

# Reformas institucionales y políticas públicas en tiempo electoral

*Lo mejor, lo peor, lo que se viene (combinando deseos con pies en la tierra) y lo que se puede —debe— hacer respecto de nuestros temas institucionales, tratados en artículos escritos por profesionales del IDL, y sobre otros ámbitos también importantes, en la pluma de colaboradores externos a los que agradecemos. Acompañan el bloque algunos resultados de una reciente encuesta de Apoyo encargada por Justicia Viva.*

## Justicia

### ¿A más recursos, más reforma?

david lovatón

Una reciente encuesta de Apoyo realizada en Lima revela cifras alarmantes sobre la reforma judicial: apenas 6 por ciento conoce lo que fue la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) y, dentro de ese pequeño porcentaje, la mayoría cree que no se está cumpliendo el plan de reforma que propuso. La estadística expresa la condición de casi clandestinidad a la que ha pasado dicho plan.

A pesar de que la mayoría de gente cree que las cosas siguen igual en el Poder Judicial (o sea, mal) o, inclusive, que están peor (véase el gráfico adjunto), 63 por ciento de los limeños cree que la reforma judicial traería cambios importantes para el país. Así que la demanda ciudadana por una mejor justicia aún está ahí, presente. ¿Qué pasó entonces en el 2005 para que la reforma judicial dejara de ser una prioridad en la agenda de las autoridades?

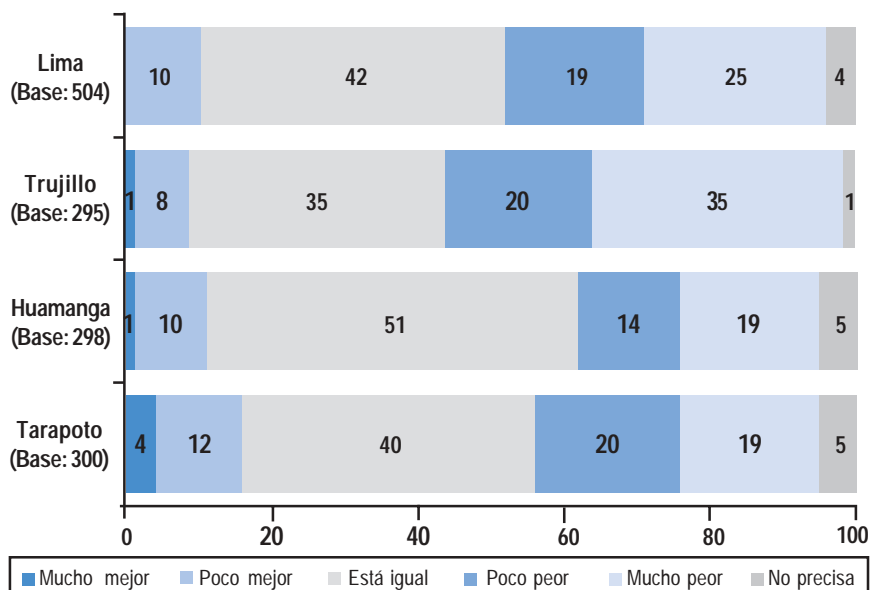
Desde nuestro punto de vista, esto se debe sobre todo —pero no solo— a tres razones: i) la ausencia de una auténtica voluntad política del Gobierno, que prefirió "tirar la toalla" en este tema; ii) la pérdida de interés del Parlamento, preocupado fundamentalmente por las elecciones del próximo año; y, iii) la falta de liderazgo y entusiasmo de las

altas autoridades del Poder Judicial (PJ) y el Ministerio Público (MP), que han borrado de su vocabulario la palabra "Ceriajus" y hasta, casi, el término "reforma".

#### Lo mejor

Pese a que el 2005 ha sido más que discreto para la reforma judicial, destacan algunos hechos positivos:

¿Cuánto está mejorando el Poder Judicial?



Fuente: Encuesta de APOYO por encargo de Justicia Viva.



Los jueces lograron un significativo incremento presupuestal. En hora buena. Toca, ahora, hacer cambios para revertir la mala imagen.

ANDINA

- La elección de los representantes de los colegios de abogados (1) y de los demás colegios profesionales (2) ante el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) fue transparente y contó con participación ciudadana: se tuvo acceso a las hojas de vida de los candidatos, hubo debate público entre ellos y se comprometieron a respetar determinados principios básicos.
- El problema de la provisionalidad de jueces y fiscales está resuelto. Mientras que en octubre del 2000 la provisionalidad alcanzaba el 68 por ciento en el PJ y el 73 por ciento en el MP, en setiembre del 2005 había descendido al 6 por ciento en el primero y al 10 por ciento en el segundo.
- El nuevo CNM decidió destituir a toda una sala de la Corte Suprema (un vocal supremo titular y cuatro provisionales) por haber vulnerado el principio de cosa juzgada.
- El Parlamento aprobó algunas leyes sobre acceso a la justicia propuestas por la

Ceriajus; en especial, la nueva ley de elección popular de los jueces de paz.

- La Corte Superior de Justicia de Lima echó a andar los nuevos juzgados y salas comerciales.
- Por primera vez, el PJ elaboró su propuesta de presupuesto 2006 sin los límites impuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas, y logró un incremento de 13 por ciento (96 millones de nuevos soles más) en relación con el presupuesto 2005.
- Han seguido avanzando los procesos judiciales por graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno.

### Lo peor

Por otra parte, el 2005 dejó también algunos hechos negativos:

- La confianza ciudadana en el sistema de justicia sigue por los suelos: alrededor de 10 por ciento.
- Quedó sin ser discutida ni aprobada por el Pleno del

Congreso la reforma constitucional propuesta por la Ceriajus en materia de justicia.

- Tampoco fue aprobada por el Pleno del Congreso la nueva ley de carrera judicial.
- Pese a la protesta de las más prestigiosas universidades públicas y privadas del país, la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) designó para el CNM a su ex Presidente —un ingeniero— y a su ex Vicepresidente —un biólogo—, que sumaron a su cuestionable designación la falta de conocimiento de temas judiciales.
- El Gobierno no ha destinado recursos adicionales a la implementación del nuevo Código Procesal Penal. En especial, preocupa que no se haya incrementado el presupuesto para el MP.
- La creación de la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (Onajup) por el PJ no se ha traducido en capacitación e infraestructura a favor de los jueces de paz.
- El Parlamento no ha cumplido con aprobar un nuevo marco legal de la justicia militar, acorde con el derrotero ya marcado por el Tribunal Constitucional (TC); por el contrario, ha preferido dejar esta "papa caliente" en manos del Poder Ejecutivo.

### Agenda

Si el Gobierno y el Parlamento que se elijan en el 2006 tuvieran voluntad reformadora, adoptarían medidas destinadas a abordar los siguientes aspectos:

#### 1. Reforma constitucional

La propuesta de reforma constitucional elaborada por la

# Liderazgo y sociedad civil

## ¿QuiéN o quiÉnes deberían ser los que impulsen la Reforma Judicial?

	Lima %	Trujillo %	Huamanga %	Tarapoto %
Grupos sociales organizados	50	54	51	43
Gobierno	29	48	29	47
Medios de comunicaciŒn	29	37	30	26
Parlamento	23	24	15	37
Abogados	22	29	23	23
Jueces	14	20	14	26
Partidos polŒticos	16	20	23	13
Base:	504	295	298	300

Fuente: Encuesta de APOYO por encargo de Justicia Viva.

Cerajus debería ser debatida y aprobada. Desde que se formuló, mucha agua ha corrido bajo el puente, y es probable que haya que volver a discutir algunos temas, como la participación de la sociedad civil y la designación política de algunas autoridades, así como el diseño de la Corte Suprema (¿sala única o salas especializadas?, ¿órgano jurisdiccional o de gobierno?).

### 2. Carrera judicial

La provisionalidad de la magistratura ya no es el problema; el reto consiste hoy en aprobar e implementar una ley de carrera judicial que permita la evaluación periódica del desempeño de los jueces, a partir de su producción jurisdiccional, de la calidad de sus sentencias, de la gestión del despacho, entre otros criterios objetivos. Así se podría separar no solo a quienes incurran en falta disciplinaria, sino también a quienes incumplan grave y reiteradamente sus funciones y, por otro lado, premiar y promover a los magistrados más destacados. En el caso del MP, también es necesario que se apruebe e implemente una ley similar de evaluación del desempeño de los fiscales. De esta manera, no habría justificación alguna para mantener la ratificación.

### 3. Corte Suprema

De la mano de la reforma constitucional, el próximo Gobierno y el Parlamento deben aprobar una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial y modificaciones a las normas procesales con el fin de que la Corte Suprema no siga atiborrada de expedientes sino que,

por el contrario, solo resuelva los casos más relevantes jurídica, social o económicamente y, por otro lado, vaya construyendo líneas jurisprudenciales que hagan más predecibles las decisiones del PJ. Sin duda, ello sería un aporte inmenso a la seguridad jurídica del país.

