

Editorial

Durante este año, el sector Defensa ha tenido dos gestiones. Por un lado, la del ministro Ántero Flores-Aráoz se limitó a administrar el proceso de reforma iniciado y gestionado por Allan Wagner; por otro, la gestión del ministro Rafael Rey ha permitido un reposicionamiento de los altos mandos militares frente a la autoridad del Ministerio. Estas dos gestiones, en especial la actual, no han permitido fortalecer las instancias de decisión del Ministerio de Defensa.

En ese sentido no se muestran líneas claras de política pública más allá de la búsqueda de un incremento de recursos para el sector. Por ello, el presente número trae un análisis de la inversión en Defensa del año 2009 y su comparación con el presupuesto 2010, que ya fue aprobado por el Congreso de la República. Debemos recordar que el presupuesto público es la principal herramienta de control político que posee el Congreso para fiscalizar las acciones del Ejecutivo y es, a fin de cuentas, la expresión en números de la política real del gobierno.

Inversión en el sector Defensa

2

EN LA MIRA NOTICIAS

- A. Presupuesto público 2
- B. Ingreso extrapresupuestal 10
- C. Endeudamiento externo e interno 11
- D. Conclusiones 12

Papel del Parlamento nacional 13

- Actividades de la Comisión de Defensa Nacional 14
- Proyectos de ley 15
- Principales normas aprobadas durante el periodo 15

Internacionales 17

Normas legales 18

Publicaciones 19

Agenda nacional:

Inversión en el sector Defensa

La inversión en Defensa se materializa desde tres fuentes: presupuesto público, a través de la Ley de Presupuesto Público; ingresos extrapresupuestales, a través del Fondo de Defensa; y financiamiento externo o interno, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Financiamiento aprobada anualmente.

A. Presupuesto público

La primera fuente a analizar es la correspondiente al presupuesto público asignado al sector Defensa. Como se conoce, el presupuesto público anual del sector Defensa corresponde en un 99,3% al pliego 26, que corresponde al Ministerio de Defensa, y un 0,7% al pliego 332, correspondiente al Instituto Geográfico Nacional. Además existe el pliego 27 Fuero Militar, que hasta el 2008 se encontraba dentro del sector Defensa y ahora es pliego autónomo, cuyo presupuesto para el 2010 pasa de 4,5 millones de nuevos soles a 8,35 millones de nuevos soles.

En el presente número planteamos el análisis del presupuesto público del

sector desde tres variables: una comparación frente a otros sectores de la administración pública, una de adquisiciones a través de la partida “gasto de capital” o “activos no financieros”, y una última que corresponde a lo asignado a los dos grandes roles de las Fuerzas Armadas (FFAA): defensa externa y orden interno.

1. Presupuesto de Defensa frente a otros sectores

Esta variable nos permite observar la distribución del total del gasto según las prioridades establecidas por el gobierno para el año fiscal. Estas prioridades deben estar enmarcadas en lo establecido en los planes multianuales, como el marco macroeconómico multianual.

1.1. Presupuesto histórico

Una primera apreciación del análisis histórico del presupuesto de Defensa muestra que el Presupuesto General de la República se ha incrementado considerablemente desde el año 2006, pues entre ese año y el 2009 aumentó aproximadamente en 60%. En ese mismo periodo, el gasto del sector Defensa se incrementó en alrededor de 25%, mientras que el del sector Interior lo hizo en 35%, Transportes y Comunicaciones en más de 160%, Educación en alrededor de 41%, y Salud en 30%, aproximadamente.



Presupuesto histórico

Sectores	2006	2007	2008	2009
Presupuesto público	45.578,69	57.955,95	70.795,19	72.355,50
Defensa	3.652,79	3.856,66	4.198,54	4.520,88
Interior	3.325,16	3.793,14	4.340,92	4.507,64
Transportes	1.250,04	1.704,72	2.638,30	3.341,57
Educación	3.825,30	4.407,48	5.290,09	5.374,98
Salud	2.428,11	2.622,90	3.436,42	3.161,86

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de nuevos soles.

Por otro lado, el presupuesto de Defensa del año 2006 representó el 8% del PIA del Presupuesto General de la República; en el 2007, primer presupuesto del gobierno aprista, fue del 6,65%; el 2008 representó el 5,93% del presupuesto, y el 2009, el 6,25%. Las cifras no muestran una tendencia de incremento uniforme del presupuesto sectorial que pueda llevar a deducir la existencia de una estrategia del gobierno para el sector Defensa; pareciera, en cambio, que responden más a coyunturas políticas que a criterios establecidos desde un inicio del gobierno.

Ahora bien, si se analiza el presupuesto público para el 2010, recientemente aprobado, veremos que trae una novedad en cuanto al incremento del presupuesto del sector Defensa: por primera vez en lo que va de este gobierno el presupuesto asignado al sector Defensa ha crecido proporcionalmente más que el presupuesto general. En efecto, para el 2010 el Presupuesto General de la República se ha incrementado en 13%, mientras que el presupuesto de Defensa lo ha hecho en aproximadamente 19%.

