Publicado en la página web del CEEEP
Fecha: 27 de mayo de 2021

Enfoques y Retos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional de Perú

Paul Eduardo Vera Delzo, Coronel del Ejército del Perú. Es Magister en Estudios Estratégicos por el Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos de América, Magister en Estrategia y Geopolítica por la Universidad de la Defensa Nacional de Argentina, Magister en Ciencias Militares por la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú, así como Magister y Doctor en Administración. Ha realizado el Programa de Altos Ejecutivos en Seguridad Nacional e Internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Actualmente, se desempeña como director del CEEEP.

Introducción

En el año 2017, el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA) aprobó la Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN) con el propósito de fortalecer el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA). Esta política, aún vigente, contiene tres objetivos y veintinueve lineamientos, los cuales deben orientar las actividades de todos los actores involucrados en la Seguridad y la Defensa Nacional.[1] Sin embargo, en el año 2018, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, aprobó la "Guía de Políticas Nacionales", disponiendo la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización.[2] La aprobación de esta Guía no solo obliga a la actualización de la PSDN, sino también genera controversia con otras normas vigentes, como es el caso del Decreto Legislativo N° 1129 que rige el SIDENA. En ese sentido, en este artículo se analiza la PSDN del Perú, identificando los diversos factores que influyeron en su formulación y señalando algunos aspectos que deberán corregirse durante su proceso de actualización, con la finalidad de contar con una política nacional coherente y factible.

Enfoques y consideraciones de la Política

El diseño y formulación de políticas nacionales se ve fuertemente influenciada por factores tanto externos como internos. Esta es una realidad a la cual el Estado peruano no ha sido ajeno, ya que para la formulación de la actual PSDN se consideraron nuevos enfoques de seguridad, así como los cambios introducidos en la normatividad nacional.

Por una parte, en el ámbito internacional se empezó a formar un concepto de Seguridad más amplio, que modifica el enfoque que prioriza la defensa del territorio versus otro que incorpora la protección de la persona, respaldándose en acciones de desarrollo.[3] En este sentido, en la "Declaración sobre Seguridad en las Américas," realizada en la Conferencia Especial de la Seguridad de la Organización de los Estados Americanos del año 2003, se reconoció que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance

multidimensional, por lo que, el concepto de amenazas tradicionales (de tipo militares externas) debía ser ampliado para incorporar un conjunto de nuevas amenazas, de las cuales también son responsables los Estados.[4] Este enfoque multidimensional de la seguridad obliga a los Estados a desarrollar estrategias integrales para enfrentar eficazmente a estas amenazas, no solo mediante el empleo del instrumento militar, sino también a través del empleo articulado de todos los elementos del poder nacional, incluyendo la cooperación al desarrollo.

Adicionalmente, desde el año 1994, la Organización de las Naciones Unidas viene impulsado el enfoque de seguridad humana. Este enfoque relaciona la seguridad ya no con los Estados sino con las personas, por lo que la seguridad queda intrínsecamente unida al bienestar de los seres humanos, quienes deben tener la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas en un ambiente seguro. Asimismo, la seguridad humana amplía el ámbito del término "Seguridad" a otras dimensiones como la seguridad económica, alimentaria, de salud, medioambiental, personal, comunitaria y política.[5]

Por otra parte, en el ámbito nacional se han venido dando una serie de normas que, si bien tratan de optimizar el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, muchas veces generan vacíos y contradicciones con otras ya existentes. Al respecto, teniendo en consideración que la Constitución Política del Perú, en su artículo 44, establece que los deberes primordiales del Estado son defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general, en el año 2002, el Foro del Acuerdo Nacional, que agrupa a las principales fuerzas políticas y sociales del país, aprobó la Novena Política denominada "Política de Seguridad Nacional." Más tarde, en el año 2004, se aprobó la Política de Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional (PEDSN); no obstante, su clasificación de carácter "Secreto" no permitió una implementación integral, articulada y coordinada por parte de las entidades del Estado.[6] Asimismo, en el año 2011, se aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, el cual considera la "Operatividad y Eficacia del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional" como una de las prioridades del Eje Estratégico 3 (Estado y Gobernabilidad).[7]

