

Una revisión del 2004 en materia de Defensa evoca dos signos contradictorios entre sí: de un lado, se ha abierto un camino democrático para la incorporación de la justicia militar en el sistema de administración de justicia nacional; de otro, estamos frente a la inminente creación del Fondo Especial para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que, en nuestra opinión, plantea la posibilidad de un nuevo ámbito de autonomía militar.

Defensa: Tensiones en la orientación democrática

ana maría
tamayo

Responsable del Área de Defensa y
Reforma Militar del IDL

REFORMA MILITAR

59

En el 2004, la conducción de la defensa presentó orientaciones

contradictorias con un proyecto político democrático. A más de tres años de iniciado el presente régimen, queda claro que se ha desaprovechado la posibilidad de construir un proyecto político de la defensa para afirmar una conducción civil en un escenario de transición democrática y de integración regional.

La designación de un ex comandante general del Ejército como Ministro de Defensa a mediados de diciembre del 2003 abrió interrogantes respecto de la continuidad del embrionario proceso de conducción civil del sector, que se empezó a desarrollar con dificultades a partir de

la implementación de la ley 27860, Ley del Ministerio de Defensa.

A doce meses del inicio de la actual gestión, insistimos en que una dirección democrática de la defensa en nuestro país requiere una conducción civil capaz de dar claras señales de que quien toma las decisiones sobre la defensa es el poder político, con la obvia premisa de que este se encuentre seriamente comprometido con un proyecto democrático sobre la defensa. Lamentablemente, no es este el caso del Perú.

Nuestro análisis del proceso de conducción de la defensa en el 2004 se basa en la lectura de los actores fundamentales de dicho proceso: el Poder Ejecutivo, el Parlamento y el Poder Judicial, así como de aquellos actores secundarios que han cumplido un papel catalizador en él.

La gestión del Ejecutivo

Una caracterización de la gestión del Ejecutivo sobre la



Presidente Alejandro Toledo acompañado por el Ministro de Defensa y el jefe del Comando Conjunto.

defensa en el 2004 implica, en nuestra opinión, distinguir tres tipos de lineamientos: un primer grupo coincidente con una línea democrática, uno segundo con una orientación ambigua, y, finalmente, uno tercero que representa una involución del proceso de conducción democrática del sector.

En el primer grupo de iniciativas destaca el proceso de adecuación del marco normativo de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios del sector Defensa —ministerio e institutos armados— a la normativa nacional, que concluyó con la elaboración de los manuales de contratación respectivos. En este campo, otra medida de orientación democrática es la afirmación de la conveniencia de la continuidad del modelo de Servicio Militar Voluntario.

Entre los lineamientos de política con carácter ambiguo ubicamos en primer lugar la política de personal. De un lado, el Ejecutivo impulsó la aprobación de la nueva Ley de Situación Militar, que expresa la voluntad de reconstruir una línea de carrera basada en el mérito profesional y la probidad, y gestionó un incremento significativo en la asignación mensual de los soldados. Sin embargo, hasta la fecha el Ejecutivo no ha elaborado una iniciativa legislativa para contar con una ley de ascensos de carácter común que establezca criterios uniformes para la promoción del personal militar de oficiales de los tres institutos armados.

Asimismo, se ha conocido diversos casos de varios oficiales de alta graduación del Ejército que habrían incurrido en graves irregularidades administrativas y quienes, pese a la decisión del comando institucio-

nal de aplicar las sanciones correspondientes, no habrían sido sancionados en forma debida, sino que solo habrían sido cambiados de destino por disposición del Despacho Ministerial.

Un segundo lineamiento ambiguo en su puesta en práctica es la afirmación del papel restrictivo de la Fuerza Armada en tareas

La gestión del sector Defensa en el 2004 se orientó a recomponer la estabilidad económica y profesional de la corporación militar. En este sentido, ha sido muy eficiente para fines corporativos.

de orden interno, lo que se contradice, de un lado, con la formulación del abanico de funciones de la Fuerza Armada consignados en el proyecto de *Libro Blanco de la Defensa*, entre las que se consigna: "Operaciones contraterroristas, contra el tráfico ilícito de drogas, contra el contrabando, contra la tala ilegal, contra la caza furtiva de camélidos sudamericanos y la defensa interior del territorio"; y, de otro, con uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Defensa consignados en su página electrónica: "Preparar al personal y asignar medios a las Fuerzas Armadas para garantizar una participación efectiva ante el requerimiento del Estado en el control de los desbordes populares".

En un tercer grupo identificamos las medidas que representan una

involución del proceso de conducción democrática del sector Defensa, porque abren caminos de mayor autonomía militar. Tal es el caso de la iniciativa legal para la creación de un fondo especial para las Fuerzas Armadas, que se sustentaría en la necesidad de responder a hipótesis de conflicto tradicional.