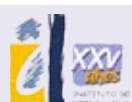
Líneas arriba las cifras mostraron que el PIA 2009 del sector Defensa ascen-

1.2. Presupuesto 2009-2010

Presupuesto 2009-2010

Sectores	Presupuesto Institucional de Apertura 2009	Presupuesto Institucional Modificado 2009	PIA como % del presupuesto nacional	Presupuesto 2010
Presupuesto público	72.355,50	95.925,58	100%	81.857,28
Defensa	4.520,88	5.758,04	6,25%	5.393,50
Interior	4.507,64	4.748,46	6,23%	4.625,61
Transportes	3.341,57	5.231,15	4,62%	5.629,19
Educación	5.374,98	6.706,30	7,43%	6.078,69
Salud	3.161,86	3.774,95	4,37%	3.467,64

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de nuevos soles.



dió a 4.520 millones de nuevos soles. Frente a esto, ¿cuál fue el avance presupuestal del sector? Es decir, ¿cuán eficiente ha sido el gasto? El siguiente cuadro muestra lo asignado por cada unidad ejecutora del pliego 26 del sector Defensa. Se puede observar que el presupuesto de los institutos armados representa aproximadamente el 74% del total del sector y que, dentro de ellos, se destina mayor presupuesto al Ejército Peruano. En cuanto al avance presupuestal, al cierre del presente número el sector tenía un avance del 83%. Entre sus unidades ejecutoras, la Oficina General de Administración del Ministerio de Defensa era la más avanzada. En contraposición, los institutos armados presentaban un menor avance del gasto.

1.3. Presupuesto por unidad ejecutora 2009

Presupuesto por unidad ejecutora 2009

Unidad ejecutora	PIA	PIM	Avance (%)
Mindef-OGA	34,44	88,25	93,6
CCFFAA	57,62	37,95	84,3
EP	1.457,94	1.777,33	72,3
MGP	1,025,84	1.180,15	81,1
FAP	859,31	1.572,47	71,3
CONIDA	3,38	3,42	80,2
ENMM	8,31	10,91	86,3
OPREFA	1.070,76	1.082,70	89,7

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

Es necesario resaltar la ejecución del gasto en la unidad ejecutora del Ministerio de Defensa, así como la del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Llama la atención, sin embargo, que la ejecución del gasto

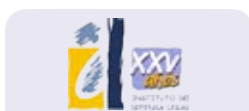
de la Fuerza Aérea sea menor que la de la Marina de Guerra en diez puntos porcentuales, pese a ser una institución más pequeña.

2. Presupuesto en activos no financieros

En esta variable se analiza el gasto de capital o activos no financieros, es decir, aquellos gastos destinados al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. Dichas partidas permiten la adquisición y reposición de equipos o materiales del sector. Esta partida comprende todos los gastos destinados a proyectos, estudios y ejecución de obras que permiten mejorar las instalaciones militares con el fin de optimizar las condiciones del funcionamiento cotidiano de los institutos armados.

También se incluyen la adquisición de inmuebles, de bienes de capital, de equipos necesarios para el desarrollo de acciones de carácter permanente y la reposición de equipos militares.

En primer lugar se analizará el com-



portamiento histórico del presupuesto del sector y, en segundo lugar, el gasto de capital en el presupuesto 2009-2010.

2.1. Presupuesto histórico en partida gastos de capital o inversiones

aproximadamente 54 millones de soles en el 2007 a 391 millones de nuevos soles el presente año. En efecto, el presupuesto del año 2008 casi cuadruplicó lo asignado en el presupuesto 2007. En esa misma línea, el presupuesto 2009 incrementó en un 92%

Presupuesto histórico en partida gastos de capital o inversiones

	2006	2007	2008	2009
Otros gastos de capital	42,97	46,37	111,30	0.00
Inversiones	28,33	7,61	92,09	0.00
Activos no financieros	0.00	0.00	0.00	391,93
Total partida	71,30	53,98	203,39	391,93

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de nuevos soles.

2.2. Presupuesto 2009-2010 en partida gastos de capital o inversiones

lo asignado el año 2008. Finalmente, el presupuesto 2010 reduce esa tendencia, al incrementar en un 16% con

Presupuesto 2009-2010 en partida gastos de capital o inversiones

	PIA	PIM	Presupuesto 2010
Activos no financieros	391,93	939,47	453,39

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

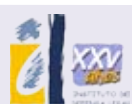
El cuadro histórico muestra una tendencia, desde el año 2008, a incrementar sustantivamente las partidas presupuestales para gastos de capital o inversiones. Como se ha mencionado permanentemente, es aquí –y no en partidas extrapresupuestales– donde se debe consignar en números la planificación a mediano y largo plazo para las adquisiciones militares.

Del análisis de los cuadros correspondientes se puede afirmar que la partida de gastos de capital en general se ha incrementado notablemente, de

respecto al año 2009 lo asignado a la partida de activos no financieros.

