten el acceso ciudadano a la información de los servicios públicos que presta el sector.¹³

Como resultado de ello, el proceso de adquisición de pólizas de seguros, que en años anteriores había levantado suspicacias, se llevó a cabo de manera impecable y abaratando los costos. Se llevaron a cabo compras cor-

¹³ MINISTERIO DE DEFENSA. *Principales Políticas del Sector Defensa*. Presentación del Embajador Allan Wagner Tizón, San Borja, 03 de septiembre del 2007.

porativas facultativas en vehículos (incluyendo el SOAT), aeronaves y cascos marítimos. Promoviendo la competencia se logró una reducción en el gasto de US 7'477.452,08 sobre el costo de las pólizas, comparado con años anteriores. Como resultado de ello, este proceso recibió el premio Buenas Prácticas Gubernamentales 2007 otorgado por la organización Ciudadanos al Día en la categoría de eficiencia en las adquisiciones y contrataciones del Estado. Es importante notar que este premio había sido declarado desierto en años anteriores.

Al inicio de la gestión de Wagner se descubrió corrupción en el proceso de construcción de carreteras encargadas a Ingeniería del Ejército. La corrupción fue investigada y castigada y se generó transparencia en la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico y social del país, buscando no incurrir en prácticas de competencia desleal con el sector privado, respetando el principio de subsidiariedad. En este sentido se generó un Decreto Supremo que regula la participación del Ejército en acciones cívicas y defensa civil.

En los primeros meses de la gestión de Wagner se generó un escándalo respecto a la sustracción de munición de los almacenes de la Fuerza Armada, munición que salía del país y era vendida principalmente a las FARC colombianas. Esto ocurría como resultado de la catastrófica situación en que se encontraba la infraestructura de dichos almacenes, algunos incluso con las paredes ruinosas o derruidas. Como resultado de esto se creó la «Comisión de Mejoramiento de los Sistemas de Almacén de las Fuerzas Armadas». Dicha Comisión presentó un informe en base al cual se tomaron las medidas correctivas para brindar seguridad a dichos almacenes y evitar la pérdida de munición.

El tema de transparencia se llevó también a las futuras adquisiciones del Núcleo Básico Eficaz. Mediante Resolución Ministerial No. 455-2007-DE/SG se constituyó el Comité de Supervisión de las Contrataciones y Adquisiciones del Núcleo Básico Eficaz, el cual acompañará el proceso de las adquisiciones dentro de los Institutos Armados manteniendo directa relación con la Alta Dirección del Ministerio de Defensa. El Comité está presidido por la Vice Ministra de Asuntos Administrativos y Económicos y conformado, entre otros, por los Jefes de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas e Institutos Armados; los Directores Técnicos de Información, Economía, Logística; y representantes de la Contraloría General de la República y el CONSUCODE.¹⁴

¹⁴ Ministerio de Defensa. Op. Cit., p. 12.

LA AGENDA SOCIAL DEL SECTOR DEFENSA

Uno de los grandes problemas del sector era lo que podríamos llamar su frente interno. La Caja de Pensiones Militar Policial encargada de pagar las pensiones de los oficiales retirados se encontraba quebrada como resultado de la corrupción de la época de Fujimori. Esto hacía que la capacidad de la Caja para pagar pensiones estuviera limitada a solo unos años. Esto se redujo aún más cuando con las reformas de Loret de Mola se invitó al retiro a gran número de oficiales a fin de reorganizar la estructura de grados en forma de pirámide, ya que existía un exceso de oficiales en los grados superiores de generales y almirantes. De otro lado, los sueldos de los oficiales estaban deprimidos y los de los técnicos, sub oficiales y sobre todo soldados estaban a niveles inaceptables. Asimismo, el sueldo del personal civil de la Fuerza Armada era especialmente bajo, y para el personal profesional considerablemente más bajo que el de los oficiales.

Esta era una situación sumamente complicada para poderla abarcar en su integridad, sobre todo considerando que el Ministerio de Economía y Finanzas era reacio como siempre a comprometerse en nada que significara gasto y considerando también que un aumento en Defensa traería como consecuencia la inmediata reacción de los otros sectores de la administración pública solicitando aumentos ellos también.

No obstante esto, hubo avances interesantes en la agenda social del sector. Se creó una Comisión de Alto Nivel con el fin de evaluar y proponer soluciones a la situación administrativa y financiera de la Caja de Pensiones Militar Policial. En diciembre del 2006 se aprobó un crédito suplementario para la creación de un Fondo de Respaldo a la Caja de Pensiones Militar Policial, con un apoyo por S/. 200 millones por concepto de adeudo del Estado. Asimismo se incrementó los aportes del Estado y de los usuarios al sistema de pensiones a fin de darle mayor sostenibilidad en el tiempo a dicha Caja.¹⁵

Sobre el tema remuneraciones se conformó un grupo de trabajo interno que formuló el Proyecto de Remuneraciones del Personal Militar de las Fuerzas Armadas que contempla, entre otros aspectos, nivelar, sincerar y estructurar los haberes del personal de las Fuerzas Armadas y corregir la inequidad remunerativa interna existente entre grados. Según este proyecto, en un perio-

¹⁵ Ministerio de Defensa; Op Cit., p. 23.

do de cinco años, de manera paulatina, se irían incrementando los haberes de los oficiales de manera de llevarlos a niveles adecuados.¹⁶

De otro lado, se unificó en un solo concepto los ingresos no remunerativos de los miembros de las Fuerzas Armadas que desempeñan funciones administrativas y de apoyo en el MINDEF (Ley No. 28944). De la misma manera se realizaron pagos atrasados por cambio de colocación a 4.833 personas del Ejército que no se realizaban desde hacía once años, para lo cual se destinó más de S/. 28 millones.¹⁷

Sobre el tema de los excombatientes a quienes se les debía beneficios, inclusive a aquellos de la campaña de 1941, se aprobaron más de S/. 73 millones para cumplir con el pago de las deudas a excombatientes, personal cesante y personal en actividad. Se creó la Oficina de Excombatientes encargada de coordinar las acciones necesarias para apoyar el bienestar social de los excombatientes y defensores de la patria, así como del personal que quedó discapacitado en los conflictos armados recientes y en la lucha contra el terrorismo. En ese sentido se transfirieron S/. 1'672.000 del FEDADOI para apoyar la rehabilitación de los miembros de las Fuerzas Armadas discapacitados como consecuencia de la lucha anti subversiva. Por último, US 3'600.000 producto del ahorro en la contratación de la póliza de seguros del Sector Defensa se utilizaron para amortizar la deuda existente con los excombatientes del conflicto de 1941.¹⁸

Finalmente, se suscribió un Convenio Marco entre el Ministro de Defensa y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento con el objeto de optimizar el empleo de los terrenos afectados en uso y de propiedad del Sector Defensa o sus órganos de ejecución que pudiesen ser destinados para la construcción de viviendas, prioritariamente en beneficio del personal de las Instituciones Armadas.¹⁹

