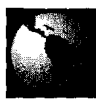


Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario  
**Enfoques sub-regionales  
de la seguridad hemisférica**

1991



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OSPC



IDRC

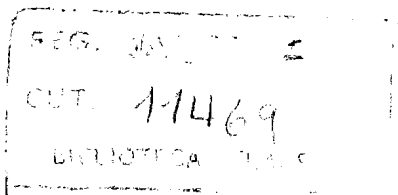


CRDI

341.72

552m1

34  
0



<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

# Índice

<b>Introducción</b> .....	9
Claudia Donoso	
<b>Inauguración</b>	
Lucio Gutiérrez .....	11
Adrián Bonilla .....	19
<b>Sección 1: las ponencias</b>	
<b>Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica</b>	
- <b>Proyecciones de escenarios de seguridad</b>	
<b>y defensa en América Latina</b> .....	27
Francisco Rojas Aravena	
- <b>Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica</b> .....	51
Oswaldo Jarrín R.	
<b>Bases para una política de seguridad subregional:</b>	
<b>experiencia del Mercosur</b>	
Claudia F. Fuentes .....	67
<b>Bases para una política de seguridad subregional:</b>	
<b>experiencia centroamericana</b>	
Francine Jácome .....	79
<b>Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción</b>	
<b>de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial</b>	
Antonio Araníbar Quiroga .....	105

<b>Transparencia en el presupuesto de Defensa</b>	
Roberto Cajina .....	117
José Robles .....	139
<b>La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional</b>	
César Montúfar .....	155
<b>Sección 2: presentaciones</b>	
<b>Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur</b>	
Luis Bitencourt .....	163
Luis Tibilleti .....	169
<b>La transparencia en el presupuesto de Defensa</b>	
Gustavo Sibilla .....	175
<b>La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional</b>	
Bruce Bagley .....	185
Diego Cardona .....	193
Hugo Palma .....	199
<b>Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa</b>	
José Paz .....	205
<b>Síntesis y conclusiones</b>	
Oswaldo Jarrín .....	213

## Introducción

En el marco democrático de la necesaria conducción civil los procesos de asignación de recursos para la defensa se convierten en aspectos importantes a ser tomados en cuenta para asentar las bases de un real y efectivo control civil democrático de los temas de defensa nacional. En décadas pasadas la asignación de recursos para la defensa, exteriorizada en los presupuestos y en los procesos de adquisiciones, fue una atribución exclusiva de decisión y ejecución militar los que les proporcionó injerencia administrativa y política en el manejo del presupuesto público nacional y creaba una suerte de poder paralelo al poder civil legítimamente elegido. En la etapa de transición y consolidación democrática que vivimos resulta de suma importancia la conducción civil y el respectivo control de la sociedad en temas vinculados al desarrollo de políticas públicas como la política de defensa.

Esta conducción civil de la política pública de defensa nacional requiere de un fortalecimiento continuo de la relación entre civiles y militares, relación que se define como un “conjunto de interacciones estratégicas”<sup>1</sup> donde tomando el modelo de principal-agente se definiría, según Peter Feaver, como el principal al civil que busca caminos para asegurar el comportamiento apropiado del militar (agente)<sup>2</sup> basados en el grado de delegación civil a los militares y las clases de monitoreo que se adoptan para regular esta delegación<sup>3</sup>.

En el Perú las relaciones civiles militares siempre han sido signadas por el recelo y la desconfianza. El modelo acostumbrado de relaciones cívico-militares en el Perú muestra las siguientes características:<sup>4</sup>

- Los altos mandos militares no están subordinados al Ministro de Defensa, antes bien acceden directamente al Presidente de la República, a través del Consejo de Defensa Nacional.
- Las Fuerzas Armadas reciben en la Constitución el equívoco status de una institución autónoma al considerársele un capítulo entero dentro del título “del estado”, no dependiente de la política del Poder Ejecutivo, y tienen de por sí la función de garantizar la seguridad nacional.
- La atribución de asumir el control del orden interno bajo estado de

emergencia cuando el Presidente lo disponga las perfila como un sistema de gobierno alternativo, adecuado para situaciones en que el estado de derecho ha colapsado <sup>5</sup>

- Su autonomía institucional con respecto a los demás poderes del Estado llega al extremo de tener de hecho su propio fuero judicial.