3. Presupuesto por roles o funciones de las FFAA

El empleo efectivo de las FFAA, establecido en las políticas correspondientes, es una decisión política por definición e implica su cuantificación en el Presupuesto General de la República. La Constitución vigente establece para las FFAA dos grandes roles: el primero corresponde a la defensa externa; el



segundo, al restablecimiento del orden público y a la preservación del orden interno (en esta función se incluyen acciones de prevención y de atención a la población en casos de desastres naturales).

3.1. Presupuesto para defensa y seguridad nacional

La defensa externa constituye la función primordial de cualquier Fuerza Armada y así está establecido en la Constitución Política vigente. Esta función comprende el conjunto de acciones destinadas al planeamiento, asesoramiento y coordinación de las operaciones de defensa nacional en el más alto nivel, con el fin de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de nuestro país.

Para esta variable se analiza la tendencia histórica del presupuesto destinado a la defensa externa durante los últimos cuatro años, así como el aprobado para el 2010 y el presupuesto de las unidades ejecutoras durante el año 2009.

En primer lugar, destaca el hecho de que la función de defensa externa representa la prioridad dentro del presupuesto del sector: aproximadamente un 75%, frente al 22% asignado a la previsión social y al 3,5% asignado a la función de orden interno. Esta prioridad se mantiene a lo largo de los años, pues nuestras FFAA están organizadas, equipadas y entrenadas fundamentalmente para la defensa externa del territorio nacional frente a eventuales hipótesis de conflicto u otras amenazas internacionales.

De la información sobre la partida también destaca la tendencia permanente al incremento presupuestal. En efecto, para el periodo 2006-2009 su asignación aumentó en aproximadamente 16%; para el presupuesto 2010 se ha incrementado en 20% con respecto al 2009. Este incremento del presupuesto, mayor que el del periodo 2006-2009, respondería a las recientes tensiones con Chile debido a sus adquisiciones militares y a la futura decisión

Presupuesto histórico para defensa y seguridad nacional

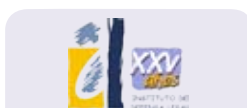
Actividad/proyecto	2006	2007	2008	2009
Defensa externa	2.648,50	2.808,53	3.115,24	3.061,73

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

Presupuesto 2009-2010 para defensa y seguridad nacional

Actividad/proyecto	PIA	PIM	Avance 2009	Presupuesto 2010
Defensa externa	3.061,73	4.207,90	75,5%	3.694,01

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.



de la Corte de La Haya sobre la delimitación marítima planteada por nuestro país.

nacional. Esta función de las FFAA es excepcional y se ampara en los parámetros establecidos en el artí-

Presupuesto por unidades ejecutoras 2009 para defensa y seguridad nacional

Unidad ejecutora	PIA	PIM	Avance (%)
Mindef-OGA	31,8	85,47	93,6
CCFFAA	10,63	16,72	80,2
EP	1.316,45	1.585,80	71,8
MGP	964,06	1.105,18	81,6
FAP	727,09	1.401,54	73,5
CONIDA	3,38	3,42	80,2
ENMM	4,16	4,09	88,7
OPREFA	0,83	0,83	85,3

Fuente SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

Aproximadamente 98% del presupuesto del sector asignado a esta función corresponde a los institutos militares, entre los cuales el Ejército Peruano es la institución con mayor presupuesto asignado (aproximadamente un 43% del total de la función). Sin embargo, es el mismo Ejército Peruano la unidad ejecutora con menor avance presupuestal al cierre de la presente edición.

3.2. Presupuesto para orden interno

La función correspondiente al mantenimiento del orden interno por las FFAA comprende todas las acciones que estas emprenden con el objetivo de apoyar a la Policía Nacional del Perú (PNP) en su misión de preservar el orden y tranquilidad pública dentro del territorio

culo 137 de la Constitución Política vigente. Dentro de esta función también se hallan las acciones de las FFAA relacionadas con la Defensa Civil.

El análisis de esta función tomará el aspecto histórico y la ejecución presupuestal de las unidades ejecutoras durante el año 2009. También se verá el avance presupuestal, según cifras oficiales, de los proyectos establecidos para el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE), que es actualmente el principal foco de atención de la FFAA en su función de orden interno.

El presupuesto asignado a la función de orden interno se ha incrementado durante el periodo 2006-2009 aproximadamente 3,5 veces.



Presupuesto histórico para orden interno

Actividad/proyecto	2006	2007	2008	2009
Acción cívica	33,98	33,88	25,36	25,36
Vigilancia y protección del medio ambiente	0,52	1,5	0,42	0,11
Operaciones en la lucha contrasubversiva	9,28	9,28	69,91	55,02
Proyectos en el VRAE	-	-	-	56,00
Operaciones en apoyo TID	2,67	2,1	17,3	23,30
TOTAL	46,45	46,76	112,99	159,79

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

Esto podría sugerir una mayor disposición del gobierno a que aspectos del orden interno sean cada vez más de competencia de las FFAA.

vidad ha sido incrementado ampliamente en el presupuesto del año 2010, pues se ha cuadruplicado lo asignado a operaciones militares en la lucha contra la subversión y