Además, en el marco de la separación de poderes, el próximo Presidente o Presidenta de la República podría invocar a la Corte Suprema a que, de una vez por todas, permita el acceso público a todas sus sentencias. Ese sería otro gran aporte a la seguridad jurídica del país.

### 4. Reforma procesal penal

La percepción ciudadana respecto de la impunidad es creciente; y si bien en este punto la reforma judicial no basta —pues debe ser acompañada por la reforma policial—, un nuevo proceso penal, moderno y ágil, podría contribuir a combatir mejor la delincuencia. Por otra parte, un nuevo proceso penal permitiría también corregir los graves abusos y corruptelas que a diario se cometen en el ámbito policial, fiscal y judicial. Por ello,

es fundamental que el próximo Gobierno apoye la implementación del nuevo Código Procesal Penal por lo menos en dos sentidos: i) más recursos, en especial para el MP y los abogados de oficio; y, ii) liderazgo y respaldo político para vencer fuertes resistencias en el sistema penal.

### 5. Presupuesto

Si bien el PJ y el MP requieren de más recursos, ocurre, asimismo, que la caja fiscal es estrecha y grandes las necesidades sociales en materia de salud, educación, seguridad ciudadana y apoyo alimentario. Así que, quienes desde el 2006 integren los poderes Ejecutivo y Legislativo deberían —tal como lo ha reiterado el TC— solicitarle al PJ un verdadero plan de reforma, esto es, un camino transparente y eficiente de inversión de los nuevos recursos que suponga, entre otros aspectos, reingeniería de procedimientos y despachos, agilización de trámites, una estrategia de descarga procesal, la mejora de las condiciones de trabajo del personal y un plan de adquisición y mejora de locales. ■



## Los jueces y nosotros: Respetos guardan respetos

*Inés Villa e Inés Tello, juezas de la lucha anticorrupción.*

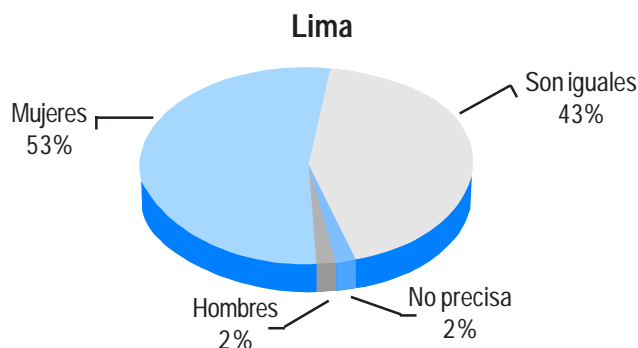
**N**uestra visión crítica del funcionamiento del sistema de justicia, que sintoniza con la percepción de la gran mayoría del país, no nos impide reconocer que hay un número importante de jueces y fiscales que cumplen casi heroicamente y de manera ejemplar con su función, sobreponiéndose a las precarias condiciones de trabajo y a la falta de apoyo.

Por eso queremos extender nuestro reconocimiento a Inés Villa e Inés Tello por su labor como juezas anticorrupción y a través de ellas a todo ese grupo de magistrados a los que el país les debe tanto y que constituyen el embrión de un nuevo Poder Judicial, de una reforma en los hechos.

No es gratuito que el nivel de aprobación de los juzgados y salas anticorrupción sea significativamente mayor (63 por ciento en Lima) que el del Poder Judicial en general (solo 11 por ciento).

Sin desmerecer la labor realizada por los jueces hombres, tampoco creemos que la preferencia de la opinión por las juezas sea gratuita (véase el siguiente gráfico).

### ¿Quié es más honesto como juez: los hombres, las mujeres, o son igual de honestos?



Fuente: Encuesta de APOYO por encargo de Justicia Viva.

# La Justicia peruana y la CIDH

**E**l estado de la administración de justicia peruana no es solo un asunto interno, que concierna únicamente a los peruanos. Es también objeto de legítima preocupación de la comunidad internacional (como ocurre con cualquier otro país, por cierto), en particular debido a que una judicatura independiente es imprescindible para el pleno respeto de los derechos humanos y la democracia, y constituye un derecho que el Estado debe asegurar a toda persona sujeta a su jurisdicción.

Con esta premisa, diversas instituciones de la sociedad civil —Justicia Viva, IDL, Cejil y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos— nos presentamos, el 17 de octubre último, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para dialogar, en una sesión especial,

con esta organización supranacional y los representantes del Estado peruano sobre la actual situación del sistema judicial en el Perú. El encuentro se llevó a cabo en el marco del 123 período de sesiones de la CIDH y de acuerdo con las funciones que esta cumple como ente encargado de velar por la situación de los derechos humanos en los países integrantes de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Durante la primera parte de la reunión se realizó una breve exposición de la evolución de la situación judicial peruana hasta la fecha, partiendo del avance que se ha producido en las instituciones del sistema de justicia desde el Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, emitido por la Comisión en junio

del 2000. Luego fueron planteados, sin embargo, ciertos problemas y cuestiones esenciales que aquejan aún al sistema de justicia peruano.

Así, tras señalar nuestra preocupación por encontrarnos ante una virtual paralización de la reforma judicial, abordamos tres problemas que merecen urgente solución:

- la cuestión de la competencia de los tribunales y el juez natural, con relación a la justicia militar;
- la cuestión de la independencia de los jueces y el problema de la provisionalidad en la Corte Suprema de Justicia; y,
- la cuestión de la independencia de los jueces, respecto de la necesidad de contar con un marco normativo que la asegure o una ley de carrera judicial.

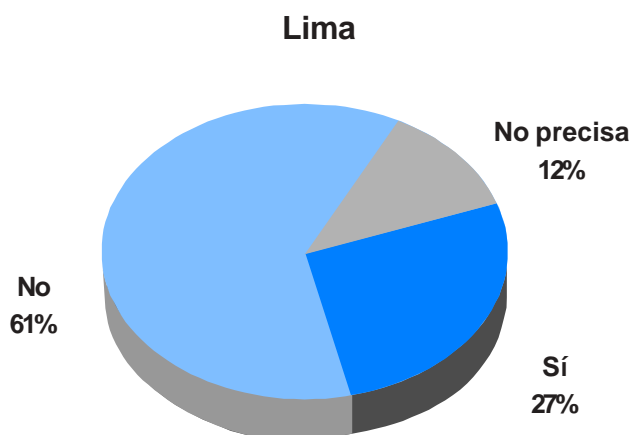
Sobre estos tres problemas formulamos peticiones precisas.

## Solicitudes a la CIDH

*De carácter general:*

1. Solicitamos a la CIDH hacer un seguimiento especial y acompañar el proceso de evolución del sistema de justicia en el Perú. Específicamente, la inclusión en su próximo informe anual de un análisis de la situación del sistema de justicia en el Perú, que contenga recomendaciones que atiendan los problemas actuales de la justicia peruana.

¿Cree usted que actualmente se est nombrando a mejores jueces y fiscales en comparaciUn a hace 5 años?



*Sobre la cuestión de la competencia de los tribunales y el juez natural, con relación a la justicia militar:*

2. Exhortar al Estado peruano para que el Consejo Supremo de Justicia Militar decline la competencia que irregularmente ha asumido en causas abiertas contra miembros de las Fuerzas Armadas por violación de derechos humanos y transfiera los casos al fuero común; asimismo, para que en el futuro se abstenga de abrir nuevos procesos penales contra militares por violaciones de derechos humanos.

3. Expresar al Estado peruano la preocupación de la CIDH por el dictamen sobre justicia militar aprobado por la Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso de la República, por cuanto desconoce tanto el mandato de la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de junio del 2004 cuanto los principios de independencia e imparcialidad consagrados en la Constitución Política del Perú, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Y en este sentido, exhortar al Estado peruano para que, en cumplimiento de la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional, adopte la legislación que incorpore la justicia militar dentro de la justicia ordinaria.

*Sobre la cuestión de la independencia de los jueces y el problema de la provisionalidad en la Corte Suprema de Justicia:*

4. Exhortar al Estado peruano a que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial determine el

número de Salas Supremas Permanentes, y el Consejo Nacional de la Magistratura seleccione y nombre los jueces supremos titulares que deben integrar dichas salas. Esto se propone con el fin de eliminar el 74 por ciento de provisionalidad existente entre los jueces de la Corte Suprema de Justicia, ya que tal situación constituye una amenaza a la independencia e imparcialidad de la judicatura.

*Los representantes del Estado mostraron su conformidad con el análisis realizado por las instituciones de la sociedad civil.*



*Sobre la cuestión de la independencia de los jueces, respecto de la necesidad de contar con un marco normativo que la asegure:*

5. Exhortar al Congreso peruano a que apruebe un marco normativo que garantice un proceso adecuado de selección, formación y promoción, así como de evaluación del desempeño de los jueces peruanos, ajustado a los estándares internacionales en materia de independencia de la judicatura.

6. Exhortar al Estado peruano, concretamente al Consejo Nacional de la Magistratura, para que se abstenga de realizar, con las reglas actualmente vigentes,

concursos de selección y nombramiento de jueces y fiscales, especialmente para la Corte Suprema de Justicia.