Consideramos que la celeridad con la que se gestionó la propuesta desde el Ejecutivo para justificar la necesidad de una proyección de ingresos con carácter intangible y permanente antes de demostrar una proyección de gasto acorde con una política de defensa integral, es indicador de su carácter poco transparente. Ello se complementa con la consistente resistencia del Ministerio de Defensa a proporcionar la información solicitada por el Ministerio Público y el Poder Judicial en relación con los casos judicializables ante el Ministerio Público y el Poder Judicial presentados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Por lo anterior, consideramos que la gestión del sector Defensa en el 2004 se orientó a recomponer la estabilidad económica y profesional de la corporación militar. En este sentido, ha sido muy eficiente para fines corporativos, pues no solo se ha logrado incrementar el presupuesto ordinario asignado al sector Defensa en 512 millones de soles, sino también introducir en la agenda política la necesidad de crear un fondo para las Fuerzas Armadas, cuando el debate en el 2003 se orientaba a optimizar el manejo de los recursos del sector.

Asimismo, el sector se mantuvo esquivo respecto de la redefinición de la justicia militar hasta que finalmente, a raíz del

dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución del Congreso acerca de la creación de una sala especializada en la Corte Suprema que conocería de los delitos de función, se vio obligado a abordar el tema.

El desempeño del Congreso

La actuación del Congreso presenta también diversas irregularidades.

Por un lado, cabe destacar la aprobación en el 2004 de dos leyes sobre defensa con orientación democrática: la ley 28308, que regula el uso del descanso prenatal y posnatal del personal femenino de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y la ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.

Destacan también los dictámenes a favor del reconocimiento del derecho al voto de militares y policías, y la incorporación de la justicia militar al sistema de administración de justicia como materias de reforma constitucional planteadas por la Comisión de Constitución.

De otro lado, resulta preocupante la ley 28222, modificatoria de la ley 25410, que amplía a treinta días la intervención de las Fuerzas Armadas en zonas no declaradas en estado de emergencia, ley que, a nuestro juicio, contiene una serie de ambigüedades que pueden calificarse como materias inconstitucionales, pues se desnaturaliza el papel que le corresponde a las Fuerzas Armadas en relación con el orden interno.

Respecto de la labor fiscalizadora, el Parlamento ha dejado de lado, otra vez, su más poderoso instrumento de fiscalización: el presupuesto del sector, con el fin

de determinar si la estructura de gasto propuesta por el Ejecutivo responde o no a los lineamientos de la política de defensa.

Como se colige de ello, no hay una articulación en la perspectiva legislativa que apoye a un proceso de reconstrucción de la institucionalidad de la defensa en una etapa de transición.

Sin embargo, el Parlamento tiene una oportunidad interesante para articular políticas de Estado de acuerdo con prioridades y recursos, a raíz de la posición que tomará respecto de los proyectos de ley para constitución de fondos especiales para las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y para la educación, teniendo en cuenta que ambos proyectos estipulan como fuentes de financiamiento las regalías provenientes de la explotación de diversos lotes del proyecto del gas de Camisea.

El desempeño del Poder Judicial

En el 2004 cabe resaltar dos actuaciones en particular: la propuesta de la Sala Plena de la Corte Suprema sobre reforma de la justicia militar para establecer que los delitos castrenses cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales en actividad están bajo competencia de jueces especializados del Poder Judicial, y la resolución de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 23 de noviembre recién pasado, que dirime a favor del Segundo Juzgado Penal de Coronel Portillo la contienda de competencia 18-2004 promovida por la Vocalía de Instrucción del Consejo Supremo de Justicia Militar en el proceso por lesiones graves seguidas de muerte del estudiante Indalecio Pomatanta, ocurrido en Ucayali en 1995,

delito que obviamente no califica como delito de función.

El papel catalizador de algunas instituciones públicas

A partir de un análisis por actores, hay que resaltar el papel catalizador de algunos órganos e instituciones públicas que continúan apostando por incorporar a las Fuerzas Armadas en el marco del Estado de Derecho. En algunos casos la estrategia utilizada ha consistido en ofrecer incentivos claros para procesos de adecuación a la normatividad existente; así ha ocurrido con el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode), y en otros se ha utilizado como estrategia la consolidación de sucesivos procesos de definición e interpretación legal, como es el caso de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por la Defensoría del Pueblo sobre la ley 24150 y parte del articulado del Código de Justicia Militar y de la Ley Orgánica de Justicia Militar ante el Tribunal Constitucional.

Conclusión

En suma, la ambigüedad democrática de la conducción de la Defensa en el 2004 no puede continuar más. Los diversos actores con responsabilidades sobre la Defensa tienen que explicitar sus enfoques y rendir cuentas ante la opinión pública, con el fin de contribuir a forjar una institucionalidad coherente con una visión democrática. La debilidad institucional del actual régimen y su falta de voluntad política con poco probable que dicha explicitación tenga lugar en el futuro inmediato; por lo mismo, es indispensable mantener en la agenda los principios del enfoque que apuesta por una conducción democrática de la Fuerza Armada. ■