Posteriormente, en el año 2012, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1129 que regula el SIDENA y que establece que el COSEDENA tiene la función de aprobar los Objetivos y la PSDN;[8] adicionalmente, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1134 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa (MINDEF), a través del cual se le asigna -a este Ministerio- la función rectora de dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la PSDN.[9] Entre tanto, en el año 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) dispuso que la ex Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) se fusionase al MINDEF.[10] Un año después, en el 2017, el MINDEF dispuso que el Vice Ministerio de Políticas para la Defensa asuma las funciones de la ex SEDENA, entre ellas la de formular y proponer al COSEDENA los Objetivos y la PSDN.[11]

Dentro de este contexto, influenciado tanto por el ámbito internacional como por el nacional, en el año 2017, se promulgó el Decreto Supremo N° 012-2017-DE que aprueba la actual PSDN, dejando sin efecto la PEDSN del año 2004. Esta Política, formulada por el MINDEF y aprobada por el COSEDENA, incorpora dos importantes enfoques (el multidimensional y el de la seguridad humana) e identifica como sujetos de la Seguridad y Defensa Nacional al Estado y a la persona humana. Igualmente,

señala como objetos de esta Política, a la soberanía, la independencia y la integridad territorial, el Estado de derecho y los intereses nacionales (correspondientes al sujeto "Estado"), además de la paz social y la protección de los derechos fundamentales (correspondientes al sujeto "persona humana").[12]

Teniendo en consideración que toda política nacional pretende resolver un determinado problema público, la identificación del problema de seguridad nacional demandó considerar un conjunto de fenómenos sociales, políticos, económicos, diplomáticos, tecnológicos, ambientales y militares que amenazan al Estado peruano y a la población, poniendo en riesgo la continuidad de la Nación, así como truncando las opciones de desarrollo de las personas.[13] Al respecto, diversa literatura sobre los problemas que por su magnitud afectan a la Seguridad Nacional, concuerda en considerar que en el Perú requieren ser atendidos ámbitos como la inseguridad ciudadana, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico ilegal de armas, la deficiente calidad de los servicios de justicia, la corrupción, la inadecuada gestión del Estado, los conflictos sociales, las actividades de la minería informal y la minería ilegal, la contaminación ambiental, la vulnerabilidad ante desastres, los escasos niveles de desarrollo tecnológico o la pobreza, entre otros.[14] Lamentablemente, la inadecuada acción o la inacción en el tratamiento de la problemática de la Seguridad Nacional incide en el desarrollo de otros problemas, generando efectos capaces de agravarla.[15]

Con la finalidad de enfrentar esta problemática y orientar las acciones de todos los actores involucrados, la PSDN -empleando el enfoque de seguridad multidimensional- establece tres objetivos (enfocados, respectivamente, en los ámbitos externo, interno y de desarrollo humano) y veintinueve lineamientos, los cuales pretenden alcanzarse a través de una adecuada articulación intersectorial e intergubernamental. En ese sentido, los lineamientos de la Política representan el conjunto de orientaciones para ser implementados por los diferentes niveles de Gobierno (nacional, regional y local).

Por un lado, el Primer Objetivo de la PSDN ("Garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección de los intereses nacionales") está relacionado con el conjunto de previsiones y acciones que el Estado genera y ejecuta permanentemente para garantizar la soberanía, independencia e integridad territorial, así como la protección de los intereses nacionales.[16] Este objetivo pretende ser alcanzado mediante la implementación de nueve lineamientos, tales y como: (1) Fomentar la participación activa, articulada e integral del Estado y la sociedad, (2) Controlar y proteger el territorio, (3) Alcanzar el nivel de capacidades militares y su modernización, (4) Participar activamente en los organismos internacionales, (5) Fortalecer el Sistema de Inteligencia - amenazas externas, (6) Promover la identidad y compromiso con la Nación, (7) Proteger los activos críticos nacionales - ciberespacio, (8) Promover la educación en seguridad y defensa nacional y (9) Fortalecer la identidad nacional.