Presupuesto 2009-2010 para orden interno

Actividad/proyecto	PIA	PIM	Avance 2009	Presupuesto 2010
Acción cívica	25,36	33,94	30,4%	27,35
Vigilancia y protección del medio ambiente	0,11	0,27	22%	0,06
Operaciones en lucha contrasubversiva	55,02	41,35	75,2%	205,89
Proyectos en el VRAE	56,0	109,0	80%	113,19
Operaciones en apoyo TID	23,30	35,76	36,8%	5,9

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

En los cuadros anteriores se puede observar que el presupuesto 2009 incorporó una partida específica destinada a llevar a cabo proyectos en el VRAE que permitan a los combatientes asignados a la zona contar con mejores condiciones de vida. El presupuesto para esta acti-

se ha duplicado lo asignado a la partida de proyectos para el VRAE.

Sin embargo, al observar el cuadro anterior se observa que, a la fecha de cierre de este boletín, el avance presupuestal destinado a la función de orden interno no es óptimo. Asi-

Presupuesto por unidades ejecutoras 2009 para orden interno

Unidad ejecutora	PIA	PIM	Avance (%)
CCFFAA	44,34	18,57	88,2
EP	54,80	93,48	62,4
MGP	15,12	26,98	43,1
FAP	45,53	89,34	26

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

mismo, se puede ver que la Fuerza Aérea es la que presenta menor ejecución presupuestal.

3.3. Proyectos 2009-2010 para el VRAE

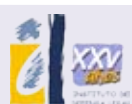
Al inicio de su segundo gobierno, el partido aprista tomó la decisión política de restablecer la autoridad estatal en el VRAE. Una de las principales medidas adoptadas para tal efecto fue el incremento de la presencia militar en la zona. Esto fue expresado en la creación de un

comando especial y de una nueva región militar. Sin embargo, fue recién en el presupuesto del año 2008 –pero con más notoriedad en el del 2009– donde estos lineamientos políticos se vieron reflejados en números. En efecto, como se vio líneas arriba, recién en el 2009 se estableció una partida específica destinada a proyectos que permitieran mejorar las condiciones de vida y salud, pero sobre todo de operación, de los soldados destinados al VRAE.

Presupuesto por unidades ejecutoras 2009 para defensa y seguridad nacional

Proyecto	PIA	PIM	Avance (%)
Establecimiento del destacamento VRAE	44,0	44,39	70,5
Implementación del componente naval	12,0	9,01	61,6
Implementación del sistema de comunicaciones	-	16,19	81,1
Fortalecimiento del sistema de vigilancia de la FAP	-	20	0
Implementación del sistema de vigilancia terrestre	-	14	0
Mejora de la base de datos del CCFFAA en apoyo al VRAE	-	0,70	100
Capacidad de interdicción fluvial	-	5,12	0

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.



Proyectos 2010 para el VRAE

Proyecto	PIA
Establecimiento del destacamento VRAE	23,88
Implementación del componente naval	1,8
Implementación del sistema de comunicaciones	10,93
Fortalecimiento del sistema de vigilancia de la FAP	18,92
Implementación del sistema de vigilancia terrestre	5,5
Implementación del sistema de vigilancia de la Marina	21,87
Capacidad de interdicción fluvial	5,12

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

Así, en el 2009 se asignaron 66 millones de soles para dos proyectos centrales en la zona: por una parte, el establecimiento del destacamento VRAE; por otra, la implementación de un componente naval en el área. Sin embargo, a la fecha de cierre de este boletín la ejecución de dicho presupuesto no ha sido óptima, especialmente si se tiene en cuenta que el VRAE es una zona de operaciones militares donde debe ser prioritaria la asignación y ejecución de los recursos asignados. Más aun, esos mismos proyectos cuentan con una asignación presupuestal para el año 2010.

Por otro lado, en el transcurso del 2009 fueron surgiendo necesidades operacionales que demandaron fondos específicos. Algunas de esas necesidades han sido ejecutadas en un nivel óptimo –como la mejora de la base de datos del CCFFAA, que tiene como objetivo apoyar las operaciones militares en el VRAE y

que ha ejecutado el 100% de lo planificado y asignado–; sin embargo otras necesidades, como la implementación de un sistema de vigilancia terrestre y aérea, no presentan avance alguno. ¿Por qué no se han ejecutado dichos proyectos? Esperemos que la ejecución presupuestal del 2010 correspondiente a los proyectos mencionados sea más eficiente.

B. Ingreso extrapresupuestal

Una segunda fuente de ingreso del sector Defensa que es necesario analizar es la correspondiente a los ingresos extrapresupuestales. Estos, en el caso peruano, se materializan a través del denominado Fondo para la Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Dichos ingresos son específicos del sector y no ingresan presupuestalmente. Por ello, requieren de mecanismos específicos y particulares para su fiscalización.

Ingreso extrapresupuestal

	2006	2007	2008	2009
Fondo de Defensa	46,19	45,96	149,55	353,04

Fuente: SIAF. Elaboración propia. En millones de soles.