A partir de la caída de Fujimori se ha abierto en el Perú una transición de un tipo muy particular, pues dicho gobierno había montado todo un sistema de apariencias democráticas. Ésta transición no va de una dictadura franca a una democracia, sino de una falsa democracia - o dictadura encubierta - a una auténtica. El régimen de Fujimori colapsó por sus contradicciones internas, contradicciones centradas en graves casos de corrupción y violación de los derechos humanos que la presión social y la presión internacional no dejaron pasar. Pero no fue vencido por una fuerza política organizada, preparada para asumir el control del país bajo formas distintas a las anteriores. No hubo un partido fuerte que, apoyado en capacidades de gobierno expertas, encabezara la lucha contra Fujimori. Las prioridades de la transición quedaron concentradas en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del sistema democrático. En un segundo plano fueron apareciendo otros temas, a través de iniciativas de los ministros y el Congreso.

La reforma constitucional, la del servicio de inteligencia, la Comisión de la Verdad, la declaración de un propósito de enmienda del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, fueron también temas de la primera hora, pero su logro efectivo quedó encargado al gobierno que saliera elegido. Pero las campañas electorales y los - magros - programas de gobierno no se centraron en estos temas. Pese a todo, la agenda de la democratización del Estado y su reforma para que responda a las demandas públicas de transparencia y respeto a los derechos de las personas ha resultado una importante fuente de legitimidad para un gobierno que, por respetar principios de racionalidad macro económica y política, no puede hacerse popular a fuerza de gasto público populista ni personalista o autoritario.

Por estas razones, la problemática de las relaciones cívico-militares se

5 Ley 24150 que establece normas para la fuerza armada en estados de excepción al asumir el control del orden interno en todo o parte del territorio. Es menester indicar que esta ley se encuentra al voto en el tribunal constitucional a fin de derogarla por inconstitucional.

abre paso lentamente en el escenario político peruano. El debate y los cambios en este campo son impulsados por algunas organizaciones de la sociedad civil<sup>6</sup>, por los principales diarios y por algunos políticos y asesores en los ámbitos ministerial y parlamentario.

Muchos oficiales en actividad tienen también conciencia de la importancia de estos cambios y, pese a la deprimente situación presupuestal, evitan recaer en actitudes golpistas. Se advierte que los dos mayores riesgos para las relaciones cívico-militares se encuentran en la indiferencia o ignorancia de la mayoría de los partidos y movimientos políticos y en la autoridad de los oficiales retirados, en su gran mayoría reaccionarios y añorantes, sobre los oficiales activos.<sup>7</sup>

### **El discurso en la transparencia de las políticas públicas**

Desde el lado del discurso podemos indicar que el Estado Peruano ha logrado importantes avances en la transparencia de las políticas públicas en especial en estos dos últimos años. De un estado cerrado a espaldas del ciudadano donde ciertos grupos tenían el control y manejo de la información en función del uso indiscriminado de la denominada cultura del secreto estamos pasando a un estado más abierto donde la información es más consistente y de dominio público y donde los ciudadanos podemos acceder de manera directa a ella a través de los portales de transparencia de las diversas instituciones del estado o solicitando la información haciendo uso de la ley 27806 “ Ley de Transparencia y acceso a la información pública”.

Se debe reconocer la actuación de los últimos gobiernos (Paniagua, Toledo) como parte de los factores que impulsaron este avance en la transparencia pública así como se debe resaltar el papel de la sociedad civil en este proceso. La actitud proactiva de la sociedad (a través de ONGs, prensa, gremios y grupos de ciudadanos organizados) vigilando el uso de los recursos públicos en todos los niveles, es sin duda alguna el mayor logro de la ciudadanía en este aspecto. Sin embargo como indica el informe del estado de transparencia fiscal en el Perú elaborado por Ciudadanos al Día (CAD) los

6 Recientemente el ministerio de defensa ha firmado convenios con la Universidad Católica para la enseñanza de derechos humanos en los institutos militares y con el Instituto de Defensa Legal (IDL) con la finalidad de contar con asesoría técnica en aspectos relativos a la reforma militar.