Por otro lado, el Segundo Objetivo ("Garantizar el Orden Interno contribuyendo al normal funcionamiento de la institucionalidad político-jurídica del Estado") está relacionado con el conjunto de previsiones y acciones que el Estado adopta permanentemente para garantizar la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político-jurídica.[17] Para alcanzar este objetivo se han planteado trece lineamientos: (1) Fortalecer el estado de derecho, (2) Consolidar la

gobernabilidad, (3) Fortalecer los sistemas, (4) Fortalecer la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado, la criminalidad y la delincuencia, (5) Fortalecer el sistema de inteligencia - amenazas internas, (6) Alcanzar el nivel de capacidad policial, (7) Lucha contra la corrupción, (8) Fortalecimiento y modernización del sistema de administración de justicia, (9) Promover la reforma y adecuación del ordenamiento jurídico, (10) Fortalecer y modernizar el Sistema Penitenciario, (11) Alcanzar el nivel de capacidad de la autoridad marítima, (12) Impulsar el desarrollo de tecnologías y (13) Fomentar la prevención y la adecuada gestión de conflictos sociales.

Finalmente, el Tercer Objetivo ("Alcanzar niveles de desarrollo sostenible que contribuyan a garantizar la seguridad nacional") está relacionado con el Desarrollo Humano, que es el proceso de creación, ampliación o incremento racional, sostenido y sustentable de las condiciones económicas, sicosociales, políticas, científicas, tecnológicas, ambientales y militares, que permitan alcanzar crecientes niveles de bienestar general.[18] Este objetivo intenta ser logrado a través de la implementación de siete lineamientos, tales y como (1) Reducir las brechas de desigualdad, (2) Promover el desarrollo de proyectos de energía renovable y limpia, (3) Promover el desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, (4) Promover el desarrollo de la infraestructura pública, (5) Promover la participación integral en el desarrollo económico y social, (6) Asegurar la protección y la conservación del ambiente y (7) Asegurar la investigación, desarrollo y uso de la tecnología aeroespacial.

Retos por enfrentar

En cuanto a la articulación de la PSDN, se debe considerar que estos tres objetivos se desarrollan en varias dimensiones a través de lineamientos (brevemente descritos en los párrafos anteriores), los cuales deben ser incorporados en primer término en las políticas y planes sectoriales (articulación horizontal) y, posteriormente, en las políticas y planes regionales y locales (articulación vertical).[19] De esta forma –idealmente- se configuran los mecanismos generales de coordinación para la ejecución (ordenada y planificada) de esta política nacional en los ámbitos subnacionales. Asimismo, con relación a la implementación de la PSDN, los componentes del SIDENA (Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales) son los que llevan la acción ejecutiva en la implementación de esta Política, por lo que deben planear, programar, ejecutar y supervisar las acciones de Seguridad y Defensa Nacional, involucrando en este esfuerzo al sector privado, académico y a la sociedad civil, pero -principalmente- a ellos mismos.[20]

La PSDN manifiesta que si los efectos de la Política no son percibidos por el ciudadano es porque esta presenta fallas en su contenido o su articulación, requiriéndose realizar los cambios y/o correcciones necesarias, tras un minucioso análisis del proceso evaluativo.[21] En este sentido, a más de tres años de haberse aprobado la PSDN, existe un desconocimiento público de los resultados obtenidos durante su implementación, no percibiéndose sus efectos. Igualmente, subsisten vacíos y contradicciones normativas que afectan tanto su formulación como su articulada implementación. Por ejemplo, esta política nacional de carácter multisectorial no ha sido implementada a través de un Plan Estratégico Multisectorial (PEM), tal y como lo indica el CEPLAN, lo que perjudica su ejecución articulada, así como su seguimiento y evaluación a través de indicadores que permitan identificar líneas de base y metas.