La Ley 28455, promulgada el 31 de diciembre del 2004, creó el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional con carácter permanente e intangible. El capital de este fondo provino, por única vez, de una asignación de 82,5 millones de nuevos soles del tesoro público y, posteriormente, de las regalías de los lotes 88 y 56 del gas de Camisea.

Durante el presente gobierno el monto de dicho fondo con respecto al 2006 se ha incrementado en 7,6 veces: según fuentes oficiales, a la fecha totaliza aproximadamente 600 millones de nuevos soles. Lo asignado al Fondo de Defensa para el 2009 (353,04 millones de nuevos soles) representó un 7,8% del presupuesto total del sector Defensa.

C. Endeudamiento externo e interno

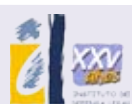
La tercera fuente de ingresos a analizar es la correspondiente al endeudamiento externo o interno del sector Defensa. Los ingresos de este rubro provienen bien de los denominados créditos suplementarios o bien de endeudamientos externos.

Se conoce como “créditos suplementarios” aquellos fondos que el Estado asigna a los diferentes sectores para cubrir sus necesidades de operación no consideradas en el Presupuesto Inicial de Apertura. Estos fondos se destinan mediante ley e ingresan presupuestalmente al sector para su respectiva fiscalización.

Endeudamiento externo e interno

Endeudamiento	2006	2007	2008	2009	2010
Externo	US\$ 30	0.00	0.00	0.00	0.00
Interno	0.00	S/. 550	S/. 802.29	S/. 730.61	S/. 280.00

Fuente: www.mef.gob.pe, leyes de endeudamiento público. Elaboración propia. En millones.



Durante el presente periodo gubernamental no se ha autorizado el endeudamiento externo para el sector Defensa (a diferencia del gobierno encabezado por Alejandro Toledo, que autorizaba permanentemente un endeudamiento de 30 millones de dólares para el sector). Sin embargo, lo que sí se ha utilizado durante este gobierno ha sido la figura del endeudamiento interno del sector Defensa, que a la fecha ha acumulado alrededor de 2.083 millones de nuevos soles de deuda. Para el año 2009, el monto autorizado para endeudamiento interno, según la Ley de Endeudamiento, correspondió a aproximadamente 16% del PIA 2009.

D. Conclusiones

- a. La inversión en Defensa es la sumatoria de los ingresos presupuestales del sector, a través del presupuesto público; de los ingresos extrapresupuestales, a través del Fondo de Defensa; y del endeudamiento externo o interno.
- b. La inversión en el sector Defensa presenta una tendencia permanente al incremento.
- c. Durante este gobierno, el presupuesto público para el sector ha aumentado

en un 50%: de S/. 3.652 millones en el año 2006 a S/. 4.520 millones en el 2009 y S/. 5.393 millones para el 2010.

- d. El Fondo de Defensa se ha incrementado en 7,6 veces, desde S/. 46,19 millones en el 2006 hasta S/. 353 millones en el 2009.
- e. El endeudamiento interno del sector Defensa, inexistente en el año 2006, ha aumentado hasta llegar a S/. 730 millones solo en el año 2009.
- f. La función de orden interno de las FFAA se ha incrementado 3,5 veces desde el inicio del gobierno hasta el año 2009.
- g. La función de defensa externa se ha incrementado en el orden de 16% desde el inicio del gobierno actual.
- h. El nivel de ejecución del gasto en el sector Defensa es alto. La OGA-MINDEF es la unidad ejecutora más eficiente en el gasto, con 93,6% de ejecución presupuestal, mientras que la FAP es la de menor ejecución de gasto, con el 71,3%.

Papel del Parlamento nacional

Dentro de las atribuciones más importantes del Congreso se encuentra la aprobación del presupuesto y de la Cuenta General de la República (artículo 102 de la Constitución). De este modo, también los recursos correspondientes al sector Defensa son aprobados por el parlamento a través de la Ley de Presupuesto. Sin embargo, el proyecto de Ley de Presupuesto es elaborado anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas y remitido al Congreso para su aprobación, pero dado que el Parlamento no tiene iniciativa para crear o aumentar el gasto público (artículo 79), no puede alterar las líneas matrices del proyecto, por lo que en la práctica su rol se limita a debatir y aprobar dicho proyecto. De este modo, la facultad constitucional de conocer y aprobar el presupuesto público (y en particular el del sector Defensa), que en teoría debería ser la herramienta más efectiva de control político sobre las decisiones del Ejecutivo, resulta mellada.

Cabe recalcar también que la aprobación del presupuesto del sector Defensa no pasa por la comisión de Defensa Nacional, sino por la de Presupuesto y Cuenta General. Este presupuesto es sustentado por el ministro del sector, pero se

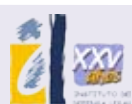
aprueba en bloque, junto con todo el presupuesto del sector público. Como sostiene **Ciro Alegría**, “el momento decisivo del debate sobre las necesidades estratégicas es la Ley de Presupuesto”¹. Al no ser el presupuesto de Defensa debatido en la comisión de Defensa Nacional, el Parlamento se abstiene de deliberar sobre las prioridades presupuestales del sector. Además, la forma en que se debate y aprueba el presupuesto público en el pleno no permite que los representantes electos por la ciudadanía tengan la facultad de modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo.

