

# SEGURIDAD, DEFENSA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL: modelo para armar



Eduardo Toche\*

Fue innegable la reacción positiva que tuvo el mensaje a la nación del presidente Humala y, luego, la exposición del presidente del gabinete de ministros ante el Congreso de la República. Las encuestas realizadas posteriormente marcaron una considerable popularidad del Gobierno. No era para menos. Fue explícita la voluntad de querer hacer las cosas de manera diferente, y, en ese sentido, propusieron algunos ejes que servirían de derrotero, entre los cuales resaltó la inclusión social.

De esta manera, el premier Lerner señaló que el gabinete tenía muy clara la estrategia para lograr el crecimiento económico con estabilidad, subrayando que sería “radical” en la defensa de la inclusión social, uno de los compromisos del presidente Humala. Sin embargo, la voluntad expresada, por sí misma, no es garantía suficiente para prever que en la dirección propuesta se arribará a las metas esperadas en el menor plazo posible. La exposición de Lerner propuso algunas, pero no fue explícito en los mecanismos y medios que usaría.

\* Investigador, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO.

Esto fue muy evidente en lo que concierne a los sectores Interior y Defensa. Al respecto, un primer asunto que dejó muchas dudas fue un aspecto conceptual que deviene en crucial: el hecho de que haya incorporado los anuncios que correspondían a Defensa en el rubro que destinó a tratar los temas de seguridad, denominado Seguridad para Todos.

## EL ESCENARIO CAMBIANTE

La imprecisión, tal vez, es una consecuencia de la dinámica que ha adquirido el ámbito de la seguridad y la defensa en las últimas décadas. Latinoamérica comenzó a ser considerada como una de las regiones del mundo con menor conflictividad bélica entre los países, y una manifestación de esta situación son los crecientes cuestionamientos que se imponen sobre el gasto militar y la envergadura de las fuerzas armadas, debido a las crecientes dificultades para justificarlos. Pero, paradójicamente, se convirtió en una de las zonas con mayores índices de criminalidad y violencia. Durante los años ochenta, las tasas de criminalidad en

América Latina se duplicaron en comparación con las de la década anterior. En los años noventa se triplicaron, y desde entonces no se han reducido en forma significativa. Hoy, las tasas de criminalidad de la región superan entre tres y cinco veces la tasa promedio mundial.<sup>1</sup>

Según el reciente *Global Burden of Armed Violence*,<sup>2</sup> 7 países latinoamericanos están entre los 14 que muestran mayores índices de violencia a nivel mundial, y el Perú se ubica en el puesto 57.

En efecto, la ciudadanía identifica a la inseguridad ciudadana como el principal problema público, y la traduce como la alta probabilidad de ser víctima de ataques delincuenciales, y es reiterativa en señalar que las causas de esta situación radican en cuestiones sociales, como el desempleo y la pobreza. De igual manera, la evaluación sobre los agentes de seguridad pública es, como podrá suponerse, bastante baja. Estos puntos de vista tienen, sorprendentemente, una alta homogeneidad entre todos los sectores socioeconómicos.

Esto revela, entre otras conclusiones, que la violencia letal está muy vinculada con resultados negativos en materia de desarrollo, en tanto está comprobado que existe un vínculo muy evidente entre las altas tasas de homicidios intencionales y niveles significativamente más altos de pobreza extrema y hambre, menores niveles de escolarización primaria y mayores tasas de mortalidad infantil y de natalidad entre las adolescentes.<sup>3</sup>

En esa línea, países como el nuestro —denominados como de renta media— se caracterizan, entre otras cuestiones, por un importante grado de

resistencia y desconfianza hacia las instituciones, debido a la alta percepción de fragilidad e inestabilidad. Estos factores hacen que sus estrategias de desarrollo se enfrenten a problemas múltiples, relacionados con la deficiente estructura institucional, la carencia o estrechez de los mercados financieros domésticos, los efectos de la inseguridad sobre el comportamiento de los agentes, la inercia o la corrupción de la administración pública y las limitaciones de los mercados para aprovechar rendimientos crecientes y complementariedades de la producción, entre los más relevantes.<sup>4</sup>

*Lerner señaló que el gabinete tenía muy clara la estrategia para lograr el crecimiento económico con estabilidad, subrayando que sería "radical" en la defensa de la inclusión social, uno de los compromisos del presidente Humala.*

