

Análisis y reflexiones de la Política de Seguridad y Defensa Nacional (2001-2018) en pos del fortalecimiento de la seguridad nacional

Analysis and reflections on the national security and defense policy (2001-2018) in pursuit of strengthening national security

Humberto Zavaleta Ramos¹

correo: huzarcaen@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7394-063X>

PP. 63 - 75

Recibido 01/09/2020 Aceptado 01/10/2020 Publicado 17/10/2020

Resumen

Esta investigación tuvo como objetivo analizar la situación de institucionalidad del Sistema de Defensa Nacional en el nivel político y estratégico durante el periodo 2001-2018, y definir su impacto en la formulación de la Política Pública de Seguridad y Defensa Nacional. La investigación fue de tipo teórico-descriptivo y enfoque cualitativo; el diseño fue no experimental y el método utilizado fue el hermenéutico. La población estuvo conformada por documentos sobre políticas públicas, y la muestra se tomó a partir de documentos relacionados con políticas de seguridad y defensa nacional encontrados en las instalaciones del Ministerio de Defensa. La técnica de acopio de información fue el análisis documental, siendo el instrumento utilizado una relación de documentos por buscar y la ruta de sitios virtuales o reales. Se encontró que, en el periodo de estudio, el Estado elaboró y formuló hasta tres políticas de seguridad y defensa nacional; sin embargo, estas resultaron inviables, ya que no se implementaron ni articularon en los tres niveles de Gobierno, esto a consecuencia de una serie de decisiones desacertadas en el nivel superior de la seguridad y defensa nacional del Perú. Así, se concluyó que del 2001 al 2018 existió un espacio de tiempo caracterizado por la debilidad institucional en el nivel superior de la seguridad y defensa nacional del Perú, situación que no permitió diseñar, articular e implementar una adecuada política de seguridad y defensa nacional.

¹ Doctor en Defensa Nacional, CAEN

PALABRAS CLAVE: SEGURIDAD NACIONAL, DEFENSA NACIONAL, POLÍTICA PÚBLICA, POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD, SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL.

Abstract

The objective of this research was to analyze the situation of institutionality of the National Defense System at the political and strategic level during the period 2001-2018, and to define its impact on the formulation of the National Security and Defense Public Policy. The research was of theoretical-descriptive type and qualitative approach; the design was non-experimental and the method used was hermeneutic. The population was made up of documents on public policies, and the sample was taken from documents related to national security and defense policies found in the facilities of the Ministry of Defense. The information gathering technique was documentary analysis, the instrument used being a list of documents to be searched and the route of virtual or real sites. It was found that, during the period of study, the State elaborated and formulated up to three national security and defense policies; however, these were not viable, since they were not implemented or articulated in the three levels of government, this as a consequence of a series of unwise decisions in the higher level of Peru's national security and defense. Thus, it was concluded that from 2001 to 2018 there was a period of time characterized by institutional weakness at the higher level of Peru's security and national defense, a situation that did not allow for the design, articulation and implementation of an adequate national security and defense policy.

KEYWORDS: NATIONAL SECURITY, NATIONAL DEFENSE, PUBLIC POLICY, NATIONAL SECURITY, NATIONAL DEFENSE SYSTEM.

Introducción

La caída del Muro de Berlín y los acontecimientos del 11 de setiembre del 2001, significaron un cambio trascendental en el mundo, ya que, a partir de estos, la población global tomó conciencia del nuevo escenario, caracterizado por el crecimiento y magnitud que habían alcanzado las antiguas y nuevas amenazas a la seguridad. Por ello, la Organización de los Estados Americanos (2003) convocó a una Conferencia Especial sobre Seguridad, en la cual todos los Estados de las Américas se comprometieron a promover y fortalecer la paz y seguridad en el hemisferio. En esta conferencia se reconoce la existencia de diversas amenazas, tanto tradicionales como nuevas, que generan preocupación a nivel mundial, además de representar desafíos a la seguridad, ya que los Estados tienen el derecho soberano de identificar sus prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas, conforme con su ordenamiento jurídico y con el pleno derecho internacional, así como según las normas y principios de la Carta de la OEA (Organización de los Estados Americanos) y la Carta de las Naciones Unidas.

En la subregión sudamericana es preciso relevar otros hechos que caracterizaron la década de los 90, como la generación de emergentes comunidades de seguridad y defensa, así como la instalación de una agenda sectorial, lo que derivó en que los Gobiernos se esfuercen por hacer transparentes las políticas de seguridad y defensa, con el objetivo de reducir el riesgo de un conflicto y, a su vez, coadyuvar a consolidar el sistema democrático menos predispuesto al uso de la fuerza. Por esta razón, la OEA adoptó ciertos lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa, con la finalidad de fomentar la confianza mutua entre sus Estados miembros, así como garantizar la seguridad en el hemisferio.