Sin embargo, existen otros mecanismos que pueden permitir la participación de la comisión de Defensa Nacional en el debate y aprobación del presupuesto del sector. Por ejemplo, entre los años 2003 y 2004, durante la presidencia de Luis Iberico, se realizaron sesiones conjuntas entre la comisión de Presupuesto y la de Defensa Nacional con este propósito. Desafortunadamente no se ha continuado con esta práctica, y la comisión de Defensa Nacional no ha tenido en los últimos años ningún rol en la discusión del pliego presupuestal del sector.

1 ALEGRÍA, **Ciro**. “El poder legislativo en las políticas de defensa”. Disponible en la web de Resdal: www.resdal.org.ar.

Actividades de la Comisión de Defensa durante la actual legislatura

Fecha	Actividades
14 de agosto	Sesión de instalación. Elección del congresista Luis Negreiros como presidente de la comisión para la legislatura 2009-2010.
25 de agosto	Aprobación del Plan de Trabajo.
3 de setiembre	Presentación del ministro de Defensa, Rafael Rey, ante el pleno del Congreso tras la emboscada terrorista que ocasionó la muerte de dos mayores y un suboficial de la FAP, así como el abatimiento de un helicóptero.
8 de setiembre	Aprobación de la conformación de un grupo de trabajo sobre defensa civil y seguridad ciudadana.
15 de setiembre	Aprobación de los dictámenes favorables de los siguientes proyectos de ley: 3306/2008-PE, que propone modificar la Ley Orgánica del Ejército Peruano para crear el cuerpo de Tropa Especialista; 1185/2006-CR y 1732/2007-CR, que proponen la ley para modificar el artículo 52 de la Ley 28857, Ley del Régimen Personal de la Policía Nacional del Perú.
22 de setiembre	Presentación del ministro de Defensa, Rafael Rey, ante la Comisión de Defensa Nacional para exponer sobre la problemática de su sector en los aspectos de remuneraciones, pensiones, reclamos sociales, gestión presupuestal y la situación de los efectivos que luchan en el VRAE contra Sendero Luminoso.
29 de setiembre	Aprobación de los dictámenes favorables de los siguientes proyectos de ley: 3360/2008-CR, 3509/2009-PE y 3513/2009-CR, que proponen la ley para precisar el monto del seguro de vida para el personal de las FFAA y PNP; 2919/2008-CR, que propone modificar los artículos 38 y 39 del Decreto Ley 21021, Ley de Creación de la Caja de Pensiones Militar Policial (casos de nepotismo).
6 de octubre	Presentación del Ministro de Relaciones Exteriores, embajador José Antonio García Belaúnde, para exponer con respecto a la propuesta peruana de un "pacto de no agresión" a escala sudamericana.
20 de octubre	Presentación del ingeniero Fernando Valer, secretario ejecutivo del Grupo de Trabajo Multisectorial del VRAE, sobre los avances en el Plan VRAE. Aprobación de los proyectos de ley 3393/2009-CR y 3447/2009-PE, que proponen regular el empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú.
3 de noviembre	Aprobación de los dictámenes favorables de los siguientes proyectos de ley: 2775/2008-CR, que propone la creación de la Defensoría del Personal Militar (texto sustitutorio), y 3512/2009-CR, que establece se otorgue prestaciones de salud gratuitas para el personal discapacitado de las FFAA y sus familiares.
17 de noviembre	Presentación del ministro de Defensa, Rafael Rey, en sesión reservada para exponer sobre el caso de espionaje en la Fuerza Aérea Peruana.
24 de noviembre	Sesión extraordinaria realizada en el cuartel Los Cabitos, Ayacucho. Se contó con la presencia del ministro de Defensa, el presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el comandante de operaciones en el VRAE y el secretario ejecutivo del Grupo de Trabajo Multisectorial VRAE. Aprobación del dictamen del proyecto de ley N° 3551/2009-PE, que busca regular la intervención de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en el levantamiento de cadáveres en zonas declaradas en estado de emergencia.
1 de diciembre	Aprobación del proyecto de ley 3603/2009-PE, que propone modificar y adicionar diversos artículos a la Ley 26841, que crea el Consejo Nacional de Calificación de Acciones Heroicas.