Es de destacar que los representantes del Estado mostraron su conformidad con el análisis realizado por las instituciones de la sociedad civil, indicando que se trató de una exposición ponderada y objetiva. Y, a la vez, coincidieron en la necesidad de que la CIDH realice un seguimiento al tema de la administración de justicia en el Perú.

Sin duda, esta audiencia es especialmente significativa, ya que, junto con otras del mismo género (para los casos de El Salvador y Venezuela), podría marcar el inicio de una nueva etapa en la supervisión —por la CIDH— del cumplimiento de los derechos humanos en los países de la región. Al menos en el Perú ya tuvo su primer impacto: el Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, mediante oficio dirigido al Congreso de la República, manifestó su "indignación" por lo señalado ante la CIDH. Sin duda, el temor y la objeción del fuero castrense se producen debido a la repercusión que podría tener en el fuero internacional la actuación de los tribunales militares al seguir conociendo procesos por crímenes de lesa humanidad —para los cuales no tienen competencia, según sentencia del Tribunal Constitucional— y por querer seguir manteniendo una justicia militar regida por parámetros inconstitucionales. (Abraham Siles) ■



## Por un pacto anticorrupción

abraham siles

Coordinador de Justicia Viva

**H**ablar del esfuerzo anticorrupción que el Perú despliega desde hace casi cinco años produce sentimientos encontrados: descontento y frustración, por una parte, pues lo alcanzado hasta ahora está muy por debajo de lo que el país necesita; pero expectativa e ilusión, por otra, ya que, pese a las diversas dificultades, aún parece posible consolidar los avances y culminar el proceso de manera exitosa.

Y es que, pese al tiempo transcurrido, la tensión entre fuerzas favorables y adversas a la lucha anticorrupción todavía no está definida; aún no es claro qué habrá de prevalecer: si el interés de los corruptos por librarse del justo castigo por sus delitos (la impunidad), o el intento de la sociedad peruana por rehacer sus instituciones sobre los principios que sostie-

nen al Estado constitucional y democrático de Derecho (para lo que contribuye, y decisivamente, la justicia anticorrupción).

### Lo mejor

Los eventos más meritorios ocurridos durante el 2005 en materia anticorrupción fueron, ante todo, la detención de Fujimori en Chile y el inicio del correspondiente proceso de extradición; y, luego, la rápida neutralización y reversión de la aparente conjura para liberar a los hermanos Wolfenson (condenados a cinco años de cárcel), así como la instauración del juicio oral a Montesinos y el Grupo Colina por los casos acumulados (Barrios Altos, La Cantuta, Pedro Yauri y desaparecidos del Santa).

El arresto de Fujimori y su posible extradición virtualmente cayeron del cielo, y el

desafío consiste ahora, como se sabe, en que la Corte Suprema peruana prepare unos cuadernillos judiciales de gran solidez jurídica y probatoria, de manera que pueda vencerse la eventual renuencia de los tribunales chilenos a autorizar el juzgamiento en el Perú, dada la fuerte tradición judicial restrictiva —en materia de extradición— existente en el vecino del sur. Desde luego, todo el Perú debe observar de cerca el proceso, con el fin de contribuir a que no existan en él fallas de ninguna naturaleza.

En cuanto al incidente Wolfenson, es de destacar la capacidad de reacción mostrada por el país frente a lo que pareció ser una confabulación entre diversos sujetos particulares y poderes públicos para conseguir la puesta en vigencia de

una ley inconstitucional y su irregular aplicación a conspicuos representantes de la "prensa basura" del fujimorismo. Quienes lograron detener y revertir la arremetida de la mafia y sus defensores en este caso emblemático fueron —en el lado de la ciudadanía— la sociedad civil y la opinión pública, y —en la orilla de las autoridades del Estado— el Tribunal Constitucional, que expidió una sentencia notable por su postura doctrinal y su fundamentación jurídica, además de por su prontitud.

Por otra parte, el inicio del juicio oral en el proceso seguido contra Montesinos y el Grupo Colina ante la Primera Sala Superior Anticorrupción constituyó también un hecho de gran significado, puesto que se trata de una de las causas más importantes tramitadas en sede jurisdiccional anticorrupción, sobre la que penden penas drásticas (hasta 35 años de cárcel), dada la gravedad de los delitos imputados. La sala que preside la insobornable Inés Villa Bonilla supo contener las maniobras obstruccionistas de los abogados de la defensa e instaurar las audiencias, para, poco después, dictar las primeras sentencias, haciendo uso del mecanismo procesal de la conclusión anticipada, ante la desesperación de Montesinos y compañía, quienes insisten en su estrategia legal, a todas luces insostenible, de negar la existencia de Colina y de los crímenes que se le atribuyen. Es indispensable dotar a la 'Sala Villa Bonilla' de las condiciones

solicitadas para realizar el juicio de manera óptima.

Finalmente, también es digno de mencionar el repunte de la Procuraduría *Ad Hoc*, luego de unos primeros pasos inciertos o desencaminados a comienzos de año. La mejora se observa en especial desde la ilegal y absurda anulación del juicio a Absalón Vásquez y otros (marzo del 2005), y luego se corrobora con el desempeño del doctor Maldonado y su equipo en el caso de la inconstitucional excarcelación de los hermanos Wolfenson (julio del 2005) en aplicación de la ley que pretendía equiparar el arresto domiciliario con la prisión preventiva y la pena de cárcel. Las cosas, empero, distan de marchar viento en popa.

*Hablar del esfuerzo anticorrupción produce sentimientos encontrados: descontento y frustración y expectativa e ilusión.*

### Lo peor

El tiempo juega a favor de los corruptos, pues las dilaciones y la ineffectividad adormecen el sentido de justicia de la ciudadanía y parecen confirmar la tradición de lenidad que caracteriza al sistema político peruano frente a quienes delinquen desde el poder. Así, los resultados obtenidos hasta hoy, en especial considerando lo que fue la megacorrupción del

fujimorato, son escasos y ciertamente menores:

- Apenas 24 procesos judiciales han concluido con sentencia firme.
- La duración promedio de dichas causas es de 41 meses.
- Existen solo 28 condenas a prisión efectiva.
- La pena máxima impuesta es de 15 años en un caso seguido contra Vladimiro Montesinos.
- El 62 por ciento de condenas firmes a prisión efectiva va solo de uno a cuatro años de cárcel.
- El 52 por ciento de los procesos se halla todavía en la etapa de instrucción.

Los tribunales también produjeron una serie de hechos perjudiciales para la causa anticorrupción, entre los que debe mencionarse:

- La ilegal anulación del juicio a Absalón Vásquez, Juan Carlos Hurtado Miller y otros, así como el escandaloso archivamiento del caso del millón de firmas de la agrupación fujimorista Perú 2000, ambos resueltos por la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema, presidida por el controversial vocal Javier Villa Stein, ahora retirado de los procesos anticorrupción.
- La declaración de prescripción del proceso seguido contra el poderoso empresario Dionisio Romero, más reacio a sentarse en el banquillo de los acusados (como cualquier ciudadano contra quien obran cargos delictivos) que en los mullidos

## ¿Cómo terminar la lucha anticorrupción?

Opinión acerca de la lucha anticorrupción	Lima	Trujillo	Huamanga	Tarapoto
Sólo se sancionar n a los "peces chicos"	48	46	36	40
Primar la impunidad	22	25	20	23
Se cometer n excesos e injusticias	14	12	10	11
Se expedir n condenas como corresponde seg n la gravedad de lo ocurrido	11	16	23	17
Bases:	504	295	298	300

Fuente: Encuesta de APOYO por encargo de *Justicia Viva*.

y prebendarios sillones del Servicio de Inteligencia montesinista.

- La permanencia en funciones de magistrados fuertemente cuestionados, como el vocal supremo Robinson Gonzales.

### Agenda

En términos generales, lo ocurrido durante el 2005 (y lo que dejó de ocurrir: ausencia de apoyo político del Estado y falta de celeridad judicial, por ejemplo) ha supuesto un empeoramiento de la situación, y ha acentuado el peligro de que el arduo proceso institucional anticorrupción se siga diluyendo hasta verse finalmente extinguido, con solo unas cuantas condenas menores recaídas sobre "peces chicos". Y ello pese a que, como anotamos, el año que declina vio producirse algunos sucesos positivos, sobre todo de carácter reactivo.

Es pues urgente introducir cambios de importancia en el

rumbo general del proceso anticorrupción, si deseamos que este arribe finalmente a buen puerto. Por ello, creemos que durante la campaña electoral los candidatos presidenciales deben comprometerse con una agenda anticorrupción en la que figuren al menos los siguientes puntos fundamentales:

1. Liderar políticamente la causa anticorrupción y diseñar e implementar una política "de Estado" en esta materia, con dos objetivos: (a) terminar los procesos judiciales por la corrupción del fujimorismo en no más de dos años desde la asunción del Presidente electo; y, (b) poner en funcionamiento un verdadero sistema estatal anticorrupción, de carácter permanente y que incluya acciones de naturaleza preventiva, junto a la actividad de las agencias represivas, en el marco de las recomendaciones de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA).

