

# Estado actual de la reforma militar

Ana María Tamayo

Durante los últimos diez años se manipularon las Fuerzas Armadas en detrimento de la democracia. ¿Cómo hacer que ese poder desmesurado se subordine a la autoridad política? Un civil ocupando la cartera de Defensa, las propuestas sobre servicio militar voluntario y sobre el voto de los militares son importantes pasos hacia una reforma a fondo. Sin embargo, hay varias y pesadas piedras en el camino por transitar.

**E**n el 2002 la reforma militar tuvo como punto de partida el informe de la comisión designada por el Poder Ejecutivo, encargada de plantear las bases de la reestructuración integral de los institutos armados. El informe señala que dicha reestructuración constituye un aspecto clave del proceso de consolidación de la democracia en el país y de la modernización del Estado: "... Se trata fundamentalmente de situar a las Fuerzas Armadas en el entramado del Estado de derecho, sujetas a la autoridad del gobierno elegido legítimamente...".

Para ello se precisó que el acto inicial determinante del proceso de reestructuración debía ser la (re)creación de un nuevo Ministerio de Defensa, con el objeto de definir las atribuciones del ministro y dotarlo de la estructura y organización adecuadas para que pueda liderar dicho proceso. Sin embargo,

omitió señalar aspectos sustanciales de él; a saber, el marco conceptual sobre seguridad y defensa desde el cual el Estado peruano lleva adelante la referida reestructuración, las estrategias de trabajo, los contenidos y medidas concretas por adoptar, y los recursos económicos y humanos necesarios para llevarla a cabo.

Frente a dicha propuesta oficial, ¿qué avances concretos presenta la reforma militar a fines del 2002? ¿Qué se ha logrado desde los ámbitos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo? ¿Existe una política de reestructuración ministerial y parlamentaria dialogada? ¿Qué ámbitos de la reforma se encuentran en retroceso?

## Avances desde el Poder Ejecutivo

En seguimiento de las recomendaciones formuladas por la comisión oficial, el Poder Ejecutivo comprendió la urgen-

cia de recrear la estructura, organización y atribuciones del Ministerio de Defensa y elaboró el proyecto de ley 2855. Dicho proyecto fue presentado al Congreso de la República el 14 de mayo del presente año. Cinco meses después fue aprobado, y el día 12 de noviembre apareció publicado en el diario oficial *El Peruano*. En el ínterin, la Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia elaboró dos dictámenes que introdujeron modificaciones sustanciales a la propuesta presentada por el Ejecutivo.

A pesar de ello, el Ministerio de Defensa sostiene que a través de la promulgación de dicho dispositivo legal se ha inaugurado una organización moderna que inserta a las Fuerzas Armadas del Perú en el Estado de derecho, y que se cambiará no solo la relación preexistente

Ana María Tamayo es abogada, IDL.



*General de División EP Roberto Chiabra León, actual jefe de la Segunda Región Militar; a partir del 1 de enero del 2003, comandante general del Ejército.*

entre civiles y militares, sino también la manera de pensar, entrenar y maniobrar de las Fuerzas Armadas peruanas<sup>2</sup>.

A nuestro criterio, el entusiasmo y convicción de las anteriores declaraciones deberían matizarse un poco. Es cierto que la nueva ley contiene algunas innovaciones interesantes, que pueden contribuir a facilitar la reestructuración de los institutos armados, pero ello no es suficiente, pues, como se examinará más adelante, existen nudos de poder que la nueva ley no ha podido desatar.

De otro lado, el Ministerio de Defensa proporciona mínima información sobre el estado del proceso de reestructuración en marcha. La página web del referido ministerio menciona que las recomendaciones del informe del Ejecutivo están en plena ejecución, a través de equipos expresamente constituidos con tal fin, pero no se precisan los criterios con los cuales se han conformado dichos equipos ni sus ámbitos

de acción. Asimismo, se hace referencia a que se ha cumplido con la primera y segunda etapas de estructuración piramidal de las Fuerzas Armadas, pero no se muestra evidencia de ello. Saludamos, sin embargo, la voluntad política demostrada para someter a consulta el proyecto del Libro Blanco de la Defensa Nacional, cuyo texto se encuentra a disposición de la ciudadanía en la página electrónica aludida.

Por su lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado avanzando en el diseño conjunto de políticas sobre seguridad y defensa que guardan relación con la problemática civil-militar. Una de ellas se expresa en la suscripción del Compromiso de Lima en junio del presente año, fecha en la cual se realizó en Lima la reunión de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), acordándose y suscribiéndose por unanimidad la Carta Andina para la Seguridad Democrática Com-

partida, el Mantenimiento de la Paz, la Solución Pacífica de Controversias y la Limitación de los Gastos Destinados a la Defensa Externa.