7 Alegria Varona, Ciro. Obra citada.

avances se reflejan “más en términos cuantitativos que cualitativos”

La ley de Transparencia y acceso a la información pública, ley 27806 posteriormente modificada por la ley 27927, se convierte en el marco legal que tiene la finalidad de promover la transparencia de la información por parte del estado. En esta ley se establece que todas las entidades de la administración pública están sometidas al principio de la publicidad de sus actos y gestiones. Establece como herramienta de publicidad los portales de información donde se consignarán los datos generales de la institución (organización, marco legal, procedimientos administrativos que la regulan); información presupuestal (presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y remuneraciones y beneficios de sus funcionarios y personal); adquisiciones de bienes y servicios (montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de los bienes y servicios); actividades oficiales que desarrollan los altos funcionarios y la información adicional que la entidad considere necesaria difundir. Además se consignará la información respecto a las finanzas públicas. Un aspecto importante es la designación de funcionarios responsables de brindar la información en cada entidad pública.

La transparencia en la información de las políticas públicas tiene su excepción en la información clasificada como secreta, reservada o confidencial según fuera el caso, siendo el responsable de esta clasificación la máxima autoridad de la entidad. En la actualidad las entidades públicas han cumplido con gran parte de las exigencias de la ley de transparencia y acceso a la información siendo objeto de continuas fiscalizaciones por parte de la ciudadanía a través de instituciones de la sociedad encargadas para tal efecto.

### **En cuanto al diseño de la política de defensa**

En el marco legal podemos indicar que la Constitución Política del Perú, que rige desde 1993 en pleno gobierno de Fujimori, establece en su artículo 163 que el estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional, indica a su vez en el mismo artículo que la defensa nacional es integral y permanente y que se desarrolla en el ámbito interno y externo. La dirección, preparación y el ejercicio de la defensa nacional se



realiza a través de un sistema (sistema de defensa nacional) como indica el artículo 164. Así queda establecido constitucionalmente que la política de defensa en el Perú no es asunto exclusivo del ministerio de defensa.

La ley del ministerio de defensa, Ley 27860, establece que éste es el órgano especializado del poder ejecutivo encargado de formular, ejecutar y supervisar la política de defensa nacional en el campo militar así como de diseñar, planificar y coordinar la política de defensa nacional en los campos no militares<sup>8</sup> asimismo le otorga al ministro como responsabilidad el formular la política de defensa y someterla para su aprobación al consejo de defensa nacional (CDN). Como vemos una responsabilidad disminuida más aún cuando el consejo de defensa nacional no se reúne periódicamente<sup>9</sup>.

El 14 de Enero del 2004 el CDN aprobó la política de estado para la defensa y la seguridad nacional, política que fue clasificada como secreta por decreto supremo 001-B-2004- DE/SG. Este aspecto es completamente inadecuado y contradictorio más aún cuando se encuentra en elaboración la propuesta final del primer libro blanco de la defensa nacional donde se incluirá un capítulo referido a la política de defensa nacional, muestra palpable de las contradicciones que permanecen entre el discurso y la práctica.

En el marco político, del día a día, los temas de defensa se trataron en el foro denominado Acuerdo Nacional<sup>10</sup>, espacio donde por primera vez en el Perú se reúnen actores políticos y sociales en su conjunto con la finalidad de establecer políticas de estado que enrumben el accionar de los gobiernos. Dentro de este acuerdo se encuentra la subcomisión de defensa nacional y orden interno. Como resultado de este Acuerdo Nacional se han establecido 30 políticas de estado donde la política novena y vigésimo quinta se refieren a los aspectos de la defensa nacional y el orden interno.