Si bien es cierto, en la región se consideró como un paso trascendental la Declaración sobre Seguridad de las Américas de la OEA, hubo ciertas críticas porque no se precisó adecuadamente los conceptos de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, así como el de nuevas amenazas; por tanto, esto imponía la necesidad de contar con políticas de seguridad o defensa que fueran publicadas a nivel regional. Cabe recordar que, en la convención señalada, se estableció una larga y crítica lista de problemas de seguridad de variada naturaleza, que tenían la capacidad de afectar transversalmente a los Estados y, por lo tanto, requerían respuestas multisectoriales y, en muchos casos, contar con cooperación internacional.

En efecto, es a través de la política de seguridad y defensa que los Estados, a manera de previsión, orientan la selección, preparación y utilización de sus medios, para la obtención y mantenimiento de su seguridad nacional. En el Perú, a pesar de que en las aulas del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) se discute académicamente este tema desde la década de los 70 –respecto a la importancia del Estado para plantearse una política de seguridad, con la finalidad de neutralizar presiones dominantes, tanto en el campo interno como externo, y alcanzar los objetivos políticos de seguridad– recién en el año 1998 aparecen los primeros intentos por definir una política de seguridad y defensa, las cuales fueron formuladas por el Ministerio de Defensa, pero no se difundieron ni se hicieron propias internamente. Respecto a esto último, es pertinente recordar que los hechos que sucedieron durante la década del 80 y parte del 90 del siglo pasado, cuando el Perú vivía enfrascado en una lucha frontal contra dos organizaciones terroristas (Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru), derrotándolas militarmente con la captura de los líderes terroristas; sin embargo, no se conoció oficialmente una política de seguridad y defensa nacional y, por consiguiente, una estrategia nacional de seguridad, puesto que se mantenía un nivel de secretismo que no permitió su conocimiento ni su internalización en la población.

Por su parte, durante los años 2001 y 2018 se vivió una fuerte inestabilidad política, jurídica e institucional en el ámbito de la seguridad nacional, lo que no permitió formular adecuadamente una política relacionada con el tema, poniendo en grave riesgo la seguridad del Estado peruano, ya que no era posible asegurar la coherencia y consistencia en la gestión de la política de seguridad y defensa nacional por parte del Estado, lo cual impacta negativamente en este, desencadenando las siguientes situaciones: 1) que no se planifiquen adecuadamente políticas y estrategias para afrontar las amenazas existente contra la seguridad nacional; 2) que no se oriente e impulse la acción de los diversos organismos componentes del sistema de seguridad y defensa nacional, involucrados en el planeamiento estratégico; 3) que no se logre la participación coordinada entre todos los actores involucrados en el planeamiento estratégico, a fin de buscar la eficiencia y mejor empleo de recursos, y 4) que no se disponga de una política de seguridad y defensa nacional que se internalice en la población, dado que no existe un mecanismo que ayude a su difusión y conocimiento por parte de la ciudadanía en general.

A partir de la problemática señalada, y para fines de esta investigación, se revisó el libro de Arteaga y Fojón (2010), quienes señalaron que la política de defensa, a diferencia del resto de políticas que integran la política general de un Estado y que comparten la misma secuencia de objetivos, políticas y estrategias, ha dispuesto de un proceso de planeamiento específico para atender la defensa nacional; además, respecto a otros campos de acción política, una política de defensa constituye la disponibilidad de recursos en tiempo de guerra, ya que los recursos especiales militares deben ser previstos y obtenidos con mucha antelación. Además, se tomó en cuenta el estudio de Zariquey (2013), quien determinó que la estrategia de defensa es aún una tarea pendiente del Estado, ya que no se cuenta con un documento formal que establezca cuál es la estrategia de seguridad y defensa nacional a ser ejecutada, lo que debe permitir al Gobierno adoptar una postura proactiva ante su entorno, generando la capacidad de reacción necesaria para afrontar las contingencias o situaciones menos probables con relativa probabilidad de éxito.

En ese sentido, la presente investigación se enfocó en analizar la situación de institucionalidad de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) en el nivel político y estratégico, durante los años 2001-2018, y definir su impacto en la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional. Como objetivos específicos, se centró en descubrir la existencia de contravenciones legales del marco jurídico relacionado con la seguridad nacional, y evaluar si estas permitieron elaborar una adecuada política de seguridad y defensa nacional; determinar si durante el periodo 2001-2018, las organizaciones existentes del Sedena tenían una estructura orgánica adecuada, que garantizara la coherencia y consistencia en su funcionamiento y, por lo tanto, permitiera una correcta gestión de la Política de Seguridad y Defensa Nacional; determinar si la doctrina de seguridad y defensa nacional vigente permitía una adecuada conducción política del Sedena, facilitando la elaboración de una adecuada política pública de seguridad y defensa nacional y, finalmente, determinar si las que se diseñaron y formularon tuvieron aplicabilidad para garantizar la seguridad nacional.

SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

La Real Academia Española (2014) indica que la seguridad es una cualidad de seguro, lo que implica estar exento de todo daño o riesgo. Esta cualidad es una de las necesidades más importante de las personas, ya que, de acuerdo con Turienzo (2016), se encuentra en segunda posición en la jerarquía de necesidades propuesta por Maslow, siendo esencial su satisfacción para cubrir otras necesidades. En el ámbito de las naciones, a nivel global, se empezó a utilizar el término *seguridad nacional* a partir de los conflictos generados en la Segunda Guerra Mundial. Al respecto, Ballesteros (2016) indica que la utilización de este término tuvo la finalidad de “incluir aspectos relacionados con la seguridad económica, necesaria para la reconstrucción de países” (p. 57), a fin de evitar el devenir de la industria de aquellos países que participaron activamente en la guerra.

A lo largo del tiempo, la conceptualización de seguridad nacional se ha ido transformando y, actualmente, de acuerdo con Saavedra (2017), la seguridad nacional puede crear las estrategias para enfrentar las amenazas del entorno, permitir estabilidad y desarrollo, alcanzar intereses económicos, entre otros, ya que estos aspectos repercuten directamente en determinada nación; por ello, los líderes políticos se han enfocado en coordinar estrategias y políticas que garanticen la seguridad y defensa nacional, con la finalidad de utilizar estas herramientas para actuar ante la incertidumbre y riesgos que trae consigo la globalización.

POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Ardila et al. (2018) afirman que la seguridad y la defensa son considerados aspectos primordiales a nivel nacional, debido a las nuevas amenazas generadas a partir de la globalización; por ello, se han desarrollado estrategias que permitan resolver cuestiones en torno a esta problemática. Respecto a la seguridad nacional, de acuerdo con Balta (2019), esta es un servicio público materia de una política de Estado, responsabilidad no solo del Gobierno, sino también de los ciudadanos. Cabe precisar que la seguridad nacional es objeto de una política pública, la cual, de acuerdo con Pérez (2019), es conceptualizada como:

El conjunto de acciones planeadas, ejecutadas y evaluadas por actores públicos y privados que, a partir de la lectura, la sistematización y el análisis de las demandas sociales, estructuran conceptual, operativa y financieramente un conjunto de planes, programas y proyectos, que tienen por finalidad mitigar, y en ocasiones erradicar, los problemas a los que la sociedad les confiere el estatus de problema de interés general. (p. 58)

De acuerdo con la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (2015), “la Política de Seguridad y Defensa Nacio-

nal proporciona lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado para hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad nacional” (p. 105). Cabe precisar que, según el ordenamiento jurídico del Perú, esta es una política nacional, tal como lo establece el Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2018), al resaltar que constituye decisiones políticas fundamentales, las cuales se toman priorizando los objetivos y acciones estratégicas que permitan resolver un problema público de alcance nacional o sectorial en determinado contexto sociopolítico. Por su parte, Peña (2013) resalta que, en las políticas públicas de defensa, intervienen tanto actores institucionales como no institucionales, quienes tienen el deber de trabajar de forma íntegra, articulada y multidimensional, aplicando estrategias y controlando su ejecución, a fin de garantizar la seguridad y defensa nacional del país.

METODOLOGÍA

La investigación fue de tipo teórica-descriptiva, puesto que, mediante el conocimiento del proceso de formulación de una política pública, una política de seguridad y, en sí, de la doctrina sobre seguridad nacional en el Perú, se obtuvo como estructura de la realidad resultante un producto meramente conceptual. El enfoque de investigación fue de tipo cualitativo; mientras que el diseño fue no experimental. Se utilizó el método hermenéutico, ya que se recogió la información documental de los observables en el mismo lugar de la realidad problemática, con base en el material documental y normativo del que se disponga.

La población estuvo conformada por documentos de todo tipo, como leyes, decretos, resoluciones, diarios, periódicos y otros medios audiovisuales relacionados con las políticas públicas; mientras que la muestra de estudio fueron aquellos documentos relacionados con políticas de seguridad y defensa nacional encontrados en las instalaciones del Ministerio de Defensa (Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional).

Para recolectar la información se empleó la técnica del análisis documental y, como instrumento, se utilizó una relación de documentos por buscar y la ruta de sitios virtuales o reales a ser encontrados. Para el análisis de información, se siguieron tres fases: reducción, que constó de segmentación en unidades, codificación/categorización o agrupamiento; disposición, en la que se precisó presentar y disponer de la información de forma ordenada, y, finalmente, transformación. Cabe destacar que se puso énfasis en el análisis del proceso que se sigue para elaborar una política de seguridad y defensa nacional, en su implementación y articulación con los gobiernos subregionales, su relación o interdependencia con la estrategia nacional de seguridad y cómo se fortalecería la seguridad nacional.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Al realizar la transcripción del contenido de las diferentes normas legales relacionadas con la seguridad y defensa nacional, e interpretando cada una de ellas con un enfoque hermenéutico, se identificó una serie de elementos que se constituyen en limitaciones que presentan los organismos públicos especializados en seguridad y defensa en el Perú. Para tal efecto, se analizó holísticamente las diferentes decisiones que se tomaron en el nivel político estratégico, las cuales repercutían en institucionalización y sostenibilidad del sistema de defensa.