EL PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL

Si en el aspecto legal, el social y el de transparencia vieron grandes avances, el tema del planeamiento de la defensa nacional fue uno de los aspectos en donde la gestión de Wagner no alcanzó a producir resultados apreciables.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ministerio de Defensa; Op.Cit., p. 24.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Durante la gestión de Aurelio Loret de Mola se había establecido por primera vez una Política de Defensa Nacional, la que había sido aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en febrero del 2004. Dicha política se basaba en determinadas amenazas. La determinación de amenazas es el punto de donde se inicia el planeamiento y el que le otorga direccionalidad, por lo que es de la mayor importancia. Era la intención de Wagner fundamentar mejor dichas amenazas y que fueran el resultado de un estudio más serio. Para mediados del 2007 se había hecho un estudio serio sobre el tema y se habían fundamentado las amenazas, se habían añadido algunas nuevas y se había elaborado una nueva clasificación que incluía amenazas, riesgos y preocupaciones, así como oportunidades de la defensa nacional. Estas se incluyeron en el planeamiento. Sin embargo, el planeamiento marchó muy lentamente, inicialmente porque la nueva gestión parecía no ser conciente de su importancia y cuando lo fue porque el Ministro Wagner nunca llegó a nombrar un Director General de Política y Estrategia, sino que delegó dicha responsabilidad en el Vice Ministro de Asuntos de Logística y Personal. El exceso de carga de trabajo en una sola persona no podía traer buenos resultados.

Si bien se avanzó en el tema de las amenazas, riesgos y preocupaciones, el planeamiento tenía un problema de duplicidad que tenía que solucionarse o no podrían llevarse a cabo planes que realmente tuvieran resultados. En la práctica, existen en el Ministerio de Defensa dos planeamientos paralelos cuando debiera haber uno solo; el del PESEM y el de la Defensa Nacional. El reto que tenía Wagner era unificarlos, pero esto no ocurrió durante su gestión.

A fin de racionalizar el gasto fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas ha impuesto una serie de herramientas que sirven básicamente para que los sectores se mantengan dentro de un sistema de disciplina fiscal, que permita mantener el déficit bajo control. Para ello ha elaborado desde el 2001 el Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) que es un planeamiento a mediano plazo, en donde los sectores elaboran, dentro de los parámetros económicos dictados por Economía, sus presupuestos de los próximos cinco años. El parámetro económico para cada año es usualmente el presupuesto inicial de apertura (PIA) del año anterior, con un pequeño incremento o reducción de acuerdo al caso. Como es de suponerse, el Ministerio de Defensa lleva a cabo su PESEM al igual que todos los otros sectores de la administración pública.

Sin embargo, paralelo al PESEM, el Ministerio de Defensa lleva a cabo también el planeamiento de la Defensa Nacional y, para ello, asume el papel

de gran coordinador de un Sistema de Defensa Nacional del que forma parte la casi totalidad del Estado. El Ministerio de Defensa elabora la Política de Defensa Nacional, que es aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional. En base a esta política se hace el planeamiento de la defensa en el dominio militar a cargo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el planeamiento en el dominio político frente externo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el planeamiento en el dominio político frente interno a cargo del Ministerio del Interior, y debiera hacerse también el planeamiento en el dominio económico liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas con participación de los sectores de la producción, así como el planeamiento en el dominio psicosocial liderado por el Sector Interior con la participación de los sectores sociales. Luego, el planeamiento debiera llegar a nivel sectorial. Todo lo anterior constituye lo que se denomina el Planeamiento Estratégico Operativo. A partir de allí se inicia el Planeamiento Estratégico Administrativo, que significa darle presupuesto a cada una de las previsiones de defensa consideradas en el plan. Por último se lleva a cabo el Planeamiento de Movilización para hacer posible, mediante la movilización nacional, todo aquello que no es factible llevar a cabo mediante el presupuesto.

Como se puede ver, Defensa coordina el planeamiento de defensa nacional a nivel de todo el Estado y realiza el planeamiento militar por medio del Comando Conjunto de la Fuerza Armada y todo según ley. Pero nada de esto tiene relación con el PESEM el que camina por su lado a exigencias de Economía y Finanzas. Por un lado se lleva a cabo un planeamiento en base a amenazas, riesgos, preocupaciones y oportunidades, pero que no recibe presupuesto y, por otro, se lleva a cabo el PESEM, que es la justificación del gasto de los fondos asignados a Defensa por Economía y Finanzas, independientemente y sin tomar en cuenta el Planeamiento de la Defensa Nacional. En resumen, una realidad esquizofrénica. Hay dos planeamientos paralelos y legalmente obligatorios que no tienen contacto entre sí, el de la Defensa Nacional y el del PESEM.

Es necesario unificar ambos planeamientos. Eso no ocurrió durante la gestión de Wagner y, sin embargo, es central, porque la principal función del Ministerio de Defensa es llevar a cabo el planeamiento de la Defensa Nacional. Finalmente, no se debe olvidar que el planeamiento de la defensa abarca al Estado completo y es necesario hacerlo. Cada sector, y en algunos casos los organismos públicos, deben tener su parte de presupuesto asignado para cumplir con el rol que le cabe cumplir en la defensa nacional.

LOS ERRORES

Tres cosas debió hacer el Ministro Wagner para asegurar su continuidad en la cartera y, por lo tanto, la de sus reformas. La primera era la de escoger bien a sus colaboradores militares, vale decir, seleccionar hombres que fueran aliados suyos y que apoyaran su gestión. En otras palabras, garantizar que los comandantes generales le fueran leales. La segunda, asegurarse que la lucha en el VRAE contra Sendero Luminoso y el tráfico ilícito de drogas tuviera a estas fuerzas por lo menos neutralizadas, ya que un ataque no esperado del narcoterrorismo a las fuerzas del orden siempre puede ser desestabilizador para cualquier Ministro de Defensa, y la tercera era tener las adquisiciones del Núcleo Básico Eficaz adecuadamente seleccionadas e implementándose. Esto último era de especial importancia, puesto que no se puede hacer reformas sin darle a la Fuerza Armada las herramientas de su quehacer institucional, es decir, armas modernas. Estos tres temas serían la base sólida sobre la que se podría construir todo el resto de las reformas. Si esta base no era sólida se estaría construyendo sobre arena. Y fue precisamente en estos tres temas en donde Wagner falló.