Dicho en otras palabras, a la incapacidad del Estado para generar desarrollo social se suma el débil desempeño de los sistemas de justicia, fuerzas policiales, ministerios públicos e instituciones penitenciarias, que presentan, en general, inocultables falencias, desequilibrios y problemas de coordinación que impiden que los operadores estatales cumplan el papel que les corresponde en relación con la seguridad ciudadana.<sup>5</sup>

#### LOS PRIMEROS ANUNCIOS

El presidente Humala y luego el premier Lerner demostraron sintonizar con las demandas de mayor

1 Cáliz 2007.

2 <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html>

3 <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011-Ch5-Summary-SPA.pdf>

4 Alonso s/f

5 Cáliz: 2007.

seguridad de la población, aunque, de otro lado, aparentemente los objetivos que se plantearon en este rubro no quedaron claramente alineados con la meta de inclusión social que se han propuesto. Aun así, hubo una medida que apareció como una meta de corto plazo. El premier Lerner, siguiendo las prioridades que ya había anunciado el presidente Humala en su mensaje a la nación, señaló la decisión de reformar el sistema remunerativo y previsional de las fuerzas armadas y policiales, “manteniendo la pensión renovable, realizando los ajustes salariales en forma gradual para lograr el sostenimiento financiero del sistema previsional”.

Para el caso, nadie podría estar en desacuerdo con esta medida, que además es extendible a la función pública en general. Sin embargo, como dicta la experiencia, el solo hecho de aumentar las remuneraciones a un sector de los funcionarios públicos, sin detallar los resultados esperados con ello, conduce a generar dudas razonables sobre el real impacto que tendrán sobre los objetivos que el mismo Gobierno se ha trazado. Más aún sí, como es este caso, no se expuso claramente si la medida sería acompañada de una reestructuración de la pirámide funcional del personal que, como concluyeron los diversos diagnósticos previos, se encontraba muy distorsionada.

Pues bien, al parecer, esto último fue lo que finalmente se impuso como criterio inicial para proceder a reformar los aparatos de seguridad. No era ningún secreto que la alta jerarquía de las fuerzas armadas y policía nacional está sobredimensionada, entre otros factores, por la presión que ejerce sobre la pirámide funcional el régimen pensionario y las bonificaciones. Además, como correlato de ello, todo parece indicar que la eficiencia de este número magnificado de generales no era la adecuada, y, asimismo, existen indicios para

afirmar que la calidad de los oficiales superiores, aquellos que están inmediatamente debajo de los generales en la jerarquía, era bastante mejor que la de sus superiores.

*No puede dejarse de lado el hecho de que se imponga sobre ella una serie de cuestionamientos, especialmente la aparente discrecionalidad que conduce a sospechar sobre la posibilidad de politizar tanto a las fuerzas armadas como a la policía nacional.*

Todo ello conducía a aseverar que una primera medida a adoptar para reformar los aparatos de seguridad del Estado era, precisamente, el aumento de las remuneraciones de sus efectivos, pero para realizarla se debía operar cambios en la estructura jerárquica, reduciendo el número de generales y buscando formas de promoción de la oficialidad superior, dañando lo menos posible las lógicas de promoción del personal. Ahora bien, seguramente no había casi alternativas sino proceder rápida y sorpresivamente con esta decisión, pero no puede dejarse de lado el hecho de que se imponga sobre ella una serie de cuestionamientos, especialmente la aparente discrecionalidad que conduce a sospechar sobre la posibilidad de politizar tanto a las fuerzas armadas como a la policía nacional.

Más aún, esta posibilidad se potencia debido a la práctica inexistencia de un partido de gobierno, lo cual acrecentaría la necesidad de construir un espacio de apoyo y acción por parte del Ejecutivo. Sin embargo, las críticas que se han formulado en este sentido no han mostrado mayor preocupación por la inoperancia de los mecanismos de

control democrático que deberían actuar en estos casos, como, por ejemplo, las comisiones del Congreso que tienen atribuciones sobre esta materia. En idéntica forma, no se puso en el debate la pertinencia que tiene sobre estos asuntos los sistemas de vigilancia y monitoreo ciudadano.<sup>6</sup>

Resumiendo, donde se ha querido ver un “remezón” tal vez es un razonable reacomodo que busca armonizar de mejor manera las relaciones entre las jerarquías militar y policial y el Ejecutivo. Sin embargo, todo indicaría que no es una reacción coyuntural, sino que parece ser una primera acción en función de metas de mediano plazo, es decir, unas fuerzas armadas y policiales más propensas a alinearse con los objetivos de inclusión social que se ha trazado el gobierno.