Situación institucional en el nivel político estratégico

Las necesidades propias de la seguridad nacional requieren de una institucionalidad organizada, competente y capaz de articular y garantizar una respuesta multidimensional y transversal por parte del Estado, acorde con la más moderna concepción de gestión pública.

a) Contravenciones legales en el marco jurídico de la seguridad y defensa nacional

La legalidad es una de las condiciones institucionales más importantes para toda organización, de la que no está exento el Sistema de Defensa Nacional peruano, es decir, para asegurar una adecuada gestión del mismo, debe estar acompañada o precedida por una legislación o marco jurídico pertinente, de tal manera, que esta legalidad que se exige, depende de las autoridades, particularmente las que están en el nivel superior de la seguridad nacional, quienes deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

En el nivel político estratégico se ha cometido una serie de contravenciones a la ley o a lo legalmente establecido, encontrando la dación de normas legales que permitían la duplicidad de funciones, en desmedro de un órgano de instancia superior, como es la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), creada como una entidad de carácter autónomo y permanente para asesorar y asistir al Consejo de Defensa, pues se le asignaron las funciones del Ministerio de Defensa (Mindef) a un órgano de tercer nivel organizacional. Lo mismo sucedió con el Decreto Supremo N.º 001-2008-DE, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Mindef, y se estableció la función y atribución de este ministerio para aprobar la Política de Seguridad y Defensa Nacional en el ámbito militar y no militar, duplicando y usurpando funciones que le correspondían única y exclusivamente a un órgano de instancia superior, como era el Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), según la Ley N.º 28478.

Además, se ha incumplido una serie de normas legales en el nivel político-estratégico, donde la conducción política de la seguridad nacional en el nivel superior del Estado está directamente relacionada con el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (Cosedena), que se desenvuelve en un marco de gestión, que deberá estar acompañado o precedido por una legislación adecuada y su fiel cumplimiento; sin embargo, se aprecia durante todo el periodo de estudio una serie de incumplimientos, como los siguientes:

- Se desactivó la Sedena en dos oportunidades, en los años 2003 y 2016, sin respetar la preeminencia de normas y no acatando lo establecido en el D. L. N.º 743, *Ley del Sistema de Defensa Nacional*, y en el D. L. N.º 1129.
- Se derogaron extemporáneamente normas que han sido modificadas, como el D. L. N.º 743, mediante la Ley N.º 28478, *Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (Sisedena)*, después de dos años de la desactivación del Sedena como órgano autónomo. Sobre la normativa anacrónica a los fines actuales de la seguridad, diremos que en todo este periodo de estudio se dieron una serie de normas que iban en contra del nuevo escenario de la seguridad y que, en vez de promover el fortalecimiento institucional del Sistema de Defensa, más bien lo debilitaba. dentro de ello podemos manifestar lo siguiente:
 - Se emitió, y dio con el D. S. N.º 001-B-2004, la Política de Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, bajo un enfoque predominantemente militar, que tuvo una vigencia de 13 años (del 2004 al 2017) y que, durante este tiempo, nunca se articuló ni implementó, tal como lo reconoció oficialmente el Estado en el D. S. N.º 012-2017-DE.
 - En plena vigencia de la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, se emitió el D. S. N.º 027-2007-PCM, dentro de una serie de políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, como la Política Nacional N.º 12, Seguridad y Defensa Nacional, sin aprobación del Cosena, ocasionando una serie de confusiones conceptuales y doctrinales que atentaban contra la institucionalidad del Sisedena.

b) Estructura organizacional disfuncional

Constitucionalmente, el Estado debe garantizar la seguridad de la nación, mediante el Sistema de Defensa Nacional; por lo cual, la dirección, preparación y el ejercicio de la defensa nacional lo desarrolla a través de un sistema funcional, denominado Sidena. A la cabeza del sistema se encuentra el Cosedena, dirigido por el presidente de la República, como un órgano de nivel superior del Estado, cuya eficacia y eficiencia pasa por tener una organización dotada de estructura, las potestades adecuadas y la capacidad decisional necesaria. Sin embargo, desde el punto de vista organizacional, se encontraron cambios institucionales desacertados, los cuales han demostrado la limitada estructura orgánica y una deficiente conducción política del Sistema de Defensa Nacional.