Al inicio de su gestión, Wagner decidió no intervenir en la selección de los comandantes generales, porque señaló que esos eran los métodos de Montesinos y que él respetaría la institucionalidad de la Fuerza Armada. Sin embargo, no consideró que dicha institucionalidad había sido ya rota por Montesinos, de manera que los actuales mandos eran el resultado de tal ruptura y que era necesario rescatar a los oficiales honestos que habían sido postergados por Montesinos y que podían apoyar su gestión. Como resultado de la no intervención del Ministro en los ascensos del Ejército, los allegados al General de División Cesar Reynoso, entonces Comandante General del Ejército fueron ascendidos y ocuparon los altos cargos de esa institución. Se esperaba que Reynoso se mantuviera en el cargo un año más. Sin embargo, al poco tiempo este era acusado por la prensa de malos manejos en adquisiciones de material del Ejército y se inició una guerra de acusaciones y contra acusaciones en esta institución. Finalmente se decidió pasar al retiro a Reynoso y al alto mando del Ejército. El problema era que quienes deberían reemplazarlos, casi todos habían sido puestos por Reynoso y no ofrecían garantía de honestidad. Fue necesario, entonces, ascender a generales de división a determinados generales de brigada para que ocuparan los puestos que habían quedado vacantes. Para el cargo de Comandante General Wagner designó al general Edwin Donayre.

No obstante, en poco tiempo estalló con Donayre un choque de personalidades. Hacia fines del 2007 era claro que Wagner tenía un sucesor para Donayre, sin embargo, el general resultó un hueso duro de roer ya que obtuvo el apoyo del Presidente García. Wagner quedaba, entonces, en la situación deslucida de tener que aceptar un Comandante General con el que se había distanciado enemistado, pero que finalmente él mismo había nombrado en el puesto. Esto ocurrió por el desconocimiento de Wagner sobre quién era quién en el Ejército y su negativa a ser asesorado sobre el tema.

A esto se sumó el tema del VRAE. A diferencia de los ministros anteriores, Wagner decidió tomar el toro por las astas en el tema de la subversión en el Valle del Río Apurímac-Ene (VRAE) creando el denominado plan VRAE. Lo que era una acción sumamente acertada y que contrastaba con la inacción anterior, sufrió sin embargo de problemas serios en su implementación. El primero fue la propia concepción de la organización creada para enfrentar el problema. Se crearon tres mandos separados que debían coordinar entre ellos; un mando político, un mando militar y un mando policial. El mando político a su vez debía coordinar con diez ministerios y con DEVIDA, la organización encargada de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En resumen el número de entidades gubernamentales que debían coordinar entre ellas era de catorce.

El tema de la coordinación inter agencias siempre es un problema, debido a que en una situación en la cual nadie es el jefe y todos están al mismo nivel, las instituciones tienden a no subordinarse a las necesidades de las otras. Esto retrasa el avance de los planes de manera significativa y en no pocas oportunidades termina haciendo fracasar cualquier esfuerzo. Coordinar entre dos o tres instituciones ya es un problema; en el caso del VRAE había que coordinar entre catorce. Los problemas no faltaron. Para comenzar, el Ministerio de Economía y el Ministerio del Interior nunca asistieron a las reuniones. El primero por temor a que le pidieran fondos que no estaban presupuestados y el segundo porque no estaba dispuesto a subordinarse al Ministerio de Defensa. DEVIDA se retiró en junio del 2007 porque juzgaba que el jefe político interfería en temas de prevención, productos alternativos e interdicción que eran de su competencia. En resumen, para noviembre del 2007, más de un año después de publicitado el Plan VRAE los subversivos no se encontraban defendiéndose en sus últimos reductos como la opinión pública esperaba, sino todo lo contrario, estaban lanzando ataques contra la policía nacional aún en zonas fuera del VRAE. Dos eventos pusieron en evidencia la lentitud de los resultados

en el VRAE. El ataque a la Comisaría de Ocobamba por 30 senderistas el 1 de noviembre del 2007 con el saldo de 1 policía muerto y tres heridos y el ataque el 13 de noviembre en Tintaypuco, provincia de Tayacaja que dejó cuatro policías muertos y tres heridos. El ataque a la comisaría era el primer ataque de esta naturaleza que Sendero realizaba en años. Las primeras planas de los periódicos con fotografías de la comisaría con las paredes destrozadas trajeron inmediatamente a la memoria los años más negros de la guerra subversiva. Los ataques llamaron la atención del Congreso y los políticos que pasaron a exigir cuáles eran los resultados de un año de Plan VRAE. Resultados había, pero para el futuro; la electrificación, telefonía e internet llegarían al valle para julio del 2008, pero por el momento había poco que mostrar. Definitivamente estos hechos no fueron una buena prensa para Wagner.

Junto al Plan VRAE Wagner publicitó cuatro planes más. El Plan Huallaga contra el narcoterrorismo pero a cargo de la policía, con la Fuerza Armada de apoyo; el Plan Putumayo para evitar la infiltración de elementos de las FARC al territorio peruano y el Plan Costa Norte contra el tráfico ilícito de drogas que salía por mar hacia Estados Unidos y Europa. Estos dos últimos planes quedaron mayormente en el papel y no tuvieron tiempo de fructificar.

El tercer tema era el del Núcleo Básico Eficaz. El gobierno anterior de Alejandro Toledo había demorado cinco años en dar 60 millones de dólares para la adquisición de cuatro fragatas de segunda mano. Esto había ocasionado la renuncia del Ministro Aurelio Loret de Mola precisamente porque el gobierno no entregaba fondos a la defensa nacional, los que eran constantemente prometidos pero nunca asignados. A diferencia de ello, el gobierno de Alan García decidió otorgar los fondos para la Fuerza Armada desde el principio. La cantidad la fijó el propio Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y era diez veces superior a lo dado por el gobierno de Toledo; 654 millones de dólares. Este dinero, que era para un periodo de cinco años, palidecía evidentemente frente a los gastos de Chile, que en ese momento gastaba esa cantidad todos los años y, finalmente, terminaría gastando 1.200 millones de dólares en un año. Pero dentro de lo que la economía peruana permitía era el gasto más importante que se asignaba a la Fuerza Armada desde 1998, vale decir en casi una década.

No obstante, el Núcleo Básico tenía dos problemas. Estaba mal concebido por el tipo de material que se había priorizado y por el que se había dejado de lado y no tenía presupuesto casi un año y medio después de ser concebido. El primer tema era resultado del tiempo que se le dio al Comando Conjunto

para organizar el Núcleo Básico: dos días. Con un plan organizado en este tiempo tenían que haber errores. El tema, sin embargo, pasó inadvertido fuera de la Fuerza Armada y no ocasionó mayor daño político fuera, pero el tema de la falta de fondos si se percibió entre los políticos y la prensa. Esto, sin embargo, no era responsabilidad del Ministro sino del Ministerio de Economía y Finanzas, siempre renuente a soltar fondos. Sin embargo, el costo político caía sobre Defensa. Casi un año y medio después de concebido el Núcleo Básico este no tenía financiamiento a pesar de las constantes batallas con Economía y Finanzas para lograrlo. Finalmente, el 31 de diciembre del 2007, 11 días después de que el Ministro Wagner había dejado el puesto, Defensa logró que Economía y Finanzas aprobara un primer endeudamiento por 189.6 millones de dólares para el año 2008 del total de 654 millones de dólares del presupuesto de Núcleo Básico.