2. Dotar de los recursos económicos necesarios y promover los cambios legales que requiere el subsistema judicial anticorrupción.

3. Crear una Procuraduría Anticorrupción autónoma, no dependiente del Ministerio de Justicia.

4. Establecer mecanismos eficaces para la investigación y sanción de actos de corrupción que pudieran producirse durante su propio gobierno.

No romper la inercia del momento actual —la notoria desaceleración, la pérdida de rumbo y vigor de la lucha contra la corrupción— es resignarse a que prevalezca ese agobiante sentimiento de frustración que por momentos nos asalta. En vez de ello, necesitamos claridad y decisión para producir los cambios indispensables, para regar el terreno en el que pueda crecer y hacerse fuerte, ahora s , nuestra indeclinable esperanza. ■



## Algunos avances, mucho por hacer

sofía macher

Coordinadora del Área de Gobernabilidad  
y Derechos Humanos - IDL

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) ha significado un punto de quiebre en la historia de nuestro país. Ha puesto sobre la mesa las profundas brechas que separan a peruanos y peruanas en diferentes mundos. Mundos dispares: uno lleno de ventajas y el otro, excluido de todas ellas.

### Lo mejor

Si bien la Verdad sigue siendo un campo de disputa, es irreversible la incorporación de las secuelas del conflicto armado interno en las políticas de Estado, tal como ha ocurrido con la atención de problemas de salud mental dentro del sector Salud.

Una de las cosas más importantes en este año ha sido la inauguración del Museo de la Memoria de las socias de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú

(Anfasep). A las señoras que lucharon y siguen luchando desde hace más de veinte años por saber de sus familiares desaparecidos, los nueve tomos del *Informe final* de la CVR no les dicen nada; la mayoría de ellas ya son mayores, quechua-hablantes y no leen. Este museo que ellas mismas planearon, donde están sus recuerdos, sus evidencias, sí representa para ellas lo que han vivido. Haberlo inaugurado con las máximas autoridades de Ayacucho allí presentes es lo más importante que les ha pasado como reconocimiento de lo sufrido. La Municipalidad de Ayacucho, además de cambiar el nombre de un parque por el Parque de la Memoria, ha registrado a Anfasep como miembro del Consejo Consultivo Local. Después de tantos años las mujeres que la integran son por primera vez reconocidas

como ciudadanas con opinión en Ayacucho.

El segundo hecho de gran importancia, sin duda, es la promulgación de la Ley del Programa Integral de Reparaciones (PIR) 28592, que formaliza la obligación del Estado de reparar a las víctimas del conflicto armado interno. Para las víctimas que estuvieron en el Congreso el día que se discutía la ley y cuando fue promulgada, más importante que la reparación que recibirían fue el que se reconozca su sufrimiento. Una de ellas decía, llorando: "Por fin nos reconocen". En esta misma línea de las reparaciones, el decreto supremo 047-2005-PCM ordena a todos los entes del Estado que tuvieran alguna responsabilidad en la ejecución del PIR que lo incluyan en sus presupuestos a partir del 2005 y hasta el 2010.

En lo que concierne a los cambios en la relación entre el Estado y sus ciudadanos están los procesos iniciados en varias regiones afectadas por el conflicto armado interno, para atender las reparaciones. En siete regiones (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín, San Martín e Ica) se han creado comisiones integradas por el Gobierno, los sectores, las organizaciones de afectados y la sociedad civil, que están diseñando de manera conjunta los PIR regionales. El de la región Huancavelica es el más avanzado: cuenta con su PIR y ha creado el Registro Regional de Víctimas. En su presupuesto del 2005 incluyó el financiamiento de su registro de víctimas y un piloto PIR. La comunicación entre ellas es muy importante, porque así comparten sus avances y se ha convertido en un impulso para que otras regiones inicien procesos similares.

El año pasado, la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la imprescriptibilidad de las desapariciones fue una decisión histórica. Este año, el inicio de varios juicios orales es sustantivo. Casos: Castillo Páez, Grupo Colina, estudiantes de la Universidad del Centro. Esto, acompañado de la detención de Fujimori en Chile, sigue marcando una línea positiva en la judicialización, a pesar de que no se puede desconocer las grandes dificultades que aún se tienen.

### **Lo peor**

Durante el 2005 no se ha resuelto una estrategia consistente para terminar con los rezagos de Sendero Luminoso en algunas zonas del país (selva central, Alto Huallaga, norte de Ayacucho). Al inicio del Gobier-

no de Toledo, el Ministerio del Interior designó Comisionados para la Paz en estas zonas, con el propósito de atender este problema no solo desde lo represivo sino también políticamente. Con los sucesivos cambios de ministros estos comisionados se mantienen en sus puestos, pero no tienen ningún poder para influir sobre la política nacional de pacificación. En esos lugares vive una población absolutamente desprotegida: con el pretexto de que son zonas de violencia, el Estado no llega a ellas. Y la

### *Se debería incorporar el Informe de la CVR en los currículos de los colegios.*

poca presencia del Estado está totalmente corrompida por la presencia de organizaciones criminales de narcotráfico, tráfico de madera y tráfico de combustible. Respecto de esta misma problemática, hay que señalar que tampoco se ha resuelto una política clara para los Comités de Autodefensa. El Ejército mantiene una situación ambigua con la idea de no desarticularlos por si algún día los necesita, y los partidarios del fujimorismo están haciendo proselitismo abiertamente con ellos en Ayacucho.

Existe descoordinación entre las decisiones que toman los ministerios en la esfera nacional y las que se están desarrollando en las regiones. El Congreso aprobó un crédito suplementario de 10 millones de nuevos soles para atender el Plan Multianual de Reparaciones, pero su ejecución no tomó en cuenta los

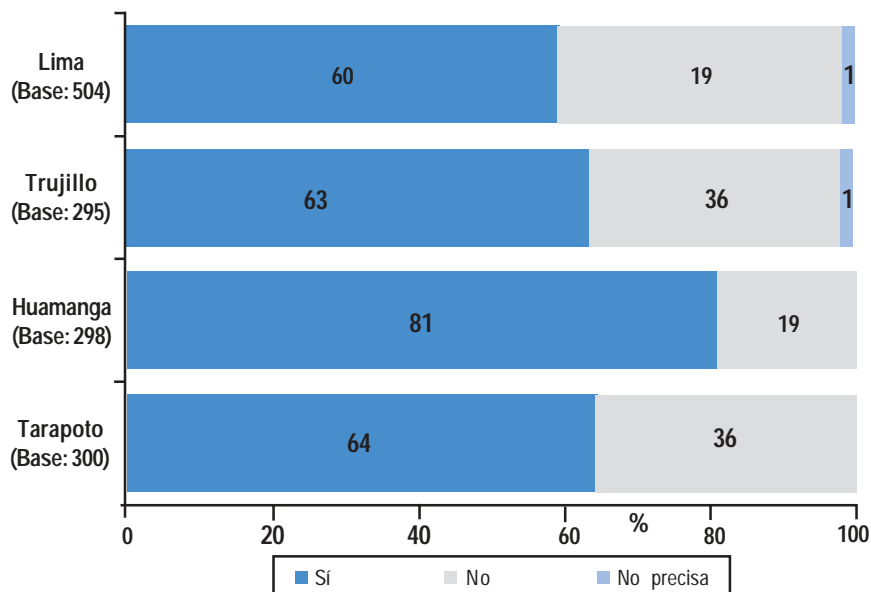
procesos regionales ni consultó adecuadamente a las organizaciones de afectados.

Por otro lado, no hay claridad acerca de las diferentes entidades responsables de ejecutar el PIR y respecto de cómo se debe implementar. Si la persona que ha de recibir una reparación no se entera de que está siendo reparada, pues no servirá de nada y continuará reproduciéndose el divorcio entre el Estado y sus ciudadanos y se seguirán profundizando los sentimientos de exclusión. Así se reproducirán, también, las prácticas centralistas que no toman en cuenta a las direcciones regionales o a las autoridades locales.

Los procesos judiciales vienen avanzando y por tanto está creciendo la presión sobre los militares que tienen responsabilidades por estas violaciones. Este año cobraron mayor intensidad las amenazas y atentados contra testigos claves. Los más graves de todos estos hechos son los intentos de asesinato del testigo Ramírez en el juicio que se le sigue al general en retiro Pérez Documet por la desaparición de los estudiantes de la Universidad del Centro. También están las amenazas de muerte a Salomón Lerner, ex presidente de la CVR, y a activistas de derechos humanos en varias partes del país.

Debido a este avance de la justicia se orquestó nuevamente una campaña para cuestionar el *Informe final* de la CVR. Volvieron a la carga como al principio, intentando invisibilizar otra vez a las víctimas a partir del cuestionamiento de la metodología utilizada para la proyec-

## ¿Conoce o ha oído hablar sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación?



ción del número de muertos y heridos que utilizó la CVR.