En primer lugar, se observó que, desde el 2001, se han producido avances y retrocesos respecto a cuestiones de seguridad y defensa nacional, como la desactivación del Sedena, encargando sus funciones al Digepe, con el agravante de que se duplicaron funciones y se actuó al margen de la aprobación del Codena, según el artículo 18, numeral f) del D. L. N.º 743. Posteriormente, se dieron sucesivas normas legales en el sector defensa, confirmando la irregular decisión indicada, llegando incluso a duplicar y usurpar funciones, que eran de única y exclusiva competencia del Codena, ya que mediante D. S. N.º 001-2008-DE, se le encarga al Mindef, como función y atribución de este, aprobar la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Luego, en el 2012, con la finalidad de crear un Sistema de Defensa Nacional con un enfoque multidimensional, se emite el D. L. N.º 1129; además, se creó la Sedena, mediante el D. L. N.º 1131. No obstante, como acto de retroceso, en el 2016 se desactiva nuevamente el Sedena mediante el D. S. N.º 061-2016-PCM, al margen de la aprobación del Cosedena y, de nuevo al margen de la aprobación del Cosedena, según el artículo 7 del D. L. N.º 1129, se encarga nuevamente al Mindef asumir las funciones de esta secretaría, donde después de idas y vueltas respecto a definir qué órgano asumiría puntualmente estas funciones, se decidió, mediante la R. M. N.º 813-2018-DE/SG, que fuese la Unidad Funcional de Gestión del Sidena, la cual viene funcionando de manera provisional en tanto modifiquen los documentos de gestión del Mindef, ya que sigue la normatividad vigente respecto a las funciones y organización del Mindef en materia de seguridad y defensa nacional.

En relación con la limitada estructura orgánica de los tres sistemas creados dentro del periodo de estudio, los dos primeros tenían una estructura limitada, descontextualizada del nuevo escenario de seguridad, puesto que no poseían el enfoque multidimensional demandado ni una estructura que garantice respuestas efectivas del Estado, de carácter multisectorial, para enfrentar las nuevas amenazas. Además, sobre el vigente Sistema de Defensa Nacional, creado mediante el D. L. N.º 1129, el enfoque multidimensional se tornó deficiente, esto a partir de la desactivación del Sedena y el encargo de funciones a un órgano de dudosa legalidad dentro del Mindef, como la Ufgsidena.

Finalmente, respecto a la conducción política del sistema, la cual se ha vuelto deficiente, se puede resaltar que la responsabilidad de este problema recae sobre el Codena, estancia máxima de decisión política del Sidena, el cual permitió los cambios estructurales señalados durante el 2003 y 2016 sin su aprobación, lo que indica que el sistema devino en deficiente, al no asumir o hacer cumplir a cabalidad sus prerrogativas, siendo estas importantes para garantizar la seguridad de la nación.

c) Doctrina de seguridad y defensa nacional obsoleta

En el Perú, el Sistema de Defensa Nacional no solo se sustenta mediante la organización y funciones que rigen por ley, sino también por la doctrina de defensa nacional; por ello, es necesario un instrumento orientador del sistema, es decir, la formulación de una política de seguridad y defensa nacional. En esta investigación, se evidenció que se dispone de tal doctrina, pero es obsoleta, ya que se ha quedado estancada desde la época de la Guerra Fría, bajo un enfoque unilateral y militar, puesto que, luego de la doctrina de defensa nacional publicada en el 2000, no se ha conocido ningún otro texto en esta materia. Asimismo, se observó que existe desconocimiento acerca del nuevo escenario de la seguridad; esto a partir de la perduración de la vigencia de la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional, emitida mediante el D. S. N.º 001-B-2004, la cual, desde su formulación, al ser considerado su contenido bajo la clasificación de secreto, estuvo impedida de efectuar una implementación articulada en forma sectorial y territorial; no obstante, se mantuvo vigente por 13 años, hasta que se emitió el D. S. N.º 012-2017-DE, que aprobó la nueva Política de Seguridad y Defensa Nacional; sin embargo, esta última política tuvo un esquema metodológico que no forma parte de la doctrina.

Respecto a la ausencia de un lenguaje común, se encontró que se dan diversas denominaciones a la Política de Seguridad y Defensa Nacional (Política Integral de Defensa Nacional, Política de Defensa Nacional, entre otros). Este mismo problema se evidenció en las denominaciones del Sistema de Defensa Nacional (Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, Sistema de Defensa Nacional, entre otros). Aunque actualmente, a partir de la dación de la última política, se establece una nueva denominación, pero este cambio constante y las alteraciones estructurales, resultaron perjudiciales para lograr la actualización permanente de la doctrina. Cabe destacar que la desactivación del Sedena, ente natural y encargado de la actualización de la doctrina de seguridad y defensa nacional, obstaculizó el establecimiento de esta doctrina.

d) Inaplicabilidad de la Política de Seguridad y Defensa Nacional

En el periodo de estudio de esta investigación (2001-2018), la Política de Seguridad y Defensa Nacional ha sido inaplicable, debido a su falta de coherencia con el nuevo escenario de la seguridad, ello a partir de la falta de articulación con los Gobiernos subnacionales. La incoherencia quedó en evidencia al observar que la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional, dada mediante el D. S. N.º 001-B-2004, tenía objetivos predominantemente militares; mientras que, la nueva Política de Seguridad del 2017, también estuvo dentro del enfoque tradicional militar de seguridad.