## **Novena Política de Estado**

Es la política de seguridad nacional cuyo objetivo es “mantener una políti-

8 Ley 27860, artículo 3

9 El 16 de Diciembre del 2003, luego de dos años y medio de gobierno de Toledo, se reunió por primera vez el consejo de defensa nacional.

10 El Acuerdo Nacional es la conjunción de los partidos políticos, organizaciones y la sociedad civil en su conjunto donde se discuten las políticas de estado a largo plazo con la finalidad de orientar al gobierno en su gestión. No tiene un peso legal o vinculante si no más bien un peso de carácter político.

ca de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del estado, en especial a la fuerza armada, en el marco de la constitución y las leyes. En tal sentido nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general”.

### **Vigésimo Quinta Política de Estado**

Esta política representa la cautela de la institucionalidad de la fuerza armada y su servicio a la democracia. El objetivo de esta política es “optimizar el servicio que presta la fuerza armada para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a los preceptos constitucionales, al ordenamiento legal y a los derechos humanos”.

El proceso de definición de las políticas de estado en materia de defensa es, como toda política de estado, de carácter público y como tal pertenece a todos y no a un coto cerrado. En ese sentido la transparencia de estas políticas deben marcar el derrotero de las mismas, aspecto que se contradice con la práctica del actual gobierno.

### **El Presupuesto de defensa**

Históricamente el presupuesto de defensa en Latinoamérica en general y en el Perú en particular, ha sido dejado en manos de los militares y en los técnicos del ministerio de economía. Resulta entonces que el presupuesto de defensa se convierte en una especie de caja negra donde los civiles prefieren no investigar a pesar que la mayoría de los desencuentros en las relaciones civiles-militares se vinculan a temas de corrupción generados por la poca transparencia en cuanto a los gastos estatales y a las rendiciones de cuentas por parte de los militares.

Si la defensa es considerada como un bien público al cual el Estado le dedica recursos de por si escasos, resulta de primordial necesidad que estos recursos se utilicen en forma transparente y eficiente, de modo que la de-

fensa sea un producto eficaz para satisfacer las necesidades que el país requiera <sup>11</sup>. Transparencia y eficiencia que deben estar consignadas en el presupuesto de defensa. La transparencia se da partiendo del hecho de conceputar el presupuesto de defensa como cualquier otro presupuesto sectorial del Estado y por tanto plausible de ser auditado y controlado por los órganos correspondientes así como por la sociedad (auditoria social). La eficiencia se da en el cumplimiento de los programas y planes establecidos en la planificación.

La participación del presupuesto del Ministerio de Defensa (Pliego 26 del Presupuesto público) ha ido cayendo a lo largo de los últimos años. Desde 1989 donde representaba 14.26% del presupuesto público ha disminuido gradualmente hasta representar aproximadamente el 9.35% en el 2000, el 7.05% en el 2002 y en el presente año aproximadamente el 6.84% del presupuesto público, teniendo picos de subida en épocas de conflicto con el Ecuador en los años 1992 y 1996.

Respecto al presupuesto para el año fiscal 2004 (3,147,065,997 nuevos soles) aproximadamente el 89.1% tiene como fuente de financiamiento los recursos ordinarios, el 10.8% recursos directamente recaudados y el 0.1% transferencias y donaciones. Asimismo el 98.26% corresponde a gastos corrientes; el 1.6% a gastos de capital y el 0.14% al servicio de la deuda <sup>12</sup>. En relación al presupuesto del año 2003 el presupuesto para el 2004 es superior en 101,447,175 nuevos soles que representa un aumento del 3.3% . Es conveniente precisar que al igual que el presupuesto del 2003 el presupuesto para el 2004 se destinará en su gran mayoría a cubrir los aspectos del gasto social del sector.

### **Transparencia presupuestal, avances y percepción**

En el ámbito legal la Constitución (Artículo 2. Inciso...) consagra el acceso de cualquier ciudadano a información pública, también se cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública (Ley N° 27806), la cual, a la fecha, ya fue reglamentada.