Se han paralizado e incluso hay una regresión en las reformas de la Policía y las Fuerzas Armadas. La reforma de la justicia no avanza. Tampoco aquellas indispensables para la modernización del Estado: la derrota del "sí" para crear las regiones es un ejemplo de ello. Hasta hoy los partidos políticos no asumen esta reforma entre sus banderas de lucha.

### Agenda

#### *En relación con la judicialización*

- Ampliar el número de juzgados y fiscalías especializadas para acelerar los juicios.
- Garantizar la seguridad de las víctimas, los testigos y los operadores de justicia.
- Dotar de los recursos necesarios al Instituto de Medicina Legal para que implemente el Plan Nacional de Exhumaciones.

#### *En relación con las reparaciones*

- Que el presidente Toledo cumpla con su promesa de

destinar 100 millones de nuevos soles para el financiamiento del PIR del 2006.

- Priorizar en la asignación de créditos suplementarios destinados a reparaciones a los gobiernos regionales, porque tienen una mayor cercanía con las víctimas de la violencia y constituyen un excelente instrumento de descentralización y de reducción de la exclusión.

- Iniciar el Registro Único de Víctimas, incorporando la lista de víctimas calificadas por la CVR. La Comisión Multisectorial de Alto nivel (CMAN) debería coordinar con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) la posibilidad de registrar a las víctimas y a los desplazados en un mismo acto, ya que ambas situaciones están totalmente vinculadas, y es muy probable que la persona que se vio obligada a desplazarse se haya visto en esta situación por un hecho de violación de los derechos humanos.

- Empezar de inmediato con las reparaciones colectivas. Los alcaldes podrían iniciar la elabo-

ración de los PIR distritales priorizando las reparaciones colectivas mientras se va trabajando el registro de víctimas.

- Implementar de inmediato un codificador del gasto en reparaciones del Estado que permita identificar en cada pliego presupuestal los rubros en los que se encuentran los recursos destinados a las reparaciones.

#### *En relación con las reformas*

- Incorporar el Informe de la CVR en los currículos de los colegios. La elaboración del pasado, el darle sentido a lo que se vivió, es de beneficio para quienes sufrieron la violencia, pero es igualmente valioso para las futuras generaciones, para que no repitan los errores del pasado sino que, por el contrario, apliquen las enseñanzas de este balance de la historia.

- Garantizar la presencia del Estado en todo el territorio nacional es una tarea urgente e impostergable. Un Estado moderno que atienda de manera eficiente y que respete las diferencias culturales y la equidad de género, especialmente en las áreas rurales y marginales de las ciudades. El abandono de la población es inaceptable.

- Atender a la población rescatada del cautiverio en el que la mantenía Sendero Luminoso en la selva central. Esta población se encuentra en extrema pobreza y no tiene acceso a la salud y a la educación.

- Atender la seguridad de la población desprotegida que se encuentra en las zonas del país donde impera el crimen organizado y la corrupción de las entidades del Estado. ■



## Un año que comenzó mal, termina con esperanza

gino costa

Director del Área de Seguridad  
Ciudadana del IDL

**D**urante el 2005 ha habido avances y retrocesos en materia de seguridad ciudadana.

### Lo mejor

1) La detención de Fernando Zevallos. Hay que reconocer la actuación de Sonia Medina, procuradora Antinarco tráfico del Ministerio del Interior, y del diario *El Comercio*, por su casi solitaria y valiente batalla contra Zevallos.

2) La decisión del Gobierno de darle a la seguridad ciudadana la importancia que se merece. Esto debe traducirse no solo en más recursos sino también en más transparencia y mejor calidad de gasto, lo que requiere que se retome la lucha contra la corrupción. Nada de ello parece estar ocurriendo.

3) El regreso al Ministerio del Interior de un civil, Rómulo Pizarro (el séptimo Ministro en cuatro años).

4) La reactivación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

(CNSC) y el cambio en la jefatura de su Secretaría Técnica. La mala noticia es que al Consejo solo asisten funcionarios de segundo nivel: mal ejemplo para las autoridades regionales, provinciales y distritales.

5) El nombramiento del general Luis Montoya como director general de la Policía Nacional del Perú-PNP (el sexto en cuatro años), aunque en el proceso parte de la prensa maltratará injustamente al general Marco Miyashiro y quedarán en el camino buenos oficiales como Eddy Tomasto. Casi cuarenta alcaldes asistieron a la ceremonia de asunción de Montoya, lo que permite augurar una relación de cooperación entre la PNP y las autoridades municipales.

6) El Plan de Seguridad Ciudadana preparado por el general Montoya. En dicho plan falta incorporar a los municipios y otros actores del Sistema Nacional de Seguri-

dad Ciudadana. También quedan pendientes, en el ámbito policial, la distritalización y la transferencia de buena parte de los vehículos del Escuadrón de Emergencia a las comisarías, y su modernización e informatización; la repotenciación del 105; y el reemplazo de las Jefaturas Metropolitanas por un solo Jefe Metropolitano a cargo de la seguridad ciudadana en la capital.

7) El aumento de los ingresos de los policías, aunque ocurriera en el contexto de una amenaza de huelga policial que, de materializarse, hubiera podido tener consecuencias desastrosas.

8) El inicio de las actividades contempladas en el crédito suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo a principios del 2003. No obstante, preocupan los cambios introducidos al proyecto original, la falta de participación policial y el manejo un tanto arbitrario del proyecto.

9) Las experiencias de prevención de violencia juvenil del padre Chiqui en El Agustino, las Patrullas Juveniles de la PNP, la Casa de la Juventud de Surquillo y las casas para niñas, niños y adolescentes de Cedro en La Victoria y el Rímac. Ojalá que experiencias como estas se multipliquen.

10) La instalación en los municipios de modernos sistemas telefónicos de atención al público, la mejoría de los servicios de Serenazgo y la creciente complementación de su trabajo con la Policía Nacional.

11) La presencia en Lima de los colombianos Rodrigo Guerrero y Hugo Acero, invitados por IDL para compartir sus exitosas experiencias desde los gobiernos municipales de Cali y Bogotá respectivamente.

### Lo peor

1) La violenta toma de la comisaría de Andahuaylas, con rehenes y todo, y el absurdo asesinato de cuatro policías por las huestes de los hermanos Humala.

2) El inexplicable ataque a la mina Tintaya de HP Billiton por las comunidades circundantes. La empresa minera es ejemplo de responsabilidad social corporativa y ha tenido una política de diálogo permanente con las comunidades.

3) La indiferencia de las autoridades ante las decenas de muertos y heridos graves que causan los accidentes de tránsito, principalmente en nuestras carreteras. Estos se pueden prevenir, no son inevitables. ¿Hasta cuándo?

4) La complicidad de las autoridades judiciales con los propietarios de locales nocturnos ilegales que son clausurados por la Municipalidad y reabiertos por orden de los jueces que tramitan los amparos en tiempo récord. ¿Hasta cuándo seguirán los magistrados socavando la autoridad de los alcaldes, desoyendo el clamor ciudadano, alentando la inseguridad y desprestigiándose más y más?

5) La indolencia frente al masivo contrabando de alcohol metílico de Bolivia que envenena a nuestra gente y es el principal combustible de la violencia, sobre todo en la sierra. ¿Ni siquiera es posible intentar frenarlo?

*¿Por qué el cambio del uniforme policial?*

*¿Mufarech se salió con la suya?*

6) La orden judicial de reincorporación a la PNP del general Víctor Hugo Mateo Tueros, pasado a retiro luego de que se le encontrara responsable de una red de corrupción en Ayacucho. Lejos de ponerlo tras las rejas, los jueces Córdova Ramos, Cárdenas Peña y Palomino Manríquez lo repusieron. ¿No deberían estar presos estos señores, junto con Mateo Tueros? ¿Qué opina el doctor Vásquez Vejarano?

7) La reincorporación a la PNP, por orden judicial, de los generales Ayulo y Acurio. De regreso en la institución, Acurio fue nombrado director de Logística y procedió a adquirir bombas lacrimógenas a tres veces su valor. Ya debería estar preso. ¿Qué pasa con la Procuraduría de la Policía Nacional que pierde sistemáticamente todos los juicios contra quienes son separados de la institución? El ministro Pizarro debería desti-



Nuevo director general de la PNP, general Luis Montoya: Expectativas de cambio.

tuir al actual Procurador y nombrar alguien de la talla de Sonia Medina.

8) La desidia del Ministerio del Interior para remitir al Congreso los proyectos de ley de personal y de carrera policial, ambos listos desde abril del 2004.

9) El estancamiento de la lucha anticorrupción. La Oficina de Asuntos Internos languidece; la licitación del combustible para la Policía está paralizada hace año y medio; los esfuerzos por reformar el Fondo de Salud Policial enfrentan fuertes resistencias, y el general Ruiz Villamares, responsable de serias irregularidades en su manejo, no solo no está preso sino que sigue al frente de la Dirección de Sanidad.

10) El cambio de los uniformes de los generales y de la camisa del uniforme policial. Hace solo cuatro años la propia Policía estableció las características de su uniforme único. ¿Por qué los cambios? ¿Finalmente Mufarech se salió con la suya?