Adicionalmente, el hecho de que la PSDN haya sido formulado por el MINDEF y de que este Ministerio –a su vez- tenga la rectoría y conducción de esta Política Nacional Multisectorial constituye una gran limitación, ya que la adopción del enfoque multidimensional de la seguridad involucra la participación de todos los Sectores y niveles de Gobierno (*a whole-of-government approach*), debiendo recaer la rectoría y conducción de esta Política en una institución con mayor poder de convocatoria y supervisión, como es el caso de la PCM. De esta manera, existiría una política pública diseñada y articulada en el más alto nivel, de la cual podrían desprenderse otras políticas y estrategias específicas para enfrentar problemas interrelacionados, como la Delincuencia Organizada Transnacional. En el caso peruano, mientras que la PSDN de carácter multisectorial (formulada por el MINDEF, en su calidad de ente rector) contempla el fortalecimiento la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado, la criminalidad y la delincuencia como uno de los lineamientos para alcanzar el Segundo Objetivo de esta Política, existen otras Políticas Nacionales Multisectoriales que pretenden enfrentar los mismos problemas y que han sido formuladas por diferentes entidades públicas, al ser los entes rectores de dichas Políticas, tales y como la Política Nacional contra las Drogas al 2030 (Rector: PCM), la Política Nacional de Luchas contra el Crimen Organizado (Rector: Ministerio del Interior), la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo (Rector: Ministerio del Interior) y la Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Rector: Ministerio de Justicia), entre otras.[22] La forma en que estas políticas públicas se vienen diseñando, formulando e implementando es un claro ejemplo de la falta de conexión y coordinación que viene dándose en el Estado peruano, siendo imperativa su inmediata rectificación.

Esta situación se agrava debido a que al haberse ejecutado (en el año 2016) la fusión por absorción de la ex SEDENA al MINDEF, las funciones de esta Secretaría han sido asumidas -al interior del Viceministerio de Políticas para la Defensa- por la "Unidad Funcional de Gestión del SIDENA,"[23] lo que evidencia el nivel que ocupa la entidad responsable de la gestión del SIDENA y las limitaciones que tiene para articular el funcionamiento del Sistema con todos los componentes.[24] Por otra parte, la aprobación de la "Guía de Políticas Nacionales" formulada por el CEPLAN en el año 2018, no solo obliga a la actualización de la PSDN (ya que se debe redactar de acuerdo a la estructura establecida en el Anexo N° 1 del Decreto Supremo N°029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales), sino también genera controversia con el Decreto Legislativo N° 1129 que rige el SIDENA. En este sentido, mientras que en el documento elaborado por el CEPLAN se indica que toda política nacional deberá aprobarse mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del CEPLAN, el Decreto Legislativo N° 1129 señala que la aprobación de los objetivos y de la PSDN corresponden al COSEDENA, ente rector del SIDENA. Asimismo, la Guía aprobada por el CEPLAN no considera la necesidad de contar con insumos importantes para la formulación de la PSDN, como la Concepción Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional (CESDN), o de instrumentos significativos de la PSDN, como la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional (ESDN), tal y como lo señala el Decreto Legislativo N° 1129 que regula el SIDENA.

Al respecto, la CESDN empleada para la formulación de la actual PSDN no es de conocimiento público, lo que dificulta el entendimiento tanto de lo que realmente se quiere lograr, como del nivel de compromiso requerido por parte de los actores

involucrados. Igualmente, la carencia de una ESDN constituye una de las mayores limitantes para la implementación de la PSDN, ya que esta –la Estrategia- toma en consideración no solo la forma en que los objetivos de la Política van a ser alcanzados, sino también los recursos a emplear. La adecuada articulación de fines, modos y medios es considerada fundamental para el desarrollo de cualquier estrategia que pretenda ser efectiva. Si la PSDN es considerada esencial para la seguridad y el desarrollo nacional, se deben asegurar los recursos que permitan su eficaz implementación y el desarrollo de las capacidades requeridas por las entidades públicas involucradas; de lo contrario, esta Política seguirá siendo una lista de buenas intenciones. No obstante, la existencia de una PSDN y de una ESDN adecuadamente formuladas *-per se-* no garantiza el éxito. Para ello, se requiere, adicionalmente, de la permanente y visible voluntad, compromiso, competencia y ética tanto de las máximas autoridades políticas como de los funcionarios públicos de las entidades competentes. A la par, se requiere la impostergable actualización o desarrollo de una Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional propia, que brinde los fundamentos esenciales para el diseño y la formulación de una coherente política nacional.