Finalmente, habría que decir que Wagner entregó el tema de las adquisiciones militares al Comando Conjunto, lo que constituía un retroceso frente a la idea original de la ley del Ministerio que dio Loret de Mola, quien justamente creo un Vice Ministerio de Logística con la intención de que las adquisiciones las manejara el Ministerio. El Vice Ministro de Logística de Wagner no participó mayormente de la discusión de las adquisiciones.

FUEGO CRUZADO

Aunado a los problemas que generaban estos tres temas estaban los ataques contra el Ministro que provenían desde diferentes sectores y por distintas razones. Uno de los principales ataques fue el que se lanzó contra el Vice Ministro Fabían Novak acusándolo de «chilenófilo» por haber elaborado un documento para la Cancillería peruana en donde se daba la razón a los argumentos chilenos en el tema de la delimitación marítima. De otro lado, Wagner era acusado desde varios periódicos como *La Razón*, *Correo* y *Expreso* de tener colaboradores «caviare», vale decir izquierdistas reciclados hacia el tema de los derechos humanos. Además, Wagner tenía que cuidarse constantemente de ataques provenientes de círculos políticos que anhelaban ocupar su cartera y que buscaban desestabilizarlo.

Lo peor de esta situación es que los ataques contra los «caviare» tenían algún eco entre ciertos círculos de la Fuerza Armada por la tendencia del Ministro a participar en los eventos de una ONG que llevaba juicios contra oficiales principalmente del Ejército por violación de los derechos humanos.

Esto causó malestar, sobre todo porque se cometieron no pocos excesos destruyendo carreras de oficiales inocentes.

Otro de los problemas lo generó la nueva ley del Ministerio de Defensa. Esto trajo roces con un sector de la Fuerza Armada. Wagner hizo participar en la Comisión de elaboración de la ley a altos oficiales retirados, algunos de los cuales terminaron oponiéndose a la propia ley. En el peor momento del ataque contra el Vice Ministro Novak, Wagner tuvo que enfrentar una reunión de comandantes generales retirados pidiendo cambios en la ley, cambios que finalmente tuvo que aceptar. La razón de la resistencia era el tema de quién era el ente rector del sector Defensa. Según el proyecto de nueva ley era el Ministerio y según los opositores era el Consejo de Seguridad Nacional. Finalmente, el Ministro aceptó esta última posición.

Otro motivo de problemas y de ataques fue el tema de los helicópteros que se habían enviado a Rusia para su reparación durante la gestión del anterior Ministro de Defensa. El tema generó un impasse con Rusia en la interpretación del contrato por varias razones, lo que terminó demorando la llegada de los helicópteros al Perú. Esto ocasionó que durante un año no hubiera helicópteros en el VRAE y que se tuviera que afrontar el terremoto de Pisco sin estos aparatos. Finalmente, al término de la gestión de Wagner los helicópteros aún no habían llegado.

Para fines de noviembre del 2007, Wagner había avanzado considerablemente en las reformas, pero se había debilitado como consecuencia de su distanciamiento con el Comandante General del Ejército, críticas que provenían del interior del propio partido aprista, los ataques desde círculos ligados al Fujimorismo, como los diarios *La Razón*, *Correo* y *Expreso*, el malestar de ciertos círculos de la Fuerza Armada por la cercanía del Ministro con la ONG que estaba enjuiciando a miembros del Ejército, los ataques subversivos en el VRAE, la falta de presupuesto para el Núcleo Básico, y el problema de los helicópteros de fabricación rusa. Muchos de esos problemas no eran responsabilidad del Ministro, pero el Presidente de la República quería tranquilidad en los cuarteles y antes de que la cosa llegara a mayores decidió efectuar un cambio. Los rumores de la salida del Ministro corrían desde octubre del 2007 con cierta insistencia. Finalmente, Wagner fue nombrado el 20 de diciembre del 2007 representante del Perú ante el Tribunal de la Haya para asumir la defensa del país en el tema del diferendo marítimo con Chile. Días después era asimismo nombrado embajador del Perú en Holanda.

**PANEL: CIRO ALEGRÍA, ENRIQUE OBANDO, ALFREDO PRADO,
JOSÉ ROBLES**

Ana María Tamayo:

Dentro del panorama que ha presentado el Ministro de Defensa, y de lo que se ha estado impulsando desde este sector, uno de los lineamientos de su política alude a la noción de la pacificación nacional y el apoyo al control del orden interno. Mi análisis entonces va a privilegiar la revisión de este lineamiento político, específicamente en relación al plan VRAE, que constituye uno de los cuatro programas diseñados para atender problemas de estas nuevas amenazas a las que aludía *Ciro Alegría*: los conflictos internos.

En primer lugar, es desde el Ministerio de Defensa que se da la identificación del problema del valle de los ríos Apurímac y Ene, que comprende los departamentos de Junín, Ayacucho y Cusco, zona que a la fecha se constituye como la principal productora de hoja de coca y cocaína; y frente a un panorama de recomposición de cuadros militares de Sendero Luminoso, que brinda cobertura logística al narcotráfico. Entonces sobre la base de estas consideraciones, precisamos que el Ministerio de Defensa presenta al gabinete el plan que se denomina «Una opción de paz y desarrollo en seguridad», el mismo que posee un esquema multisectorial para promover el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, asegurar la paz social, la seguridad ciudadana y promover la participación activa de la sociedad organizada.

Esta iniciativa cobra fuerza y cuerpo jurídico a través del diseño de un programa, donde se le asigna una articulación multisectorial de intervención y de sentido de orientación de la propuesta de desarrollo social y económico al plan VRAE. Este programa busca articular e impulsar el trabajo de los sectores concernidos para ejecutar las acciones previstas en el campo de desarrollo económico y social en el corto plazo, y asimismo orientar el trabajo multisectorial en el mediano plazo. Nos parece sumamente positivo, que el gobierno haya roto la inercia de los últimos años del gobierno anterior, y se propusiera recuperar el control de una zona asolada por el narcotráfico, y en donde ya hay presencia activa de carteles internacionales. Estamos ante un escenario distinto y complejo. Es importante señalar que la zona del VRAE calza en el mapa de pobreza extrema, que además son zonas de exclusión social, donde sabemos se libraron combates cruentos en el pasado. Entonces, sobre todo lo acontecido nos preguntamos: ¿Es oportuno realizar una revisión de este