11) La interrupción de los pilotos de policía comunitaria en Trujillo y el Callao.

¿Conoce o ha oído hablar sobre una reforma en la Policía?	
Lima	29%
Trujillo	28%
Huamanga	28%
Tarapoto	35%

Fuente: Encuesta de APOYO por encargo de *Justicia Viva*.

### Agenda

1) Aprobar una ley otorgándole al Ministro del Interior facultades excepcionales para que, en el plazo máximo de un año, invite al retiro a oficiales y suboficiales con el propósito de moralizar la institución y hacerla más eficiente y competitiva. Los afectados serían debidamente indemnizados.

La medida tendría que ser previamente consultada con el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo para que no vulnere derechos constitucionales.

2) Aprobar un plan de emergencia para formar 20.000 nuevos suboficiales en el mandato del próximo Gobierno. Este personal será debidamente seleccionado para garantizar su integri-

dad ética y moral, formado en la filosofía de la policía comunitaria y destacado a las comisarías.

3) Aprobar una reforma constitucional para otorgar a los alcaldes la responsabilidad de la seguridad ciudadana. El comisario constituirá la autoridad técnica responsable, y será evaluado anualmente por los vecinos. La evaluación será tomada en cuenta para el desarrollo de su carrera.

4) Aprobar un plan de cinco años para la remodelación de las actuales comisarías y la construcción de nuevas. Este plan deberá ser complementado por uno destinado a construir Casas de la Justicia (módulos) en lugares contiguos o próximos a las comisarías. Las casas albergarán a jueces, fiscales, defensores de oficio, jueces de paz y conciliadores, y contarán con facilidades para atender a víctimas de violencia familiar. En caso necesario, también habrá en ellas policías.

5) Aprobar un cronograma para la cancelación de la deuda de la institución policial con su personal por vacaciones no pagadas, cambios de destino, viáticos, entre otros conceptos. ■

¿Cree que la reforma en la Policía traer cambios al país?		
	SÍ	NO
Lima	67%	26%
Trujillo	65%	32%
Huamanga	51%	42%
Tarapoto	54%	31%

Fuente: Encuesta de APOYO por encargo de *Justicia Viva*.

# Prioridad

## Fortalecimiento del Ministerio de Defensa

ana maría tamayo  
josé robles

Área de Defensa del IDL



Nicole Cornejo

**E**n el 2005, el Gobierno del presidente Toledo tuvo una última oportunidad para retomar las reformas institucionales —entre ellas, la de la Defensa y la Fuerza Armada— pomposamente anunciadas al inicio de su gestión.

Durante los cuatro años previos (2001-2004), lo que comenzó con algunos aciertos, fue perdiendo orientación política democrática.

Revisando la actuación del sector Defensa a lo largo del 2005, encontramos decisiones políticas saludables, como el inicio de los procesos judiciales contra militares acusados de violaciones de derechos humanos y la publicación del *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Sin embargo, la reincidencia en

el nombramiento de un militar en retiro como Ministro de Defensa, el manejo oportunista de determinados políticos de los temas militares, así como la falta de claridad para reforzar la política anticorrupción en el sector, nos indican que el proceso de reforma será lento y áspero.

### Lo mejor

El otorgamiento a militares y policías del derecho al voto para elegir a sus representantes contribuye a facilitar la integración de los "ciudadanos de uniforme" a la sociedad. Al votar, los militares compartirán responsabilidades en la elección de los gobernantes, lo que hará posible un mayor acercamiento y una mayor inclusión, y

esto beneficiará a la democracia. Así, los uniformados podrán hacer política como cualquier otro ciudadano, de manera individual e independiente, y ya no como un poder *de facto* institucional.

La reciente publicación de la resolución del Jurado Nacional de Elecciones que norma la participación de los militares en las próximas elecciones es un indicador positivo que apunta a formalizar en la práctica el camino de inclusión asumido. Otro paso importante debe ser la coordinación entre el Ministerio de Defensa y los organismos electorales con la finalidad de incorporar a tiempo a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en los padrones.

## Lo peor

Durante el 2005 se han fortalecido las siguientes prerrogativas:

### *a. Creación de un Fondo para la Defensa*

Lejos de atender las recomendaciones institucionales formuladas al sector Defensa por el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el Gobierno creó un fondo permanente para el sector Defensa, lo que significa conceder un privilegio presupuestario destinado al repotenciamiento del material bélico de las Fuerzas Armadas sin posibilidades de buscar alternativas en el Presupuesto General de la República. Sucesivos cambios en la reglamentación del Fondo muestran el apresuramiento del Gobierno en la concepción de este instrumento.

Al respecto, la comunidad de derechos humanos tiene una posición drástica contra cualquier carrera armamentista que sea promovida desde dentro o desde fuera de nuestros países, pues ello no va con la dinámica actual de las relaciones internacionales ni con la postura peruana en materia de política exterior.

Eso no significa, por supuesto, que estemos en contra de un financiamiento adecuado del sector Defensa, siempre y cuando responda a una política racional de equipamiento, así se trate de mantenimiento, repotenciación o renovación del material bélico. Por ello, creemos que esta política debe ser el resultado de un proceso de evaluación de la estructura de la fuerza que requiere el país para afrontar amenazas verosímiles.

### *b. Persistencia en una justicia militar autónoma*

A pesar de que existe una sentencia del Tribunal Constitucional que exhorta al Congreso a revisar la justicia militar como ente autónomo, poco o nada han hecho el Ejecutivo y el Legislativo para redefinir el papel de la justicia militar en un Estado de Derecho.

*Es necesario formar especialistas no militares en temas de defensa [...], sin dejar de lado la instrucción de los cuadros específicamente militares.*

Antes bien, se han dado pasos orientados al mantenimiento del *statu quo* en esta materia, con el propósito de que la justicia militar siga siendo un fuero independiente de la administración de justicia común. La delegación de facultades al Ejecutivo para legislar sobre el particular no hace más que abdicar de sus responsabilidades con el argumento de que se trata de un asunto "muy técnico" que los legisladores no están en capacidad de atender.

Todo esto no hace más que corroborar la existencia de sectores políticos y tomadores de decisiones que nunca tuvieron —y si la tuvieron, perdieron— la claridad respecto de la necesidad de emprender una reforma que ubique en su verdadero nivel a la Fuerza Armada, esto es, como una institución profesional encarga-

da de un servicio público que no requiere de prerrogativas medievales, sino de modernización y adecuación a la democracia.

## Agenda

Sugerimos que en el debate electoral se consideren las siguientes dimensiones que, desde nuestra perspectiva, resultan importantes para el desarrollo de una política de defensa en democracia:

### *a. Fortalecimiento del Ministerio de Defensa*

Debemos retomar la tarea de fortalecer el Ministerio como órgano rector de la política de Defensa y, consecuentemente, otorgarle capacidades suficientes para ejercer de manera efectiva esa potestad y asumir las responsabilidades correspondientes. Ello implica no solo robustecer los viceministerios y las direcciones como espacios de decisión, sino también generar una burocracia civil especializada que reemplace a los funcionarios militares cuya formación y misión responden a otros espacios y tareas. Debemos señalar, además, que es difícil que estas capacidades se desarrollen sin una decisión específica de invertir recursos en tal potenciación institucional, lo que, a su vez, implica ubicar la reforma del sector Defensa en el marco de la necesaria reforma integral del Estado.

El nombramiento de un equipo de profesionales "no uniformados" con capacidad y voluntad política de reforma y el establecimiento de directrices claras sobre la misión de la Fuerza Armada son aspectos relevantes que deben ser analizados

durante el debate electoral. En tanto el Ministerio de Defensa sea el órgano rector, una pregunta como ¿qué tipo de Fuerza Armada necesitamos para los próximos años? resulta clave, puesto que permitirá dilucidar las acciones que este Ministerio deberá asumir en la planificación de las misiones otorgadas a la Fuerza Armada en el futuro.

#### *b. Redefinición de la administración del Fondo de Defensa*

Es importante debatir en primer lugar qué tipo de misiones se le darán a la Fuerza Armada para, luego, establecer qué tipo de Fuerza Armada se requiere, en términos de cantidad y calidad. ¿En qué se gasta? ¿Quién gasta? ¿Cómo se gasta? ¿Para qué se gasta?, son las preguntas fundamentales no solo para monitorear desde la sociedad civil el uso de los recursos estatales, sino también para que el propio aparato público utilice adecuadamente su dinero.

Si no se quiere que el Fondo de Defensa se convierta en una potencial fuente de corrupción, la única opción es asegurar mecanismos transparentes, eficientes y eficaces para su administración. Sin duda, un aspecto por debatir es la continuidad del Fondo a mediano plazo o si sería mejor analizar otras alternativas para mejorar la situación operativa de la Fuerza Armada.

#### *c. Redefinición del modelo de justicia militar en un Estado democrático*

Garantizar que la justicia militar no funcione como un mecanis-

mo de impunidad y exceso requiere una reforma que asegure el debido proceso a cualquier implicado en un delito militar, pero, a la vez, garantice el funcionamiento de las instancias administrativas que la profesión militar exige.