En cuanto a la falta de articulación de los Gobiernos subnacionales, esto se demostró con la afirmación del Estado, mediante el D. S. N.º 012-2017-DE, en el que se aprobó la nueva Política de Seguridad y Defensa Nacional, donde se señaló que la política del 2004, dada su clasificación de secreta, no pudo ser implementada de forma integral, articulada y coordinada de forma territorial y sectorial. Sin embargo, respecto a la política dada en el 2017, esta tampoco ha podido ser articulada e implementada, ya que, de acuerdo con el Ceplan (2018), esta se debe implementar mediante un Plan Estratégico Multisectorial (PEM) y con base en la guía de políticas nacionales. Esta implementación se debe realizar a través de los planes de Sinaplan, el cual, hasta la fecha de esta investigación, no ha sido formulado. Respecto a la no identificación como política pública, de acuerdo con el ordenamiento jurídico peruano, recién a partir de la nueva Política de Seguridad y Defensa Nacional, publicada en el 2018, se resaltó que esta sería una política nacional multisectorial.

Finalmente, en cuanto a las peculiaridades de la política señalada, durante el periodo de estudio (2001-2018), se han mantenido los diferentes sistemas de defensa, así como respetado la especificidad de una política de seguri-

dad y defensa nacional, es decir, han sido elaborados bajo un esquema propio, sin soporte doctrinario, pero aprobado por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional; sin embargo, con la publicación de una *Guía de políticas nacionales* por parte del Ceplan (2018), se viene imponiendo, ante la ausencia justamente de una doctrina, un esquema metodológico donde se desconoce su especificidad, lo cual alteraría su diseño y formulación, verbigracia; además, no se reconocería como parte de su implementación lo establecido en el D. S. N.º 037-2013-PCM (Reglamento del D. L. N.º 1129), donde indica en el artículo 24 los siguientes instrumentos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional: estrategia, directiva para el planeamiento estratégico integral y directivas específicas de la seguridad y defensa nacional.

Todos estos documentos, como parte de la especificidad de la política en mención, pretendieron complementar la aplicación e implementación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional; sin embargo, esto no es reconocido por la *Guía de políticas nacionales* (Ceplan, 2018), ya que en esta se ha establecido que todas las políticas nacionales se deben implementar solo a través de los planes de Sinaplan, esto es, los PEM, PESEM, PEI y POI.

DISCUSIÓN

Luego de haber expuesto los resultados encontrados, se llevó a cabo la discusión acerca de estos, de acuerdo con las siguientes dimensiones: contravenciones legales del marco jurídico de la seguridad y defensa nacional, como atentado a la legalidad, a partir de la duplicidad de funciones, incumplimiento de normas y la normativa anacrónica a los fines actuales de la seguridad nacional; disfuncionalidad de la estructura organizacional del sistema, a través de desacertados cambios institucionales, limitada estructura organizacional y deficiente conducción política del sistema; obsolescencia de la doctrina de seguridad y defensa nacional, a través de la incoherencia con el enfoque multidimensional y la ausencia de un lenguaje común; inaplicabilidad de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, debido a la incoherencia con el nuevo escenario de seguridad, la falta de articulación con los Gobiernos subnacionales, la no identificación como política pública y las peculiaridades de una política de seguridad y defensa nacional. Cabe precisar que, si bien se señalan cuatro líneas clave, cada uno de estos aspectos está relacionado y en proceso de ida y vuelta en el sostenimiento de la institucionalidad del Siden y, por ende, permiten garantizar una adecuada formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

a) Contravenciones legales del marco jurídico de la seguridad y defensa nacional

Bucur (2013) señala que la legalidad es una de las condiciones institucionales más importantes para toda organización, tema del cual no está exento el Sistema de Defensa Nacional peruano; por ello, las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. No obstante, se ha apreciado que, en el ámbito de la legalidad, durante el 2001-2018, el marco legal de la seguridad nacional ha tenido una serie de contravenciones, lo que ha afectado la institucionalidad del Siden.

Cabe destacar que la seguridad nacional constituye un fin superior; por lo tanto, es una de las máximas prioridades del nivel político-estratégico para preservar la institucionalidad del sistema. Consciente de esto, el Estado peruano, constitucionalmente, ha establecido que garantiza la seguridad de la nación, mediante el Sistema de Defensa Nacional, cuya organización y funciones están regidas por ley, siendo órgano superior el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, presidido por el presidente de la República. En este sentido, Bernales (1998) indica que la defensa nacional es, en esencia, una política de Estado, por lo cual, es un tema político que implica decisiones de alto nivel, ya que requiere de leyes institucionales y procedimientos, así como de organismos constituidos legalmente para hacerlo viable.