plan a los nueve meses de ejecución y a la luz de la emboscada de los policías en la zona? Desde nuestro punto de vista creo que es oportuno hacer esta reflexión, además creo que en un marco de un debate de reforma del Estado es importante. Es una oportunidad para hacer un alto y decir revisemos el plan, revisemos la estrategia; que se reconozcan la necesidad de abordar y plantear soluciones por el gobierno, para que ofrezcan un canal institucional para debatir esto que se agrava cada vez más. Entonces debemos preguntarnos: ¿Qué es lo factible?, ¿Qué cosa se puede hacer? En este programa el plan VRAE nos presenta temas vinculados a una agenda de seguridad y una agenda de desarrollo, por eso ¿cómo se conjugan estas agendas multisectoriales?, ¿cuáles son las políticas y burocracias que puedan atender, digamos, de una forma conjugada la situación que se vive en el VRAE? y ¿cómo hacerlo, atendiendo los límites institucionales políticos y económicos que existen?, ¿cómo incorporarse de forma más activa en dicho proceso de revisión?, creo que los diversos actores deben estar involucrados, es decir las autoridades locales, regionales, la ciudadanía interesada en aportar en la redefinición de un plan, y de un proyecto multidimensional. En el fondo nosotros creemos que no es solamente un proyecto multisectorial. Existen además problemas en la zona que continúan como por ejemplo la escasísima presencia del aparato del Estado en general junto con el lamentable poder feroz del narcotráfico, que corrompe a nuestros operadores del Estado en la zona. Entonces ¿cómo replantear esta conjugación de la agenda de seguridad y con que concepto de seguridad? ¿De seguridad nacional, de seguridad humana? ¿En qué concepto de clave de agenda de desarrollo? ¿Cómo plantear el plan VRAE para fortalecer la institucionalidad democrática? Considero que mucho está en juego en el VRAE.

Si revisamos de forma muy somera este plan, se lanzó en febrero, ¿cuánto recurso hubo? Ya no hubo tiempo para el presupuesto trabajado en el año anterior para poder asignar recursos. ¿Cuánto recurso se va a dedicar en el presupuesto nacional para abordar el problema del plan VRAE?

Finalmente, creemos que por las dimensiones del fenómeno, la presidencia del consejo de ministros tiene un papel importantísimo, y tiene que trabajar en suma y estrecha comunicación con una plataforma amplia, con los presidentes regionales y autoridades locales. Hay que proponer espacios institucionalizados de diálogos, entre la academia, los gobiernos y la sociedad en los diversos planos.

Alfredo Prado:

La convocatoria estriba en comentar las dos exposiciones centrales de esta mesa de trabajo, la primera de ellas a cargo del Dr. Obando, que ha hecho un conjunto de reflexiones en torno a las variables que tiene la nueva organización del Ministerio de Defensa, la reciente Ley de Organizaciones y Funciones de este portafolio, así como la intervención del Dr. Ciro Alegría, en referencia a las misiones de la Fuerza Armada y una nueva visión que estas deben tener. Ambas exposiciones me permiten tener una mirada integral desde la perspectiva sobre la defensa nacional, y por ende las Fuerzas Armadas; hablar de variables de nueva organización y referirse a misiones de la Fuerza Armada demanda echarle una mirada, a cómo es esto de la defensa nacional. ¿Qué ha acontecido con la defensa nacional? pues es un tema que se viene debatiendo desde 1950 en nuestro país. En tal sentido desde mi lectura puede temporalmente establecerse tres momentos, en los cuales la defensa nacional ha tenido los hitos más relevantes, recordemos que el Ministerio de Defensa ha sido creado en 1987, o sea estamos en su vigésimo aniversario. Creo que la derogada ley del Ministerio de Defensa Nro. 27860 que fue expedida en el 2002, con prescindencia de estas presiones del número de ley, es el primer momento estelar en materia de defensa nacional. Porque, uno, esta ley concibe —y reitero por vez primera— la existencia en el ministerio de dos subsectores, los actuales viceministerios, logístico y de personal el primero, y en segundo lugar, el viceministerio de asuntos administrativos y económicos. Primer tema, el comando conjunto de la Fuerza Armada no siempre ha formado parte del Ministerio Defensa, la segunda virtud que tiene la ley que estoy refiriendo es adscribir al Comando Conjunto al Ministerio Defensa, léase el Comando Conjunto pasa a formar parte de la estructura de organización del ministerio. ¿Dónde estaba antes? Era un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. ¿Cómo es factible la defensa nacional si es que el órgano técnico más importante no se encuentra dentro de la organización del aparato público especializado para este fin? Y en tercer lugar, lo que se denominaba la Secretaría de Defensa Nacional, pasa con esta ley, a constituirse en la Dirección General de Política y Estrategia. El Dr. Obando ha hecho algunas reflexiones en cuanto cual es el cariz de su tarea, pero el hecho concreto es que lo que se denominaba la SEDENA, Secretaría de Defensa Nacional, que luego se tradujo en la Dirección General de Política y Estrategia, con la ley del 2002 pasa también a integrar la organización del Ministerio. Tres variables que constituyen,

desde mi punto de vista, un primer momento interesante, estelar para consolidar la defensa nacional en la orientación de una política pública. ¿Es este el segundo momento? Yo estoy convencido de que sí. Con prescindencia de la pertenencia o la colaboración a la presente gestión ministerial, este es un segundo momento estelar. ¿Por qué? Porque se ha expedido una nueva ley del Ministerio. Esta nueva ley fortalece la vocación sectorial de conducción del ministerio en todo el sector defensa. El sector defensa no solo está integrado por el ministerio sino por lo que son los órganos de ejecución, y la autoridad política tiene vocación sectorial en la medida de que sus competencias y atribuciones estén claramente consignadas en la ley. Esa es la virtud central de la recientemente aprobada ley del ministerio. Que además siguiendo el modelo originario, el modelo aprobado en el 2002, fortalece las competencias de los viceministerios; pero no solo la fortalece, sino que esclarece cómo es que se debe concebir un Ministerio de Defensa, para los fines institucionales, en realidad para los fines estatales; en tal sentido dejan de existir el de «logística y personal», y se constituye el viceministerio de «Política para la Defensa», y en segundo lugar el tema administrativo y económico que son parcelas, entonces el nuevo viceministerio es el de «Recurso para la Defensa», recursos materiales humanos y administrativos. Variables que justifican la adscripción a este modelo y que saltan a la vista. El presupuesto del Ministerio Defensa es superior. En segundo lugar el colectivo de servidores o empleados públicos, es altísimo, son más de 120.000 personas, entonces creo que este es el segundo momento, el que tiene a partir de la aprobación de la nueva ley, y que cuya reglamentación debe expresar los contenidos que están en ella. Cierto es también que la nueva ley trae consigo, una Inspectoría General, como un órgano de disciplina, desde el ministerio con relación a las tres instituciones de las Fuerzas Armadas, el fortalecimiento del Comando Conjunto, una Secretaría General; que tiene directa incidencia en la actividad administrativa, que pueden tener las instituciones armadas. Esto es lo que podría denominarse y lo que viene aconteciendo. Nos preguntamos ¿sí hay un tercer momento?, en mi lectura si lo creo, ese es el futuro, es lo que está pendiente. ¿Por qué? Porque lo bueno y malo que tiene la ley del ministerio requiere ser reformulado. Por todos es conocido, que cada una de nuestras fuerzas tiene una ley propia, ¿qué sentido tiene ello? se reformula la ley del ministerio y no se hace lo propio con la ley que organiza al Ejército, Marina y Fuerza Aérea. No hay ese acompasamiento, yo creo que sí debe darse, a todo ello creo que sí hay un tercer momento, y que deberían repensarse los contenidos de cada institución armada; y luego ver

la situación del personal subalterno, a través del estatuto del personal subalterno, que tiene una denominación, que es la Ley del Personal Subalterno.