Proyectos de ley

Informe técnico de comisión multisectorial como requisito de procedibilidad para denuncia fiscal

El 5 de octubre pasado el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley 3552-2009, que propone modificar el artículo 20 del Código Penal con el siguiente texto: “Está exento de responsabilidad penal el personal de las FFAA y PNP que en el cumplimiento de su deber, en una zona declarada en estado de emergencia y haciendo uso de la fuerza letal, cause muerte o lesiones graves”. Asimismo, el proyecto busca establecer la creación de una Comisión Multisectorial de naturaleza permanente con la función de emitir informes técnicos sobre “las condiciones del uso de la fuerza letal que haya sido utilizada por miembros de las FFAA y la PNP en zonas declaradas en estado de emergencia”. Dichos informes técnicos, que deberán ser elaborados en un plazo no mayor de diez días hábiles, serán un requisito para la procedibilidad de la denuncia por parte del Ministerio Público en los casos en que estén implicados miembros de las FFAA o PNP. El dictamen de este proyecto se encuentra actualmente en la agenda de la Comisión de Defensa Nacional del Congreso.

Servicio militar obligatorio

El congresista Yohny Lescano (Acción Popular) presentó el 26 de

noviembre pasado el proyecto de ley 3707-2009, que busca modificar la Ley 29248, Ley de Servicio Militar, para establecer el servicio militar obligatorio como una medida de resocialización para jóvenes pandilleros. El proyecto señala que solo serán elegibles para esta medida aquellos miembros de pandillas que no tengan antecedentes penales ni se encuentren procesados penalmente. Asimismo, se busca modificar el artículo 6 de la Ley 29248 para establecer que el reclutamiento forzoso solo estará permitido para los casos de pandillaje juvenil. De igual modo se propone la creación del programa “Rescate Social” a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, mediante el cual se implementarán talleres de capacitación laboral destinados a jóvenes miembros de pandillas. Una vez más manifestamos nuestro profundo desacuerdo con este tipo de propuestas que buscan desnaturalizar la verdadera función del servicio militar –preparar los recursos humanos necesarios para la Defensa Nacional– en aras de resolver problemas sociales que no son tarea de las FFAA, sino de otras instancias de la sociedad y el Estado.

Principales normas aprobadas durante el periodo:

Ley de Tropa Especialista

El Poder Ejecutivo promulgó el pasado 4 de octubre la Ley 29417,



que modifica la Ley Orgánica del Ejército para crear el cuerpo de “Tropa Especialista” y que será conformado por aquellos soldados que voluntariamente elijan reengancharse en el servicio tras haber cumplido el periodo reglamentario de dos años de servicio militar y que cumplan determinados requisitos, como haber alcanzado el grado de cabo o sargento y tener secundaria completa. La exposición de motivos de este proyecto se sustentó en la carencia de personal capacitado que actualmente afronta el Ejército, debido a la continua renovación del personal que presta servicio militar –que sale de la institución tras dos años de servicio–. Asimismo, se sostiene que los requerimientos de la actual campaña contrasubversiva en el VRAE hacen necesario contar con mayores y mejor capacitados recursos humanos. Por ello resultaría necesario contar con tropa especialista de carácter permanente. Para conseguirlo, el proyecto de ley proponía hacer más atractivo el régimen de captación, permanencia y especialización del personal reenganchado y generar perspectivas de desarrollo profesional en las FFAA. La norma aprobada contiene cuatro grados para el estamento de las tropas especialistas: Especialista de 3ra., Especialista de 2da., Especialista de 1ra. y Especialista Superior. Cabe señalar que, a pesar de que la dis-

posición final de esta ley otorgaba un plazo de treinta días al Poder Ejecutivo para su reglamentación, hasta la fecha el Ministerio de Defensa no ha hecho público este reglamento, sin el cual el cuerpo de Tropa Especialista no podrá implementarse.

Decreto Supremo 24-2009-DE/SG

Este decreto, publicado el 20 de noviembre pasado, determina la jerarquía y uso de las normas de carácter administrativo que se aplicarán en los distintos órganos del sector Defensa. A pesar de haber pasado desapercibida, esta norma puede significar una contrarreforma en términos de transparencia, rendición de cuentas y autonomía institucional de las FFAA, ya que redefine las facultades del ministro de Defensa y de los comandantes generales de los institutos armados. De este modo, se establece que las siguientes decisiones se aprobarán mediante resolución de la Comandancia General de cada instituto:

- Aprobación de los reglamentos internos de las escuelas de formación de los institutos armados.
- Aprobación de cuadros de asignación de personal, tablas de organización y plantas orgánicas del personal.

- Aprobación de doctrinas, manuales de procedimientos y publicaciones.
- Aprobación de reglamentos de dependencias del Ejército, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea.
- Exoneración de procesos de selección.
- Aprobación del informe técnico e informe legal que acredite la conveniencia de requisitos para optar por una compra en el mercado extranjero.
- Designación de los miembros del Comité de Recepción y Conformidad de los bienes o servicios a adquirirse o contratarse bajo la modalidad de compras en el mercado extranjero.
- Aprobación de las bases administrativas de los procesos de selección para la contratación y/o adquisición bajo la modalidad de compras en el mercado extranjero.
- Aprobación del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones de bienes o servicios bajo la modalidad de compras en el mercado extranjero.

- Otorgamiento de la buena pro de los procesos de selección que correspondan.