Sin embargo, a pesar de la importancia del respeto al marco legal de seguridad y defensa nacional, durante el periodo 2001-2018 se ha encontrado una serie de contravenciones legales que generaron distorsiones y confusiones a nivel normativo, lo que debilitó la institucionalidad del sistema y, consecuentemente, provocó el detrimento de su funcionamiento, el cual debería ser coherente y consistente para poder enfrentar eficazmente el nuevo escenario de seguridad, caracterizado por su complejidad e incertidumbre, a partir del surgimiento de nuevas amenazas.

b) Estructura organizacional disfuncional

Durante el periodo de estudio (2001-2018) se observó que, desde el punto de vista organizacional, se cometieron cambios institucionales erróneos, lo que provocó una limitada estructura orgánica y deficiente conducción política del Sistema de Defensa Nacional, lo que impidió que el sistema funcione como tal, es decir, como un sistema cibernético que viabilice la política de seguridad y defensa de la nación, para que esta se articule e implemente, transversal y verticalmente, de manera intergubernamental. En este sentido, Delamer (2005) indica que este sistema debe “comparar los resultados logrados con los datos que le dieron origen, ajustando o modificando el comportamiento futuro del sistema” (p. 37), a fin de que este se adapte a las variaciones del entorno, es decir, el Sidená debe actuar decisivamente, utilizando mecanismos especulativos, cibernéticos, integrados e interdependientes, acorde con las necesidades de la seguridad nacional, ya que este es un interés de carácter nacional.

c) Doctrina de seguridad y defensa nacional obsoleta

De acuerdo con lo observado, durante el periodo de estudio (2001-2018) se determinó que existe una doctrina de seguridad y defensa nacional, pero obsoleta, reflejando el desconocimiento del nuevo escenario de seguridad (enfoque multidimensional) y la ausencia de lenguaje común. Respecto al primer problema señalado, se observó que la ausencia de una doctrina actualizada ha impedido la conducción política adecuada del Sidená, cuya actuación debería ser coherente y consistente, con la finalidad de cumplir con los objetivos y metas, lo que permitirá que realice sus funciones primordiales, tales como planeamiento, organización, dirección y control. En este sentido, Yovera (2014) señala que una doctrina de seguridad y defensa nacional, legamente constituida, permite guiar el planeamiento en esta materia a nivel multidimensional, ajustándose a la realidad nacional y las cuestiones de cada uno de los sectores de la sociedad. Por lo cual, una doctrina de seguridad y defensa nacional servirá de orientación y soporte de las actividades del Sidená, viabilizando la Política de Seguridad y Defensa Nacional de forma coordinada, sostenida e integral a toda amenaza que se presente en la seguridad nacional.

d) Inaplicabilidad de la Política de Seguridad y Defensa Nacional

La protección de los intereses nacionales de seguridad constituye una responsabilidad primordial del Gobierno, el cual debe salvaguardarse eficientemente, por lo tanto, si se amerita el caso, debe tomarse en cuenta el instrumento militar, ya que este interés constituye uno de los fines a alcanzar de la Política de Seguridad y Defensa Nacional. Al respecto, Robles (2006) resalta la trascendencia e importancia de dicha política, ya que esta:

Debe precisar la respuesta estatal, en forma coordinada e integral, frente a cada tipo de amenaza a la seguridad. Posteriormente y como parte integrante de esa política, se establece la política de defensa, teniendo como premisa el carácter de política pública y nunca el de coroto cerrado de determinado sector del Estado. (p. 165)

Cabe destacar que la aprobación de la nueva Política de Seguridad de Defensa Nacional, mediante el D. S. N.º 012-2017-DE publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2017), reconoció que la política en esta materia, emitida en el 2004, no fue implementada de manera integral, articulada y coordinada; sin embargo, esta última aprobada

tampoco ha cumplido con estos objetivos, puesto que debe implementarse mediante los planes del Sinaplan, tal como lo señala el Ceplan (2018), siguiendo los lineamientos establecidos en la *Guía de políticas nacionales*.

CONCLUSIONES

Durante el periodo 2001-2018, se encontró debilidad institucional –a nivel superior– respecto a la seguridad y defensa nacional del Perú, lo que ha impedido diseñar, articular e implementar una adecuada política de seguridad y defensa nacional. A su vez, la legalidad es una condición institucional fundamental en el Sidena; sin embargo, durante el periodo de estudio (2001-2018), se cometieron graves contravenciones del marco legal (corpus juris) de la seguridad y defensa nacional, lo que ha generado confusiones conceptuales y doctrinales, que han perjudicado la institucionalidad del sistema.

Por otro lado, se determinó que, en el Perú, durante el periodo de estudio (2001-2018), solo existió oficialmente una doctrina de seguridad y defensa nacional que data del 2000, por lo cual, se concluyó que la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional quedó congelada, deviniendo en obsoleta, ya que la doctrina indicada estuvo constituida por un enfoque eminentemente militar, no acorde con el nuevo escenario de seguridad post Guerra Fría, es decir, de enfoque multidimensional y multisectorial.