Entonces señores, muy a groso modo, tres momentos. El primero que referí con esta ley, el segundo que se está suscitando, y el tercero que está por venir, estos tres momentos no garantizan que la defensa nacional, no se traduzca en una política pública, y ¿por qué no?, porque cada vez existe más consenso en la necesidad de la reforma constitucional en materia de defensa nacional y por ende incluye a las fuerzas armadas. Un Estado que cree tener política pública en esta materia, no puede tener los temas internos, de protección de propiedad privada, conjuntamente con los temas de soberanía e integridad e independencia como misión constitucional de las fuerzas armadas. Uno es, el trabajo de la institución castrense y otro el de la policía, y eso no está definido en la constitución, y por el propio derrotero histórico del Estado Peruano, el Ministerio de Defensa, debería tener asiento constitucional. Tiene que tener una referencia en la propia constitución donde se consigne la naturaleza de su tarea. Tercero, la Fuerza Armada debe participar en el desarrollo social del Estado, sin duda alguna, deben participar en el desarrollo económico del Estado, esa es una variable que hay que ver.

¿Se requiere en el Estado Peruano un Sistema de Defensa Nacional? ¿Cómo es que participa este sistema en la ejecución de la política de defensa nacional? Los tres momentos que he referido tienen básicamente una incidencia legal, creo yo que el cuarto, el momento estelar es el de la reforma constitucional, donde — y disculpen lo directo, yo he estudiado acá y hay jóvenes — el trabajo de la policía queda de acá para acá y de la Fuerza Armada de acá para allá; claro en lo referente a competencias, misiones y en organización. Que además permita la reforma constitucional — con esto concluyo — que el Estado tenga claro que concibe el Estado por seguridad y por defensa nacional, todos los Estados lo hacen. En segundo lugar, en definición de orden conceptual y constitucional, determinar competencia. ¿Cuáles son la de naturaleza castrense y cuáles son de naturaleza política? Y por ende establecer las competencias y establecer una organización.

José Robles:

Se nota un avance, cambios en el sector defensa, creo que una frase podría ser se está haciendo camino al andar. Sin embargo, como bien dijo Alfredo Prado hay momentos que vienen por delante, que creo que son los momentos de mayor reto, fuerza y seguridad. De lo que hemos escuchado, creo que

se podría decir que se ha avanzado o se está avanzado en tres líneas grandes. Una primera línea es, crear o reforzar el ministerio como realmente debe ser, entendiéndolo como el ente que dirija y conduzca el proceso de reforma del Ministerio de Defensa. Este primer punto lleva a crear institucionalidad en este sector; ya no es solo ordenar la casa, como bien pudiera ser el segundo momento como dijo Alfredo Prado en torno a la Ley 28860, sino que esta nueva ley sería para reorganizar la casa. Un segundo punto, ha sido la mirada hacia el interior del sector, la mirada hacia las Fuerza Armadas. En el sentido de que se está buscando y se buscó la concepción en la ejecución, el repotenciar la capacidad disuasiva que debe tener siempre la Fuerza Armada, y sin dejar de lado el desarrollo profesional de sus elementos, y el bienestar y la búsqueda del personal interno.

Un tercer punto que creo que es el punto que debería entrar a tallar es reforzar la relación de las Fuerzas Armadas con la sociedad. Creo que en lo que concierne del primer eje de política, ya todo se ha dicho, solo quiero enfatizar de que no solo basta con una buena ley, ni con su reglamento, sino que el gran reto está en la ejecución de la ley; como dejamos de que solo sea un papel mojado en tinta, por el contrario que se pueda poner en funcionamiento eso es lo realmente importante. Y creo que ahí la acción de los actores directos, apuntaría a crear todo un conjunto de sistemas conjuntos —valga la redundancia— en los diferentes campos. Un sistema conjunto de trabajo en personal, en logística, en capacitación, en educación, en doctrina; donde lo central es buscar la estandarización, de los procesos y actividades. Indudablemente como bien dice Enrique Obando también, estandarización de los equipos y de los materiales, para lograr el tema de interoperabilidad e interoperatividad y de accionar conjunto. En cuanto a la segunda línea de acción trabajada por el ministerio, creo que el devolver la capacidad operativa disuasiva, a la fuerza, desde el denominado «Núcleo Básico Eficaz», como respuesta rápida y efectiva, ante una amenaza interna o externa, esto tiene dos soportes; el soporte material y el soporte fundamental de recursos humanos. El tema del soporte material — según sabemos por las noticias que provienen del propio Ministro— respecto del dinero destinado para el concepto de nube «Fondo para la Defensa», de los 654 millones de dólares, establecido en el periodo del 2006 hasta el 2011. En ese sentido estamos viendo los viajes continuos del señor ministro y de los viceministros, la concreción de reparaciones, de mantenimiento, de equipo o material bélico disponible. Eso es lo que yo creo.

En cuanto al segundo soporte, en donde deberíamos centrar la atención, es el soporte -que considero fundamental- de los recursos humanos. Y aquí quiero comentar dos temas: primero, la capacitación y entrenamiento del personal en todos sus niveles jerárquicos, y segundo, la búsqueda constante de la claridad y el bienestar del personal militar. Creo que el concepto Núcleo Básico Eficaz a partir de la capacitación es similar a como se da en todas las organizaciones grandes de la vida privada, ya que es un sistema de mejora continua de la capacitación y entrenamiento del personal militar (recurso humano). Creo que la formación militar debe estar regida en todo por el concepto jerárquico, tema que ya mencionó Enrique Obando —dígame de paso— que es uno de los profesionales que más trabaja el tema de educación militar, que es tener en vista el tema de la interoperabilidad y el accionar conjunto. En función de ello, es una primera medida incrementar el presupuesto del sector, en cuanto corresponde a capacitación y entrenamiento, aspecto que creo que sí se está dando, y que se está discutiendo en este momento en el Congreso de la República. Un segundo punto sería establecer como bien dijo Enrique Obando, o tal vez se está dando el gran paso, cursos conjuntos. En estos momentos, a partir de enero se establece el curso de Estado Mayor Conjunto, con la dirección del Comando Conjunto. Quizás yo ahí haría la salvedad que debería ser con la dirección conjunta del Comando Conjunto y la Dirección de Entrenamiento y Educación, que se está dando con la creación de los nuevos viceministerios. También es conveniente establecer asignaturas comunes, a los niveles de escuela de formación, tanto de oficiales como de personal auxiliar, con la finalidad de formar a los futuros militares con un mismo perfil profesional. Aquí si es importante, puesto que se estaría cumpliendo con las capacidades militares necesarias para cumplir con las misiones asignadas hacia futuro, y aquí es clave el papel del Comando Conjunto. Creo que aunado a esta mejora continua en capacitación y entrenamiento, es necesario establecer la normatividad legal correspondiente. Creo que se ha avanzado fundamentalmente en este tema, prueba son la Ley de Ascenso, y Ley de Situación Militar, pero existe un gran vacío, que también lo mencionó Alfredo Prado, y que va hacia delante y es el mismo ahínco y el mismo incentivo del desarrollo del personal auxiliar. Donde -porcentaje más o porcentaje menos- estamos hablando del 60% ó 70% del personal profesional militar que se encuentra en esta situación.