En el ámbito del pleno ejercicio del acceso a información, la transparencia se ha visto reflejada en la disposición de información presupuestal.

11 Metodología de análisis Taller de Managua. Resdal. [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

12 [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

En primer lugar, se puso en marcha el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) durante el último quinquenio de los noventa, que permite sistematizar la información presupuestaria de toda la administración pública bajo criterios homogéneos. Posteriormente, durante la gestión del ex presidente Valentín Paniagua, se ha puesto en funcionamiento el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>13</sup>, instrumento que pone a luz gran parte de la información del manejo económico, aunque aún sin que cuente con un detalle adecuado. La importancia de esta herramienta radica en que se encuentra a entera disposición de cualquier ciudadano a través de la página web del mismo ministerio.

### La realidad en la transparencia presupuestaria

Por lo mencionado parecería, que estamos ante una política de máxima transparencia que permitirían un adecuado control político y ciudadano. Lamentablemente, la percepción de la realidad no se ajusta a ello, pues basta observar la investigación comparativa sobre el estado de la transparencia presupuestal en el Perú y cuatro países más (Chile, Argentina, Brasil y México)<sup>14</sup> para toparnos con una visión más cercana del real contexto. El principal aporte del estudio referido es la introducción del Índice de Transparencia Presupuestal (ITP) para medir la transparencia en función de las percepciones de la sociedad civil y el gobierno vinculadas a temas presupuestales. El índice de Transparencia Presupuestal toma valores entre 0 (nada transparente) y 10 (muy transparente), y su construcción responde a una serie de preguntas agrupadas en cinco ejes: i) la participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en el presupuesto, ii) las condiciones para la elaboración del presupuesto, iii) la fiscalización del mismo, iv) la rendición de cuentas y v) el acceso a información.<sup>15</sup>

Como conclusión del estudio podemos remarcar que los cinco países se

13 [www. http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/transparencia/cumplimiento27806.php](http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/transparencia/cumplimiento27806.php)

14 Moron, Eduardo y Tamiko Hasegawa. "Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de diez países". Centro de investigación de la universidad del Pacífico. Lima, Noviembre 2003.

hallan alrededor del punto medio de transparencia. Sin embargo, la ubicación peruana se muestra como la más grave: ocupa el último lugar con un índice de transparencia presupuestal de 3.7. Es importante saber el por qué, en el caso peruano, a pesar de las iniciativas legales llevadas a cabo por incrementar el nivel de transparencia alrededor del presupuesto, la percepción no es la más favorable. La falta de voluntad política dentro de las instituciones y diferencia entre discurso y práctica son elementos fundamentales que explican esta posición.

Por otro lado, la participación ciudadana en el presupuesto es un tema delicado, sólo el 6% de los encuestados conoce la existencia de mecanismos para incorporar la opinión ciudadana en la etapa de diseño y aprobación del presupuesto. Un segundo aspecto crítico es la falta de oportunidad en la publicación de la información presupuestal. Serio problema en lo referente a fiscalización y evaluación ciudadana.

En lo referente al control podemos decir que sólo un 10% considera que las instituciones que ejercen dichos controles realiza una labor adecuada. Finalmente, solo un 15% consideró que el acceso a información del presupuesto era favorable, aunque lo más probable es que, a la fecha, este factor no sea tan crítico habida cuenta del fortalecimiento de las medidas en materia de transparencia presupuestal mencionadas párrafos atrás. Como contrapartida podemos indicar que desde hace algunos años el gobierno presenta el Marco Macroeconómico Multianual, documento que indica el desempeño de la economía para los cuatro años posteriores a su publicación sobre la base de distintas variables económicas (entre ellas, el presupuesto). Esto es visto por un 59% como la política de mayor relevancia en el proceso de transparencia presupuestal en el Perú.