#### ALGUNAS PREOCUPACIONES

Al respecto, el camino es muy largo, y los primeros indicios dados por el Gobierno no son todos auspiciosos. Por ejemplo, sus voceros no han anunciado cómo van a proceder para la urgente reforma de los ministerios de Defensa e Interior. En el primer caso, incluso, el hecho de nombrar como ministro a un general del Ejército —y, junto a él, la práctica militarización del cuadro de altas funciones— viene teniendo como consecuencia lo que se había advertido: que el ministerio no fortalezca su rectoría en la política de defensa y, en su lugar, se convierta en una especie de vocero de las fuerzas armadas ante el Ejecutivo. Para el caso, las cuestionables declaraciones del ministro de Defensa sobre una norma que sancione el “punto final” en materia de violaciones a los derechos humanos muestra su rol como portador de la voz militar en estos asuntos, aunque contradice flagrantemente los objetivos del Gobierno.

Además, para reforzar el planteamiento de la necesidad de actuar sobre la organización de los sectores Interior y Defensa, debemos enfatizar un aspecto subrayado por el propio Gobierno, y que aparece como una de sus fuentes de legitimidad: la lucha contra la corrupción. Sobre ello, una enorme ausencia de los anuncios del Ejecutivo respecto a los sectores mencionados fueron los mecanismos de transparencia que deben implementarse. Para el caso, el premier Lerner señaló que el Gobierno se propone

incrementar en un 20% la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas; alcanzaremos los objetivos del Núcleo Básico de Defensa, y en una segunda etapa iniciar la obtención del nivel de disuasión previsto, lograremos la movilidad estratégica de las fuerzas armadas mediante la estandarización en el equipamiento y el empleo conjunto de las fuerzas, así como el despliegue a nivel nacional.

La pregunta obvia que se formula ante ello es ¿cuál es la finalidad de ese incremento? ¿Por qué es 20% y no 30% o 10%? ¿Qué resultado se espera obtener en función de los horizontes que el propio Gobierno se ha trazado en términos de inclusión social?

Si involucramos recursos para las fuerzas armadas y policiales sin realizar los mínimos ajustes para llevar a cabo esta acción de manera transparente, no solo será imposible que articulen sus acciones con los objetivos que se plantean las municipalidades, gobiernos regionales y sectores del Estado, sino, lo que es más, abriremos las compuertas para una corrupción generalizada que socavaría aun más la mellada imagen de estas instituciones.

En suma, el Gobierno no debería dar ocasión a que se difunda la idea de que actúa por reacción en los asuntos de seguridad y defensa, en otras

<sup>6</sup> Al respecto, ver Cole, Eppert y Kinzelbach 2008.

palabras, que decide por presión. De buenas a primeras, se podría estar a favor de la tesis de un evidente retraso en el equipamiento y remuneraciones de las fuerzas armadas y policiales, pero lo que es inaceptable es que el país termine financiando gastos que no son prioritarios o, peor aún, que aparezca la sospecha de que la finalidad única haya estado centrada en beneficios particulares y no en una estricta necesidad. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, José Antonio (s/f). *Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Disponible en <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/16732/original/PaisesRentaMedia.pdf>

Cálix, Álvaro (2007, marzo-abril). "La falacia de más policías, más penas y más cárceles: el problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa". En *Nueva Sociedad*, n° 208: pp 40-55

Cole, E., Eppert, K. y Kinzelbach, K. (ed.) (2008). *Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Society Organizations*. UNDP-DCAF. Disponible en [http://www.ssrnetwork.net/uploaded\\_files/4414.pdf](http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/4414.pdf)

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Toche, Eduardo "Seguridad, defensa y la inclusión social: modelo para amar". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 5. Noviembre 2011. Disponible en [http://revistargumentos.org.pe/seguridad\\_defensa\\_y\\_la\\_inclusion\\_social.html](http://revistargumentos.org.pe/seguridad_defensa_y_la_inclusion_social.html)  
ISSN 2076-7722