Entonces eso es lo que se refiere a capacitación y entrenamiento, un sistema de mejora continua que lleve en todos los niveles jerárquicos a entender los nuevos conceptos del desarrollo militar moderno, interoperabilidad, accionar

conjunto es importante; ya no más que cada instituto hace su propia guerra. No se si ayudaría, seguir habando de Fuerzas Armadas. Pues nos dan la impresión de que son tres fuerzas armadas. Tal vez ese solo cambio semántico podría traer un concepto mayor de unidad en el tema. También es importante resaltar lo que dijo Ciro Alegría, respecto de la asignación de los roles y misiones de las fuerzas armadas y que esta es definitivamente una decisión netamente política. Donde las fuerzas militares, la fuerza armada, es la ejecutora de dicha fuerza. Es indudable que dichas definiciones o dichas decisiones cuenta con el asesoramiento de personal militar, es obvio, para eso está el Comando Conjunto. Sin embargo, creo que en estos momentos en el Perú es aún una definición pendiente establecer lo que debe hacer cada fuerza armada. Creo que este tema demanda claramente nuevas normas legales de desarrollo constitucional, que establezcan meridianamente cómo, cuándo y para qué se usa a las fuerzas armadas, así como las responsabilidades de las decisiones políticas que asuman en su momento. Creo que de no asumir esa responsabilidad en las tareas va a generar contratiempos para el proceso de la institucional del Estado, por ende hace frágil el desarrollo de la gobernabilidad en nuestro país.

Finalmente está el tema de la relación de la Fuerza Armada y la sociedad. Creo que esta división es la más compleja de trabajar, pues hay que hacerlo en ambos lados de la relación y tenemos que trabajar con el concepto clave de ciudadanía, de un lado los ciudadanos con uniforme y de otro los sin uniforme. Los ciudadanos de uniforme deben entender que la tolerancia, la transparencia, la alternancia, son ideas que sustentan toda democracia. Y los ciudadanos no uniformados, debemos interiorizar la idea de que todos somos iguales, que no hay ciudadano de primera o de segunda y que la defensa nacional es, fundamentalmente, una responsabilidad de todos. Como ciertamente lo realiza por medio de tener una responsabilidad compartida, la fiscalización ciudadana, el monitorear las decisiones relativas a la defensa nacional, es la parte social que queda por ejecutar.

Alfredo Prado:

Aquí hay una pregunta que me parece interesante. “¿Cómo es el tema de los asimilados, que el oficial de carrera va a tener los mismos derechos y las mismas obligaciones que los asimilados?” Justamente un proceso serio de consolidación institucional en el sector defensa, debe suponer la incorporación no solamente de quienes visten el uniforme sino de los que no lo visten, perfecto. Otra, “¿Cabe la posibilidad para ponerlo en términos gráficos, que un médico

que se asimile a las instituciones armadas merezca un tratamiento igual en la asignación de sus derechos y obligaciones?” Sí. Esa variable se ha contemplado, sin duda alguna, a través de la nueva ley que establece dos direcciones generales: la dirección general de personal militar, y la dirección general de personal civil. Espero que esto absuelva la consulta. Punto seguido, cabría decir, claro que el personal que es asimilado, no tiene por qué conducir la institución armada, es quien ha estado en el pregrado o en la escuela, por obvias razones. Pero evidentemente el tratamiento si es paritario, para el que viene de escuela como para el que se asimile.

Ana María Tamayo:

Puntualmente se pregunta sobre “¿Qué medida se ha propuesto desde el Ejecutivo para evitar ascensos dirigidos en las fuerzas armadas?” El Ministro hizo referencia a la Ley de Ascensos, aprobada y promulgada en este último semestre. Me parece que esta es una señal muy clara, de querer contar con un marco legal con reglas claras, para reconstruir la línea de carrera profesional y proba. Entonces me parece importantísima esta iniciativa que el ministerio ha hecho, y en lo que toca a la sociedad, solo apoyar este tipo de propuestas de ordenamiento.

Enrique Obando:

Aquí tengo una pregunta “¿Podría por favor profundizar los aspectos más importantes del libro blanco para el sector defensa?” Básicamente lo que hay es una comisión, una consulta y una comisión de redacción. La comisión de redacción es la que se encarga de escribir el libro blanco, y la comisión de consulta es la que sale por todo el país, por los 24 departamentos, consultando la sociedad civil. Entonces ¿qué se le consulta a la sociedad civil? Básicamente tres cosas. En primer lugar se les plantea ¿Cuál es la política de defensa nacional y que opinión tiene sobre la política de defensa nacional? Eso lo hicimos hace 4 años atrás, el tema es que hubo un cambio de ministro, y no se incorporó la consulta en el libro blanco; pero sí se incorporó en la política de defensa nacional. En otras palabras, la política nacional de defensa que hoy existe, es una política consultada con la sociedad civil. Y es una política en la cual hay 13 políticas, que no estaban originariamente en el documento que presentó el ministerio, sino que salió desde la sociedad civil. Entonces ahora vamos por segunda vez a consultar la política, y veremos qué resultados tendremos.

Porque esta consulta es inclusive más profunda que la anterior. Esto, porque lamentablemente todo depende del presupuesto, y ahora tenemos más presupuesto del que teníamos antes, por tanto tenemos más capacidad para consultar. Consultamos la política de defensa nacional. Por otro lado, consultamos las características de las fuerzas armadas. Consultamos inclusive si necesitamos fuerza armada o no. La vez anterior hubo un 99.9% de sí. Solo una persona dijo que no, todo el resto estaba de acuerdo en que si se necesitaba. Ahora, ¿qué características quieren que tenga las Fuerzas Armadas? Entonces nuevamente el ministerio propone algunas de las características, y de la propia sociedad civil, van saliendo sugerencia de otras características. Y ahí sí —en aquella oportunidad— no se incluyó en el documento del libro blanco. Porque en el Libro Blanco deben ir las características de las Fuerzas Armadas del Perú, pero no necesariamente de cómo son, sino de lo que pueden ser. Lo tercero son las misiones, lo que está mencionando Ciro Alegría. ¿Qué misiones le vamos a dar a las Fuerzas Armadas? ¿Quieren ustedes que las Fuerzas Armadas participen en la lucha antinarcóticos? La vez pasada dijeron claramente «no», que esa es una misión policial. ¿Quieren que sea una Fuerza Armada solamente para temas de guerra interna, o quieren una Fuerza Armada para guerra externa? Porque hay una diferencia enorme entre lo que cuesta una u otra. Porque si estamos pensando en guerra interna, estamos pensando básicamente en unidades de infantería, en helicópteros, en aviones de transporte; en cambio, si estoy pensando en guerra externa, estoy pensando en aviones de combate que cuesta cada uno 50 millones de dólares, estoy pensando en fragatas misileras, en submarinos, en vehículos de combate, tanques, etc. Y a la hora del gasto siempre hay la tendencia a decir «pero si un avión cuesta 50 millones, cuantas escuelas podemos construir con eso». Pero esa pregunta ya no la pueden hacer, porque ya la formulamos, hemos salido y nos han dicho es legítima: Sí señor, queremos que la Fuerza Armada tenga capacidad para una guerra externa. Entonces si eso nos dicen —la sociedad civil— eso cuesta un monto determinado. Y ¿Todo esto para qué? Para legitimar a la Fuerza Armada. Entonces alguien se para y dice: la Fuerza Armada no necesita ser legitimada, por el contrario creemos que sí necesita ser legitimada, el Estado completo hay que legitimarlo. Eso fue la guerra contra Sendero. La guerra contra Sendero fue legitimar al Estado frente a la población, y evidentemente una parte del Estado es la Fuerza Armada.