Conclusiones

La PSDN de Perú, formulada por el MINDEF y aprobada por el COSEDENA, incorpora dos importantes enfoques (el multidimensional y el de la seguridad humana) e identifica como sujetos de la Seguridad y Defensa Nacional al Estado y a la persona humana. Considerando que los tres objetivos y veintinueve lineamientos de esta Política pretenden -idealmente- dar solución a los problemas de Seguridad Nacional, el diseño, formulación e implementación de la PSDN debe realizarse de manera integral y con una mayor muestra de compromiso por parte de los actores involucrados. Diversos factores tanto externos como internos han influido en la formulación de esta Política; sin embargo, se requiere de un trabajo coordinado y de decisión política para corregir los vacíos y aclarar las controversias que aún subsisten, limitando el desarrollo de la PSDN.

Al ser esta una Política Nacional Multisectorial urge el desarrollo de un PEM que facilite su adecuada articulación, implementación, seguimiento y evaluación. Asimismo, es imprescindible que la rectoría de la PSDN sea encargada a una entidad con mayor poder de convocatoria y control, como la PCM. Por un lado, la puesta en valor del COSEDENA es fundamental para el adecuado funcionamiento del SIDENA, revisando la decisión de desaparecer -en la práctica- a la SEDENA. Por otro lado, la actualización de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, la difusión de la CESDN, así como la formulación de una ESDN son fundamentales si es que se desea contar con una PSDN coherente y factible.

Notas Finales

[1] Decreto Supremo que aprueba la Política de Defensa y Seguridad nacional (20 de diciembre de 2017), Decreto Supremo No 012-2017-DE, https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defen-decreto-supremo-n-012-2017-de-1600032-1/ (consultado el 15 de mayo de 2021)

[2] CEPLAN, *Guía de Políticas Nacionales* (14 de Noviembre de 2018), https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/

[3] Decreto Supremo No 012-2017-DE

[4] Ibíd.

[5] Tica Font y Pere Ortega, "Seguridad nacional, Seguridad multidimensional, Seguridad humana," *Papeles* (no. 19, 2012), https://www.fuhem.es/papeles_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana/

[6] Decreto Supremo No 012-2017-DE

[7] CEPLAN, *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional* (julio de 2011), https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/plan-bicentenario-2/

[8] Decreto legislativo que reforma el sistema de Defensa Nacional (06 de diciembre de 2012), Decreto Legislativo No 1129, https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-sistema-de-defensa-naciona-decreto-legislativo-n-1129-875566-3/ (c0nsultado el 14 de mayo de 2021)

[9] Decreto legislativo que aprueba la Ley de organización y funciones del Ministerio de Defensa (09 de diciembre del 2012), Decreto Legislativo No 1134, https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/DL_1134.pdf (consultado el 15 de mayo de 2021)

[10] Decreto Supremo que Aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios (15 de agosto de 2916), Decreto Supremo N° 061-2016-PCM https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-la-adscripcion-de-organismos-publicos-y-la-modificac-decreto-supremo-n-061-2016-pcm-1416370-1/ (consultado el 15 de mayo de 2021)

[11] Resolución Ministerial que determina la ejecución de las funciones de la ex Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional por el despacho Viceministerial de Políticas para la Defensa (15 de junio de 2017), Resolución Ministerial N° 850-2017-DE/SG, https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20850_2017.pdf (consultado el 15 de mayo de 2021)

[12] Decreto Supremo No 012-2017-DE

[13] Ibíd.

[14] Ibíd.

[15] Ibíd.

[16] Ibíd.

[17] Ibíd.

[18] Ibíd.

[19] Ibíd.

[20] Ibíd.

[21] Ibíd.

[22] CEPLAN, *Políticas nacionales y sectoriales – Base de Datos*, https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/ (consultado el 15 de mayo de 2021)

[23] Resolución Ministerial que Modifica la denominación de la unidad funcional (19 de junio de 2018), Resolución Ministerial No 813-2018-DE/SG, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/40126/30822_RM_813_2018.pdf20180710-3133-ey3fcn.pdf (consultado el 15 de mayo de 2021)

[24] Decreto Legislativo No 1129.