A continuación analizamos la transparencia en cada etapa del proceso presupuestario de defensa en el Perú:

### *En la planificación*

El proceso de construcción o planificación presupuestaria no se presenta en forma clara, existe mucha reserva (se argumenta aspectos de seguridad) de parte de las instituciones y del sector para transparentar esta fase del ciclo

15 Hernández Wilson." El presupuesto del sector defensa en el Perú: gasto de cuartel y gasto de armamento"

presupuestario. En virtud de ello no se puede analizar ni evaluar correctamente las motivaciones que se tienen para establecer los programas, subprogramas o actividades del presupuesto. En cuanto a la planificación de las adquisiciones para cubrir necesidades se realiza al interior del sector sin posibilidad de transparentar dichas actividades. En este punto es necesario remarcar que no se conoce la política de defensa siendo ésta indispensable para los procesos de asignación de recursos. Un paso importante para empezar a transparentar estas políticas es la elaboración del libro blanco que busca consignar la política de defensa del país. Para ello el ministerio de defensa realiza encuentros con organizaciones civiles estudiosas del tema, reuniones que se deben realizar con mayor frecuencia e invitando a profesionales independientes estudiosos de los problemas de defensa. Sin embargo estas reuniones han dejado de ser frecuentes y a mí entender estamos ante una suerte de estancamiento en cuanto a la elaboración del libro blanco de la defensa.

### *En la Aprobación*

Existe poca o nula información a la ciudadanía respecto a las metas que justifiquen y expliquen el presupuesto solicitado. Asimismo la ciudadanía no puede acceder al presupuesto del sector defensa antes que sea elevado al consejo de ministros y posteriormente al parlamento. Es conveniente la transparencia en esta etapa para así poder realizar aportes que coadyuven a la realización de un mejor presupuesto, de un presupuesto mejor distribuido. Los procesos de adquisiciones si gozan de transparencia desde el inicio del proceso de selección. Esto se materializa en la publicación en el diario oficial *El Peruano* de los procesos de convocatoria y selección según sea la modalidad de adquisición.

### *En la ejecución*

Es indudable que se ha avanzado en relación a la década pasada. En las páginas Web de los institutos armados así como en la página Web del ministerio de defensa aparece claramente consignado la información presupuestaria del sector<sup>16</sup>. Esta información incluye los compromisos de pagos por trimestre, lo cual es positivo puesto que permite a la ciudadanía y a los órganos competentes de fiscalización el realizar la supervisión, monitoreo y

control del cumplimiento de los compromisos planificados. Asimismo es importante la designación de los funcionarios responsables de informar a la opinión pública según lo establecido en la Ley de transparencia y acceso a la información. Es conveniente generar dentro del sector una política de incentivos por el cumplimiento de lo presupuestado limitando la posibilidades de corrupción.

Un siguiente paso en la transparencia de esta etapa debe responder a que el sistema pueda asegurar que los fondos y recursos se usen eficientemente y para aquello que fueron presupuestados. Por último es conveniente consignar reportes de la ejecución presupuestaria adecuados en contenidos y oportunos en tiempo. En cuanto a las adquisiciones se conoce, vía resoluciones ministeriales o avisos en el diario oficial *El Peruano*, los avances o anulaciones de los procesos de selección. Este aspecto es positivo puesto que permite a la sociedad y a los órganos competentes fiscalizar adecuadamente el buen uso de los recursos del sector.

### *En la supervisión y control*

En cuanto a las acciones de supervisión y control por parte de los órganos responsables de realizar dichas actividades no se transparenta adecuadamente las actividades de supervisión y control. Existe muy poca información respecto a las acciones de control de fiscalización de la comisión de defensa al uso de los recursos del sector por parte de los órganos ejecutores del ministerio. Asimismo no se conoce con exactitud la prioridad en las acciones de control que realiza la contraloría general a través de las OCI. Al respecto llamó la atención la RM 955 DE/SG del 25 de Junio donde se autorizaba al auditor general y a un equipo de auditoría a realizar acciones de control a agregadurías castrenses en el exterior, no conociéndose de acciones de control a unidades o dependencias del sector defensa en el país.