A este respecto, dos elementos son claves en el debate electoral: en primer lugar, exigir que el Ejecutivo tipifique apropiadamente lo que se considera como delito de función; y, en segundo lugar, y como consecuencia del primero, establecer la adecuada organización de la justicia militar como parte de la administración de justicia común del país.

#### *d. Inversión en educación para la defensa*

Es pertinente iniciar el debate para la inversión en educación para la defensa en el corto, mediano y largo plazo: el contenido y la metodología con

## Presupuesto

1. El presupuesto de Defensa aprobado para el presente año fue de 3.584 millones de nuevos soles.
2. Menos de 1 por ciento del presupuesto asignado a la Defensa corresponde al Ministerio como órgano rector del sector, lo que dificulta una actuación eficiente.
3. El 1,2 por ciento del presupuesto de Defensa se destina a funciones de educación y cultura de los institutos armados, y el 0,8 por ciento a salud y saneamiento. Todas esas son funciones muy importantes para el desarrollo del personal militar y profesional.
4. El Gobierno aprobó créditos suplementarios para el sector por un monto de 23,7 millones de nuevos soles, de manera que el presupuesto de Defensa para el 2005 fue de 3.600 millones de nuevos soles.
5. El Gobierno destinó 82,5 millones de nuevos soles del Tesoro Público para el Fondo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

los que se educa a un grupo de ciudadanos en temas especializados de defensa es un asunto de suma importancia, y como tal debe ser tratado en la contienda electoral del 2006.

Así, es necesario formar especialistas no militares en temas de defensa que puedan asumir la responsabilidad de dirigir e implementar los lineamientos políticos del sector, pero sin dejar de lado la instrucción de los cuadros específicamente militares. De ello se colige que debemos abandonar la tradicional visión de una educación cerrada que ubica a las Fuerzas Armadas como una institución tutelar y forma cuadros alejados del resto de la ciudadanía, para pasar a una educación más abierta e inclusiva que permita tener cuadros, civiles y militares, eficientes en el cumplimiento de los objetivos planteados. ■



Perú.21

## Una economía sana

cecilia blume

Jefa del Gabinete de Asesores  
Presidencia del Consejo de Ministros

La economía ha mejorado sensiblemente. Los peruanos podemos seguir adquiriendo bienes mes a mes, casi a los mismos precios, cosa que no siempre se ha podido hacer y que refleja estabilidad. A pesar de ello, y de que muchos declaran estar mejor económicamente, las críticas no cesan y hay una gran cantidad de gente descontenta.

Me llaman la atención las críticas a la política económica de los últimos años. Se repite

constantemente que la "macro" va bien, pero que no "chorrea". Este término se ha convertido en el principal caballito de batalla de los que se oponen a una política económica sana, que trata de vivir con lo que se tiene, endeudando al país cada vez menos y tratando de eliminar las exoneraciones que no benefician a los que supuestamente deberían.

El déficit fiscal se ha reducido considerablemente (de 3,5 a casi 1), han crecido las

exportaciones hasta cuadruplicarse, se han eliminado las exoneraciones del departamento de San Martín con la ayuda de los congresistas de esta región, a cambio de lo cual se les ha dado dinero para realizar obras de infraestructura.

El producto bruto interno (PBI) ha crecido desde el 2001, y hoy bordea el 7 por ciento. La presión tributaria se ha elevado a 13,9 por ciento del PBI y se han reducido los impuestos transitorios como el IEAN y el IES. Algo

hemos avanzado al ampliar la base de contribuyentes del impuesto a la renta y del impuesto general a las ventas (IGV), usando los sistemas de percepciones y detracciones que inicialmente fueron tan criticados.

En cuanto al manejo de la deuda, se ha incrementado la participación de la deuda interna de 15,8 por ciento a 20 por ciento —lo que reduce nuestra exposición—, así como el porcentaje de nuevos soles en el portafolio de la deuda de 10 por ciento a 15,4 por ciento. Simultáneamente, ha disminuido la participación de la deuda pública en otras monedas —de 11,5 por ciento a 6,4 por ciento—, y se incrementó la participación de la deuda a tasa fija de 51,3 por ciento a 60 por ciento, aminorando los riesgos del mercado. Gracias a un manejo sensato, durante los últimos cinco años se ha reducido sensiblemente la deuda en relación con el PBI.

Las tasas de interés y la cartera atrasada han caído, los fondos en las AFP han subido, estamos a punto de cerrar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, nuestro socio comercial más importante... En fin, todo parece estar bastante bien.

La gran pregunta es por qué hemos reducido la pobreza solo de 53,3 por ciento a 51,6 por ciento (a pesar de que la pobreza extrema ha bajado casi cuatro veces más en el área rural que en la urbana), por qué no somos capaces de darles a nuestros niños algo de educación de calidad y salud básica, y por qué no podemos dotar de

agua a los miles de peruanos que no la tienen. Asimismo, atender otras carencias que sufren nuestros conciudadanos y que realmente limitan sus posibilidades de desarrollo.

Para arreglar los problemas de los más pobres debemos aceptar que nadie tiene la fórmula perfecta y que, aunque alguien la tuviera, las carencias no se resuelven en un periodo de gobierno, sino mediante el pacto de varios gobiernos comprometidos con la creación de un piso de educación y salud para los peruanos.

*Los peruanos  
podemos seguir  
adquiriendo bienes  
mes a mes, casi a los  
mismos precios, cosa  
que no siempre se ha  
podido hacer.*

Archivo IDL



No se trata de una cuestión ideológica, sino práctica: ¿cómo hago para que la comida y la medicina lleguen a los lugares más alejados? Con infraestructura. ¿Cómo hago para darles agua a los peruanos? Probablemente tendré que acudir al capital privado y, además, reducir los niveles de pérdidas y ser un prestador más eficiente. ¿Cómo hago para que los programas sociales no desvíen el dinero a gastos administrativos y concentren su labor en los lugares de mayor pobreza?

Todos estos interrogantes deberán ser contestados mediante un pacto de solidaridad que, de alguna manera, se aleje de la visión de corto plazo y apuesta por la acumulación.

La receta puede tener matices, pero debemos plantearnos algunos temas básicos:

1. *Crecimiento:* Hay que crecer para salir de la pobreza. Eso, que es lo único cierto, no se logra de la noche a la mañana; debemos ser pacientes.

2. *Déficit fiscal*: Será pequeño en un país que vive con lo que tiene. Algunos plantean que el déficit fiscal sea mayor y se destinen así más recursos contra la pobreza. Esto podría ser cierto, pero deberíamos revisar lo invertido en tratar de reducirla. Los que conocen el tema sugieren que son más importantes el enfoque y la ejecución que los recursos. Por otro lado, al tener un déficit pequeño, el Perú podrá llegar a captar más inversión y así contar con créditos más baratos para las empresas peruanas, lo que, a su vez, se reflejaría en productos más baratos para el consumidor final. Nada nos asegura que un déficit mayor ayude a paliar la pobreza. Nos garantiza, sí, una mayor deuda acumulada a lo largo del tiempo.

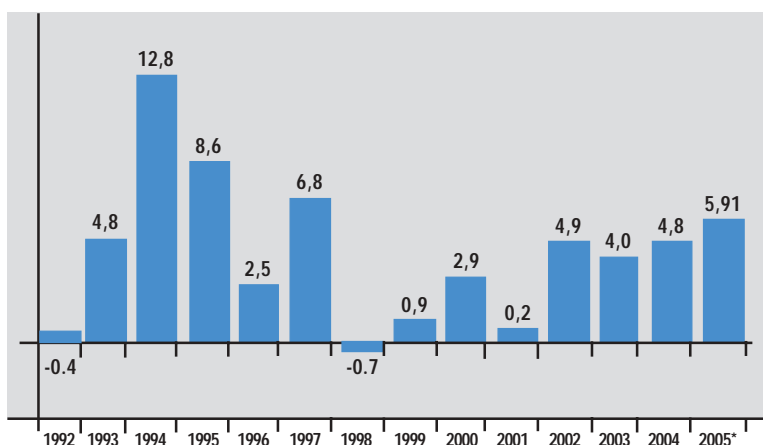
3. *Rol del Estado*: Debe dedicarse a cumplir con sus tareas y no a hacer de todo; de lo contrario, lo único que logrará es distraerse y hacer todo mal. Hoy podemos verificar que, a pesar de haber incrementado los sueldos de los maestros, la calidad de la educación sigue siendo muy deficiente. ¿Qué le llegó al alumno? Nada. ¿Cuál fue el objetivo del Estado? No sabemos bien. En cambio, el Estado sigue teniendo línea aérea y prestando servicios que nada tienen que ver con su rol. Necesitamos educación y salud de calidad, aunque sea durante los primeros años de vida de los peruanos. Necesitamos infraestructura básica y requerimos que la ciudadanía se sienta tranquila con la seguridad que le brinda el Estado. También, reformar el Poder Judicial para darle

## PBI seg'n sectores económicos: setiembre 2005 (Año base 1994)

Sectores	Variación % 2005/2004 Enero - Setiembre
PBITOTAL	5,91
Agropecuario	5,01
Pesca	-0,45
Minería e hidrocarburos	5,94
Manufactura	6,51
Electricidad y agua	5,06
Construcción	6,92
Comercio	6,09
Otros servicios	5,86
DI-Otros impuestos a los productos	5,82

Fuente: INEI.