Bueno “¿Qué procedimiento de transparencia establece el sector defensa, cuán disponible está para el ciudadano la información de sector defensa?” Está en Internet. Nosotros podemos entrar al portal defensa, y es que por ley tenemos

que publicar prácticamente todo. Inclusive el número de funcionarios que tenemos, y cuánto gana cada funcionario. Puede que no esté al día, pero eso es un problema interno. Pero no hay una intención de no publicar. Luego otra pregunta “¿Existe o debería existir una dirección estratégica de lucha contra la pobreza o el medio ambiente por parte de las Fuerzas Armadas?” No, porque el tema de defensa nacional, no es un tema de las Fuerzas Armada, es un tema del Estado, y las Fuerzas Armadas es parte, es solo un sector. Pero participan, vía el sistema de defensa nacional, todos los otros sectores, y defensa ha considerado —yo hubiera preferido que fuera una amenaza, pero se ha considerado una preocupación de seguridad— el tema del calentamiento global. Entonces el estar como un tema de preocupación nacional, el tema del calentamiento global, que bastante daño está haciendo y va ser más, entonces hay que tomar acciones al respecto. Pero no lo va a tomar el ejército o la fuerza aérea, lo tienen que tomar los elementos del Estado que están dedicados a esos temas. El tema de la pobreza definitivamente tiene que ver con defensa en la medida que afecta, pero nosotros no podemos tener un plan de desarrollo alternativo al que ya existe. El tema pobreza importará en la medida que afecta temas de seguridad, por ejemplo, si dejamos el tema de pobreza liberado a los ministerios que ven este tipo de temáticas, dirán pues: yo concentro la inversión allí donde es más rentable. Pero con esa teoría, hay zonas del país que quedan absolutamente fuera de la inversión, específicamente toda la sierra sur andina, porque prefieren concentrarse donde hay mayor cantidad de población. Pero estamos dejando toda una zona, que está permitiendo que regresen antiguos planteamientos subversivos, justo por no invertir allí. Entonces ese tipo de inversión se debe hacer por un tema de seguridad nacional, no solamente por un tema de desarrollo. Otra pregunta “¿Para cuándo se licitan las adquisiciones del programa NUBE?” Para el próximo año. O sea lo asignado este año que es 135 millones de soles, el próximo año van a ser 511 millones, 2009 es 798 —que es el pico—, 2010 es 510 millones y el 2011 será de 132 millones de soles. Entonces los dos años que van a ser los gastos más fuertes, son el próximo año y el siguiente, y luego se irá reduciendo. Entonces ya vamos a comenzar con el tema de licitaciones para adquisiciones. Y por último, preguntan “Estamos convencidos de que nuestras fuerzas armadas carecen de preparación digna en el plano de de otros países, ¿Por qué no se promueve para la capacitación en especialidades en países extranjeros? Y termina diciendo: «háganlo» Sobre esta pregunta, aquí tenemos un pequeño problema, un poco que dormimos con el enemigo. Son nuestros amigos de economía.

Economía y prensa. Alguien inventó el «viajómetro», entonces el viajómetro es, cuánto personal de un sector viaja. Entonces se supone que se van de paseo a divertirse, no a hacer cuestiones de trabajo. Y Defensa era el número uno en el viajómetro. Y era por una razón sencilla, ejemplo, si voy con el buque escuela y llevo 200 y pico alumnos de la escuela naval, a parte de la tripulación del buque ¿Cuánto cuesta el viajecito? Bueno pues es cuestión de calcular, la alimentación de toda la tripulación, más los alumnos, el petróleo que consume el buque. Otro ejemplo, va un oficial por decir al Colegio Interamericano de Defensa. Ya ¿eso cuánto es? Usualmente un año pero pueden ser dos, porque los mejores oficiales se quedan como parte del personal de la planta orgánica. ¿Y cuánto le damos para que sobreviva en Washington? No le podemos dar lo que le damos en Lima, y eso multiplicado por 24 meses, pero además tenemos que darle dinero para que alquile una casa, además está casado, entonces ¿Se queda su familia acá?; entonces va con su esposa, y con sus hijos evidentemente, va sumando. Entonces ¿Cuánto cuesta que viaje uno? Se horroriza y dicen: ¿Cómo es posible que todo eso cueste un oficial? Todo eso es por el lado de la prensa. Por el lado del sector economía, esta no logra entender que lo que se gasta en defensa es inversión. Pues economía lo plantea como gasto. Pues de acuerdo con el modo particular de ver de ellos dicen: si yo construí una carretera se puede calcular cuánto creció el comercio. Entonces yo invertí 50 millones en la carretera y eso ha generado que el comercio crezca en 300 millones. Pero a la hora que se le explica que se invirtió 50 millones en un avión de combate, y después de 20 años ellos dicen: ¿Cuánto ha generado a la economía ese avión de combate? Respondemos: Ha contribuido a seguridad, ellos replican: No, no ¿Cuánto ha generado? Y bueno la respuesta es nada, y ahora hay que comprar otro avión pasado los 20 años, porque este ya ha sido superado por la tecnología. Entonces todo lo que sea inversión en defensa, ha sido recortado notablemente desde el año 2000. O sea cada año es menos y menos. No obstante, hay una cosa positiva, el 2008 ha crecido en un 10% que no será gran cosa, pero comparado con lo que se ha tenido otros años, es un buen síntoma. Es un buen síntoma que crezca el gasto corriente, y evidentemente que se haya dado el famoso Núcleo Básico Eficaz. Entonces espero que parte de eso vaya a educación. Porque hay algo básico que nos preguntamos: ¿Si yo le pongo 10.000 dólares a un avión de combate o a un buque, qué consigo con eso? El avión de combate podrá volar media hora con eso, y el buque navegar otro tanto. En cambio 10.000 dólares en educación es una biblioteca completa para mucho de los institutos armados, hace una gran diferencia.