Esta falta de transparencia en cuanto a las acciones de los órganos de control impide a la sociedad tener un cabal conocimiento de lo que pueda estar sucediendo dentro del sector defensa. Existen indicadores, como la falta de rendición de cuentas del sector respecto a los gastos extrapresupuestales, el no conocer las acciones de control sobre las instituciones armadas en-

tre otras que dificulta el control de la sociedad. En este aspecto los medios de comunicación social juegan un rol importante al informar sobre lo que ocurre al interior de las instituciones militares. El problema es la objetividad de esta información y los manejos políticos que sesgan la información.

Son escasas las encuestas referentes a la percepción de la sociedad sobre el sector defensa y más aún si se trata de la asignación de recursos para el sector. La transparencia es vital para que la sociedad civil pueda monitorear y fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos asignados al sector defensa. A mayor transparencia es mayor la eficiencia de la auditoría social y es mayor la posibilidad de generar aportes para posteriores procesos presupuestarios

La transparencia en cuanto al control de las adquisiciones se da a través del seguimiento de los procesos de selección. Un aspecto importante son las adquisiciones consideradas de carácter secreto por lo cual se dice puedan afectar la seguridad y defensa nacional. Estas consideraciones respecto a las adquisiciones secretas no son tanto para resguardar la información de la compra a países vecinos sino más bien para tener un margen de maniobra y discrecionalidad en cuanto a la decisión de la compra. Todo material de guerra (armas o sistemas) que un país adquiera es inmediatamente consignado en las revistas especializadas de defensa a nivel mundial y en los organismos internacionales que monitorean el gasto militar en el mundo cualquiera que éste fuera.

Esta seria distorsión entre el discurso y la realidad trae consigo enormes dificultades para diseñar y formular un presupuesto adecuado y un eficiente control sobre la ejecución del mismo. Entre las principales dificultades que a mi entender afectan al decisor en el diseño presupuestario del sector defensa en el Perú tenemos:

- Derivadas del marco político general:

Una de las principales dificultades que tiene el decisor del diseño presupuestal es el no conocer con claridad cual es el rumbo que va a seguir el estado en cuanto a la política de defensa aunado al hecho de no contar con una institución que realice planeamiento a largo y mediano plazo que permita vislumbrar objetivos y metas para los siguientes lustros.

La comisión de defensa del parlamento no realiza adecuadamente su función de fiscalizar y legislar en materia de defensa y específicamen-



te en materia de presupuestos de defensa, entre otras razones, por desconocimiento del tema específico de defensa, demasiadas competencias para el número de parlamentarios y asesores, no contar con un staff permanente de asesores que permita profesionalización en el tiempo en materia de defensa.

- Derivadas de la política de defensa:

No existe una clara concepción de que la política de defensa debe ser formulada por la clase política y ejecutada por los profesionales militares. Otro aspecto que no está claro para el gobierno (por lo menos en la práctica) es la separación de las funciones de la fuerza armada (defensa) de la policía nacional (orden interno).<sup>17</sup> No existen los marcos legales adecuados que viabilicen esta separación de funciones. No contamos con una ley de seguridad interior y una de seguridad externa como tiene por ejemplo la República Argentina.

Al no existir una política de defensa meridianamente clara el misionamiento para la fuerza armada sigue el mismo camino. Se utiliza como misionamiento lo establecido en la constitución política que sólo establece el marco general. En ese sentido vemos la mal utilización de la fuerza armada para debelar problemas sociales, para combatir el contrabando, para luchar contra el narcotráfico, aspectos en muchos casos pedidos e impulsados por el mismo presidente de la república. Por ende al no tener claro misiones y roles mal podemos establecer estructura de fuerza y presupuestos de defensa como valorización de dicha estructura.