La segunda medida por destacar en el marco de la política desarrollada por el Ministerio de Relaciones Exteriores es la creación de la Dirección General para Asuntos de Seguridad y Defensa, como órgano de línea responsable de la gestión de la política exterior en materia de seguridad y defensa en coordinación con el Ministerio de Defensa<sup>3</sup>. En ambos casos se evidencia la voluntad de articular—aunque sea inicialmente—la política militar de defensa con la política exterior.

### **Avances desde el Poder Legislativo**

El proyecto de reforma constitucional sobre defensa y Fuerzas Armadas contiene importantes innovaciones que abren caminos para llevar adelante la reforma militar. Entre ellos se propone que los miembros de las Fuerzas Armadas en actividad que cometan delitos estrictamente castrenses estén bajo la competencia de jueces especializados del Poder Judicial (artículo 201); que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional gocen del derecho al voto (artículo 46), y que se instituya que el servicio militar es voluntario (artículo 225). Asimismo, se propone restituir al Congreso, y específicamente al Senado, en el caso de que se regrese al sistema bicameral, las funciones de ratificar los ascensos de los oficiales generales y almirantes



Teniente general FAP Jorge del Carpio, ex comandante general de la FAP.



General del aire Aurelio Crovetto Yáñez, actual comandante general de la FAP.

de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Sin embargo, el proyecto no desarrolla con claridad el tema de la misión y atribuciones de las Fuerzas Armadas, asunto crucial para reubicar a las Fuerzas Armadas en el Estado de derecho<sup>4</sup>.

Recientemente, a raíz del debate en el pleno del Congreso sobre el artículo 46 que reconoce el derecho al voto a los miembros de las Fuerzas Armadas, se han revelado fuentes de discrepancia entre los distintos partidos y agrupaciones políticas, que podrían reproducirse cuando se ponga a debate el capítulo XIV sobre defensa nacional.

De otro lado, si bien es cierto que la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa significa un relativo avance técnico respecto del anterior dispositivo legal, tiene debilidades que tendrían que ser prontamente subsanadas<sup>5</sup>. Entre ellas encontramos cuatro.

Primero, se diluye la especificidad de la finalidad del Ministerio de Defensa (artículo 3). Segun-

do, se difumina la atribución central que debería desempeñar el ministro de Defensa, al omitir señalar que es la autoridad política encargada de formular, dirigir, coordinar y supervisar la política militar como parte de la defensa y la seguridad nacional (artículo 7)<sup>6</sup>. Tercero, se refuerza el papel del Comando Conjunto, con el consiguiente debilitamiento del papel del ministro de Defensa, al incluir a aquel como órgano de línea del ministerio (artículo 22). Y, cuarto, se crea una dirección general de política y estrategia que, aparte de asumir las tareas de la Secretaría de Defensa Nacional, colisionaría en la práctica con los ámbitos de acción de los viceministerios recientemente creados.

A nuestro juicio, todo ello afectará el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas en la medida en que no queda claramente estipulado el ámbito de acción del Ministerio de Defensa, así como la supremacía de la autoridad política, es decir, la autoridad del ministro de Defensa sobre los institutos armados. Lo que

se requiere justamente, a través de reformas institucionales como la que se pretende con la promulgación de una nueva ley orgánica, es "despolitizar el papel de las Fuerzas Armadas y otorgarle una dimensión estrictamente profesional a su función dentro del Estado"<sup>7</sup>.

### La justicia militar: una pieza de resistencia

La detención provisional de los oficiales y comandos que participaron de la operación Chavín de Huántar a mediados de este año reavivó la sensibilidad que despierta en los institutos armados y en la clase política el tema de la autonomía de la justicia militar. Más aún: dicho caso sirvió para demostrar la lectura y acción política de los principales partidos políticos del país.