Internacionales

El escenario internacional durante el año 2009 ha estado enmarcado en el desarrollo de las cumbres de la Unión Sudamericana de Naciones, donde se evaluó el desarrollo del Consejo Sudamericano de Defensa como un organismo regional capaz de generar consensos y, por qué no, políticas de seguridad y defensa para nuestra región. En ese contexto, el Perú planteó una propuesta destinada a reducir la compra de armas en la región. En un primer momento se habló de un pacto de no agresión; sin embargo, este término generó rechazo en algunas delegaciones, en especial la de Chile, que cuestionó el término e hizo referencia al pacto de no agresión entre la Alemania nazi y la Unión Soviética de Stalin. Posteriormente se presentó la propuesta como un proceso de paz, para lo cual se inició una ofensiva diplomática a cargo de los ministros de Estado. Esta ofensiva tuvo un efecto positivo en tanto recibió adherencias inmediatas; se logró que se incluyera en la agenda de la reunión de Quito y finalmente Chile, principal cuestionador de la propuesta peruana, presentó una propuesta complementaria. Consideramos que es una importante apuesta del go-

bierno de Alan García en pro de reducir la excesiva compra de armas en la región.

En ese contexto, y bajo el paraguas del proceso de la Corte de La Haya en curso, debemos analizar las relaciones entre Perú y Chile durante el 2009. En ese sentido, la permanente compra de armas por parte de nuestro vecino, excesivas a todas luces, y el escándalo del espionaje tensaron nuevamente la relación bilateral, a pesar de haberse conocido procesos importantes de integración, como las recientes inversiones peruanas en el mercado chileno. Lo importante es tener muy claro que la relación bilateral debe ser encaminada por los canales correspondientes y no por titulares mediáticos que tensan innecesariamente la relación. Nuestra relación bilateral debe ser un asunto profesional y no de estridencias políticas.

Normas legales

Relación de normas aprobadas durante el periodo:

Decreto Supremo 18-2009-DE/EP. Crean la Tercera Brigada de Comunicaciones. Publicado en Normas Legales el 15 de julio.

Decreto Supremo 19-2009-DE/SG. Determinan la jerarquía y uso de las normas de carácter adminis-

trativo que aplicarán los distintos órganos y organismos que integran el Ministerio de Defensa. Publicado en Normas Legales el 4 de agosto.

Resolución Suprema 367-2009-DE/SG. Disponen que las FFAA asuman el control del orden interno durante el estado de emergencia en diversas provincias y distritos de las regiones de Ayacucho, Huancaavelica, Cusco y Junín. Publicado en Normas Legales el 3 de setiembre.

Ley 29404. Ley que modifica el artículo 7 de la Ley 29108, Ley de Ascensos de Oficiales de las Fuerzas Armadas. Publicado en Normas Legales el 11 de setiembre.

Ley 29411. Ley que modifica los artículos 2 y 6 y la primera disposición complementaria de la Ley 29314, Ley de la Fábrica de Armas y Municiones del Ejército - FAME S. A. C. Publicado en Normas Legales el 26 de setiembre.

Decreto Supremo 022-2009-DE/SG. Aprueban cuadros de efectivos de personal militar para el año militar 2010. Publicado en Normas Legales el 2 de octubre.

Ley 29417. Ley que modifica el Decreto Legislativo 437, Ley de Organización y Funciones del Ejército Peruano. Publicado en Normas Legales el 4 de octubre.

Ley 29420. Ley que fija monto para el beneficio de seguro de vida o



compensación extraordinaria para el personal de las FFAA, la PNP y el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú o sus beneficiarios. Publicado en Normas Legales el 9 de octubre.

Decreto Supremo 228-2009-EF. Autorizan crédito suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009 a favor del Ministerio de Defensa. Publicado en Normas Legales el 15 de octubre.

Resolución Ministerial 930-2009-DE/SG. Designan comisión organizadora del Centro de Altos Estudios Nacionales. Publicado en Normas Legales el 17 de octubre.

Resolución Suprema 476-2009-DE/SG. Disponen que las FFAA asuman el control del orden interno durante el estado de emergencia en diversas provincias y distritos de los departa-

mentos de Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín. Publicado en Normas Legales el 30 de octubre.

Decreto Supremo 23-2009-DE. Modifican cuadros de efectivos de personal militar para el año fiscal 2010. Publicado en Normas Legales el 6 de noviembre.

Decreto Supremo 24-2009-DE/SG. Determinan la jerarquía y uso de las normas de carácter administrativo que se aplicarán en los distintos órganos del ministerio. Publicado en Normas Legales el 20 de noviembre.

Ley No. 29472. Ley que regula la intervención de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en el levantamiento de cadáveres en zonas declaradas en estado de emergencia. Publicado en Normas Legales el 14 de diciembre.

Publicaciones

Personal militar en situación de vulnerabilidad en el Perú

Este informe, elaborado por el Instituto de Defensa Legal y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, constituye el diagnóstico más actualizado sobre la situación de los jóvenes que prestan servicio militar y las mujeres que forman parte de los institutos armados en nuestro país. Se encuentra disponible en:

http://www.defensaidl.org.pe/publica/diagnostico_personal_militar_situacion.pdf