- Derivadas de la directiva militar:

Existe una tendencia en que cada fuerza realice su propio planeamiento y emita su propia directiva militar en función a sus propios intereses. Felizmente el año 2003 el comando conjunto de la fuerza armada ha empezado a realizar un planeamiento conjunto con la finalidad de interoperabilizar el uso de las instituciones militares como una sola fuerza armada. Una muestra de este planeamiento conjunto se dio en la operación montada para el rescate de los rehenes de la empresa Techint así co-

17 Existen pedidos del gobierno, incluso a nivel presidencial, de utilizar la fuerza armada en la solución de problemas sociales tales como el contrabando y el narcotráfico. Adicionalmente el marco legal respecto a los estados de excepción no distingue con claridad la separación de funciones y otorga a la fuerza armada funciones de carácter policíaco.

mo el planeamiento conjunto con la fuerza armada de Colombia respecto a la lucha contra el narcotráfico en la región. Dentro de este planeamiento conjunto, se está realizando el planeamiento de compras conjuntas empezando por medicinas y vestuarios. Sin embargo no se tiene mayor información respecto al diseño presupuestal que respalde dicho planeamiento.

## Conclusiones

El objetivo de haber presentado esta dicotomía entre el discurso y la realidad de la transparencia presupuestal a nivel del Estado no es en vano, sino que, todo lo contrario, se apoya en los dos siguientes puntos.

El primero es sustentar que el estado de la cuestión en materia de transparencia presupuestal en el Perú dista aún de ser el adecuado según lo que opinan expertos en el tema. El segundo punto, es que si a nivel del gobierno se muestra en la práctica un estándar de transparencia deficiente, en el sector Defensa esto se agrava y se convierte en una densa problemática. De acuerdo a lo que señala la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, el detalle del gasto en defensa<sup>18</sup> tiene el carácter de reservado, es decir, no existe la posibilidad de conocer, y menos de fiscalizar, sobre la calidad del presupuesto de defensa, desde su elaboración hasta la ejecución. Durante la década del noventa este hecho fue el centro de una red de corrupción que tuvo en la compra de armamentos una fuente de ingreso para el beneficio propio e ilegal<sup>19</sup> tal como lo ha hecho notar la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001 del Congreso de la República. Esta comisión indica en su informe que los dispositivos legales promulgados argumentaban como razón la *defensa nacional* para la compra de armamentos con el fin último de enfrentar las amenazas que atentaban contra la seguridad del país. Estas normas contenían el monto (más no el detalle del monto) para cubrir la necesidad de fondos para la

18 Según el artículo N° 15 de la ley, son excepciones al ejercicio del derecho a información secreta, por ejemplo, «el material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas [...]», cuando en la práctica las revistas especializadas publican el detalle que en el Perú se niega.

compra, al mismo tiempo que no cumplan con la condición de ser aprobados por el Consejo de Ministros pese a que en el texto de dichas normas aparece como si se hubiera cumplido (20).

Por otro lado, la transparencia y eficiencia en el proceso adquisiciones en defensa y el presupuesto de defensa como requisito a éste son aspectos fundamentales del proceso de reforma militar que pretende establecer nuevas formas de actuación de la fuerza armada dentro de un régimen democrático. La conducción civil en estos procesos tomando las decisiones de más alto nivel debe dar una clara muestra de lo que debe ser una real ubicación del estamento militar dentro de una sociedad democrática.

Asimismo, la participación de la sociedad civil es vital en este proceso de transparencia, debe constituirse en el vehículo que permita la cohesión social respecto a las políticas de seguridad y defensa. El monitoreo de las políticas públicas a modo de una *auditoría social* se convierte así en el valor agregado que dichos procesos necesitan, puesto que le proporcionan la legitimidad social que necesitan las políticas públicas, legitimización que es el sustento de la democracia. Si la ciudadanía puede entender lo que su gobierno está haciendo y la forma como lo está haciendo en materia de seguridad y defensa tendrá más confianza en el resultado final de dicho proceso. Por último es necesario reiterar que la Defensa es una obligación del Estado, pero el Estado no está obligado a costear cualquier fuerza armada; el buen uso de los recursos públicos en defensa debe en conclusión garantizar una fuerza armada eficiente y eficaz.

---

19 Comisión investigadora de los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990 – 2001. *Adquisiciones Estatales con dispositivos secretos*. Lima: Congreso de la República, 2001

20 Id.