A ello se sumó la presencia del presidente de la Corte Suprema en el Congreso de la República para fundamentar los motivos de la detención provisional de los comandos y, finalmente, la posterior abdicación de la Sala Permanente de la Corte Suprema en la contienda de competencia

**... se ha producido una suerte de  
atrincheramiento del fuero militar,  
fenómeno que podría verse remarcado a lo  
largo del 2003, una vez concluida la labor  
de la Comisión de la Verdad.**

planteada por el Consejo Supremo de Justicia Militar. Todo ello revela la flagrante falta de claridad y ubicación de este fenómeno como uno de los ámbitos claves por considerar dentro de una reforma militar que, en la práctica, pueda preciar de tal. Posteriormente, el actual presidente de la Comisión de Defensa, Orden Interno y Pacificación, Gilberto Díaz Peralta, sostuvo que el caso de los comandos de Chavín de Huántar debería pasar a competencia de la justicia militar por tratarse de un hecho castrense. Finalmente, el propio Ministerio de Defensa afirmó públicamente que la distinción otorgada a los comandos de la operación Chavín de Huántar no podía ni debía interpretarse como una afrenta al Poder Judicial, cuyo fuero dice respetar.

Si al caso de los comandos de Chavín de Huántar le sumamos la actuación del Consejo Supremo de Justicia Militar en los casos de Leonor La Rosa y El Frontón, y la rebeldía de este frente a las decisiones del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, podemos argumentar que se ha producido una suerte de atrincheramiento del fuero militar, fenómeno que podría verse remarcado a lo largo del 2003, una vez concluida la labor de la Comisión de la Verdad.

**Condiciones mínimas para impulsar la reforma militar**

No se puede minimizar lo logrado hasta la fecha. Las políticas y medidas de reestructuración reseñadas se han obtenido a pesar de la falta de una voluntad política decidida y consistente a favor de la reforma en el propio Poder Ejecutivo. El poco debate suscitado sobre ella en el Congreso de la República demuestra que, salvo excepciones, no se calibra el significado de la coyuntura política que estamos atravesando para reubicar a las Fuerzas Armadas.

En este sentido, es indispensable que la autoridad política responsable explicita y comunique con claridad cuáles son los objetivos, las estrategias, los contenidos y, sobre todo, el horizonte temporal en que se planea llevar a cabo la agenda de la reforma. Resulta obvio que esto es insuficiente si el Congreso no cumple con su rol propositivo y fiscalizador. ▲

1 Informe final de la Comisión para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas, publicado en el diario oficial *El Peruano* el día 8 de abril del 2002, en calidad de anexo de la resolución suprema número 038-DE/SG, página 221640.

2 Nota de Prensa N° 066-2-OIP-del Ministerio de Defensa, a raíz de la Conferencia de Ministros de Defensa, que se llevó a cabo en Santiago de Chile a mediados de noviembre del presente año.

3 Decreto Supremo número 074-

2002, publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha 13 de agosto del 2002. En los considerandos del decreto aludido se indica que la Dirección constituye un órgano de línea, dependiente del viceministro y secretario general de Relaciones Exteriores, destinada a asegurar una perspectiva integral y consistente del tratamiento de los diversos asuntos en materia de seguridad y defensa a nivel gubernamental e internacional.

4 Artículo 224°.- Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. No son deliberantes y están subordinadas al orden constitucional y a los organismos que lo integran. Tienen a su cargo la planificación y ejecución del ámbito militar de la Defensa Nacional, participan de la Defensa Civil y en las misiones de paz internacionales, de acuerdo con la política que establece el Poder Ejecutivo.

5 El dispositivo legal anterior es el Decreto Legislativo número 743, Ley del Sistema de Defensa Nacional, a través de la cual se modificaron aspectos sustanciales del Ministerio de Defensa. Baste señalar que en su artículo 20, establecía que la finalidad del Ministerio de Defensa era ser el organismo representativo de las Fuerzas Armadas donde se ejerce la política del Estado para la defensa integral del país. Asimismo, en el artículo 8 inciso f) de dicho dispositivo se señalaba que el Ministerio de Defensa constituye el nexo del Poder Ejecutivo con el fuero privativo militar.

6 El artículo 7° de la ley 27860, que norma las atribuciones del ministro de Defensa señala, en su inciso a), que el ministro es responsable de "Formular la política de defensa nacional y someterla a la aprobación del Consejo de Defensa Nacional aplicándola en lo que le corresponda al Ministerio de Defensa, el cual dirige y supervisa su ejecución...". De esta manera se omite formular la responsabilidad central del ministro de Defensa, como la autoridad política encargada de formular, dirigir, coordinar y supervisar la política militar como parte de la defensa y la seguridad nacional.

7 Instituto de Defensa Legal: *Fuerzas Armadas: Control civil y relaciones civiles-militares. A propósito de su reestructuración*. Investigación a cargo de Santiago Pedraglio, Ana María Tamayo y Eduardo Castillo. Lima: IDL, 2002, p. 39.