## Producto Bruto Interno: 1992 - 2005 (Variación % anual)



Fuente: INEI.

\* Ene-Set. 2005

*Las carencias no se arreglan en un periodo de gobierno, sino mediante el pacto de varios gobiernos.*

seguridad jurídica a nuestros conciudadanos.

En suma, solo acumulando el crecimiento logrado por sucesivos periodos de gobierno durante los cuales se manten-

gan las prioridades establecidas —que deberían ser salud y educación— podremos tener un crecimiento económico sostenido. De no ser así, habrá siempre la tentación de alejarse de lo simple que todos conocemos y que nos ha dado resultados: no gastar más de lo que se tiene; no hacer lo que no se debe, y dedicarnos a conseguir nuestras metas. Sacar al país de la pobreza es un deber que no excluye a nadie. Por eso debemos empezar ahora. ■



Archivo IDL

## Conviven vacas gordas y flacas

**javier iguñiz**

Jefe del Departamento de Economía de la PUCP

**E**l año 2005 se distinguirá por la relativamente escasa eficiencia del crecimiento para reducir la pobreza. Aunque ya esperábamos indicadores positivos más generalizados, tras cuatro años de crecimiento ininterrumpido, las cifras muestran todavía signos contrapuestos. El freno fiscal a la actividad privada, el desperdicio de los altos precios internacionales, el crecimiento concentrado aún en las mayores empresas y la holgada estrictez gubernamental son elementos que explican esa ineficiencia. Veamos cada uno de ellos.

### 1. Creciendo con el freno puesto

El crecimiento de la producción durante el 2005 se estima en alrededor de 5,5 por ciento.

Esta cifra es alta y baja. Mayor que la esperada al comienzo del año, superior a muchas en América Latina, pero la esperada y la real están por debajo de las posibilidades del país. Esa tasa es la número 20 entre las más altas de las últimas cinco décadas y media; cercana al promedio histórico. Sin embargo, refleja un crecimiento relativamente lento. Uno de los factores que lo explican es la existencia de un superávit fiscal primario que, de acuerdo con lo planificado, terminará en alrededor de 1 por ciento del PBI. Esto quiere decir que el Estado está quitando dinero con impuestos a los privados en mayor magnitud que la que inyecta de nuevo con su gasto no financiero en el país. Es a eso a lo que llamamos "freno".

Ese superávit sirve para pagar el servicio de la deuda externa sin endeudarnos por el monto total por pagar. Más o menos la mitad de lo que el Estado pagará en intereses durante el 2005 —esto es, más o menos 2 por ciento del PBI— será financiado con ese ahorro estatal de 1 por ciento. El otro 1 por ciento será déficit fiscal y, por lo tanto, nuevo endeudamiento. Este objetivo de reducir gradualmente el coeficiente de endeudamiento se ha mantenido estrictamente durante el 2005, estimándose que la cantidad adeudada será 39,2 por ciento del PBI, menor que la del 2004, que era 45,1 por ciento. Este año se ha amortizado mucho más deuda externa —más del doble— que el año pasado. El precio de una

menor vulnerabilidad financiera externa ha sido un menor crecimiento. Esa política también ha dado lugar a un mayor endeudamiento interno para prepagar deuda al Club de París mediante la emisión de bonos por un monto probablemente superior al doble del correspondiente al 2004. Es natural que, siendo tan buenos pagadores, el llamado "riesgo país" disminuya, pero tiene su costo en postergación del crecimiento y el bienestar.

ha tenido como trasfondo un salto en minería en el que, para el 2004, el 90 por ciento era producto de la subida de precios y, para el 2005, será de alrededor de tres cuartos.

Pocas veces como en los años 2004 y 2005 la distinción nacional-extranjero ha sido tan importante para evaluar la distribución de los beneficios del crecimiento. Las cifras absolutas de las utilidades mineras durante

utilidades. En el 2004 quedaron en manos de no nacionales, y en gran medida salieron del país, montos por un equivalente a todo el aumento del producto respecto del año anterior. En el segundo semestre de este año 2005, esa renta equivalía al 5,8 por ciento del PBI que, a su vez, creció a 5,7 por ciento. Desde otro ángulo, comparando solo aumentos, del salto del PBI entre los segundos semestres del 2004 y 2005, alrededor de un tercio está compuesto por la "renta de factores" que se refiere a ganancias de extranjeros. En fin, una bonanza que no ha supuesto esfuerzo de nadie en particular, pero de cuya fiesta han participado muy pocos.

Incidencia de la pobreza extrema 2001-2004, según áreas y regiones				
Áreas geográficas	2001 oct.-dic.	2002 oct.-dic.	2003 may.-dic.	2004 ene.-dic.
<b>Nacional</b>	24,1	24,2	21,9	19,2
Lima y Callao	2,0	2,8	2,6	3,4
Regiones	32,9	32,8	29,6	25,6
<b>Regiones</b>	32,9	32,8	29,6	25,6
Área urbana	16,7	14,6	13,9	11,5
Área rural	49,8	51,7	45,9	40,3
<b>Regiones</b>	32,9	32,8	29,6	25,6
Costa	11,1	13,0	10,4	8,1
Sierra	43,2	43,9	40,8	36,5
Selva	42,7	37,0	32,3	26,4

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

## 2. Siguen altísimos precios internacionales y utilidades de empresas mineras

Desde el punto de vista distributivo, lo más destacado es el gigantesco aumento de las utilidades de las principales empresas extranjeras exportadoras por el alto precio de los minerales. Muchos empresarios han mirado con envidia este regalo. El triunfalismo exportador de los dos últimos años

cualquiera de los últimos dos años equivalen al costo de varias interoceánicas. Las magnitudes del canon son pequeñas desde una mirada nacional.

Esta bonanza ha tenido un efecto ínfimo en el crecimiento del producto nacional, ya que esas utilidades no han revertido de manera significativa en nueva inversión en el país. Se pueden hacer diversas comparaciones para mostrar el enorme monto de esas

## 3. El empleo... todavía en empresas grandes

La situación económica de las familias depende de su ubicación en la economía privada y del crecimiento de esta. En el 2005 la economía sigue creciendo y ello se traduce en algunos cambios positivos que resultan de dicha continuidad. Hasta agosto, el crecimiento del empleo en empresas de cincuenta trabajadores o más de las ciudades principales del país fue de 5,5 por ciento respecto del año anterior. Tanto en la manufactura cuanto en el comercio y los servicios las cifras son de ese orden de magnitud.

Ese crecimiento no ha ocurrido en las pequeñas empresas y medianas empresas —que tienen entre 10 y 49 trabajadores—

, en las que la tasa de crecimiento promedio respecto del año anterior ha sido de 0,5 por ciento, llegándose a cifras negativas (-3,6 por ciento) en el sector comercio. Quizá sea el efecto de la expansión de tiendas de gran tamaño y de la crisis de las pequeñas. Por eso, el empleo en empresas de diez y más trabajadores todavía no se recupera al nivel que tenía en 1997. La última información del Instituto Nacional de Estadística e Informática indica que la población económicamente activa (PEA) ocupada en medianas empresas y pequeñas empresas (MYPE) disminuyó 1,3 por ciento, mientras la PEA en no MYPE subió 4,7 por ciento. La mezcla de signos es característica de un crecimiento prolongado pero ineficiente para arrastrar al conjunto de las empresas y especialmente a las que son de —o acogen a— los pobres. Otra muestra de ello es que mientras que la PEA desempleada femenina disminuye 7,1 por ciento, la de varones aumenta 3,7 por ciento. Curiosamente, la tasa de desempleo baja en parte porque muchos han renunciado a buscar trabajo.

En general, el relativamente largo periodo de crecimiento no hace que, como cuando sube la marea, "todos los barcos suban". Indicadores negativos siguen sobreviviendo en medio de otros positivos. Así es el crecimiento en un contexto de competencia:



Archivo IDL

*La tasa de desempleo  
baja en parte porque  
muchos han  
renunciado a buscar  
trabajo.*

siempre hay ganadores y perdedores.

#### **4. La holgada estrictez gubernamental**

El Estado influye poco de manera directa en el presu-

puesto de las familias peruanas. Contrariamente a la impresión que pueda generar la retórica oficial de estrictez, el superávit primario no ocurre debido a la reducción o congelación del gasto, sino gracias al crecimiento de la economía y de la recaudación fiscal (0,6 por ciento del PBI), ya que tanto el consumo público cuanto la inversión pública se estima que se elevarán significativamente, esto es, alrededor del 10 por ciento y 21 por ciento respectivamente. El llamado "ciclo político", la proximidad de las elecciones, hace su parte en ese proceso. ■