Finalmente, en el periodo 2001-2018, se establecieron dos políticas de seguridad y defensa nacional –en el 2004 y 2017, respectivamente–; sin embargo, estas no se implementaron ni de forma intersectorial o intergubernamental. No obstante, de acuerdo con lo establecido por el Ceplan, se estableció que las políticas de seguridad y defensa nacional deben lograr lo siguiente: ser públicas; multisectoriales, por lo que tienen temporalidad; multidimensionales, por lo que deben ser actualizadas, y mantener ciertas particularidades, dada su alta complejidad y connotación.

RECOMENDACIONES

En primer lugar, se recomienda que el Cosedena defina, consolide, empodere y difunda el soporte legal de la seguridad nacional, debiendo evaluarse periódicamente, y evitar que instancias de menor nivel o jerarquía atenten contra la legalidad de este marco jurídico. Del mismo modo, el Cosedena debe adoptar, inmediatamente, una serie de medidas enfocadas en fortalecer y empoderar su estructura orgánica, con la delimitación competencial de sus órganos, a fin de garantizar la eficacia y eficiencia del sistema.

El Mindef, a través de la Dirección General de Educación y Doctrina (Digidoc), deberá conformar una comisión multisectorial y elaborar la doctrina de seguridad y defensa nacional, en el nivel político y estratégico, ya que esta será la guía orientadora del quehacer del Sidena, poniendo énfasis en lo siguiente: redefinición del concepto de seguridad y defensa nacional bajo el enfoque multidimensional; definición del concepto amenaza, nueva amenaza, riesgo, preocupación, desafíos y vulnerabilidad; definir el concepto de intereses nacionales, interés nacional de seguridad y su categorización; redefinir las actividades desarrolladas en el planeamiento de la seguridad y defensa nacional, a nivel político estratégico.

Finalmente, se recomienda que el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional se reúna para acordar lo siguiente: actualización de la novena política de Estado del Acuerdo Nacional, respecto a seguridad nacional, bajo el enfoque multidimensional; definir un esquema metodológico para la elaboración de la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por el Ceplan; elaborar documentación que respete los efectos de la implementación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, constituido mediante las siguientes

herramientas: estrategia de seguridad nacional, directiva de seguridad y defensa nacional, directiva para el planeamiento estratégico integral, y directivas específicas de la seguridad y defensa nacional.

REFERENCIAS

- Ardila, C., Jiménez, J. y Acosta, H. (2018). Una aproximación a la Política de Seguridad y Defensa desde la cultura de seguridad y defensa nacionales. En G. Eljach, J. Escobar, L. Muñoz, y G. Niño (comp.), *Políticas públicas y gestión pública en Colombia: estudios de caso* (pp. 134-149). CAEL.
- Arteaga, F. y Fojón, E. (2010). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Repografía Doppel.
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Ministerio de Defensa.
- Balta, M. (2019). *Fortalezcamos nuestro sistema de defensa nacional con la política de seguridad y defensa nacional*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. <https://ceep.mil.pe/2019/09/04/fortalezcamos-nuestro-sistema-de-defensa-nacional-con-la-politica-de-seguridad-y-defensa-nacional/>
- Bernales, E. (1999). *La Constitución de 1993/Análisis Comparado*. RAO Jurídica S.R.L.
- Bucur, H. (2013). Introducción. En Bucur, H., Fluir, P. y Tagarev, T. (eds.), *Gestión de la Defensa: Una Introducción*. Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.
- Ceplan. (2018). *Guía de Políticas Nacionales/Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 00057-2018/CEPLAN/PCD*. <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>
- Delamer, S. (2005). *Estrategia*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Diario Oficial El Peruano (2017, 22 de diciembre). *Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional/Decreto Supremo N.º 012-2017-DE*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defen-decret-o-supremo-n-012-2017-de-1600032-1/>
- Diario Oficial El Peruano (2018, 20 de marzo). *Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-reglamento-que-regula-las-politicas-nacionales-decreto-supremo-n-029-2018-pcm-1628015-1/>
- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad*. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Peña, J. (2013). Políticas Públicas de Defensa. En Jordán, D. (coord.). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional* (pp. 241-264). Plaza y Valdés.
- Pérez, L. (2019). Desarrollo, derechos y políticas públicas. En Pérez, L., Uprimny, R. y Rodríguez, C. (eds.), *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* (pp. 53-96). Serie Investigación IDEP.
- Real Academia Española (2014). Seguridad. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/seguridad?m=form>
- Robles, J. (2006). Determinación de la Política de Seguridad. En H. Mondragón, (ed.), *Democracia y FF. AA., operaciones conjuntas: civiles y militares en la Política de Defensa* (pp. 165-409). Editorial Sevilla.

Saavedra, D. (2017, 14 de agosto). *La seguridad nacional*. Aucal Business School. <https://www.iniseg.es/blog/seguridad/la-seguridad-nacional/>

Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional. (2015). *Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional*. Sedena.

Turienzo, R. (2016). *El pequeño libro de la motivación*. Alienta Editorial.

Yovera, J. (2014). *La Política de Seguridad Nacional y su relación con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú al 2021* [tesis de maestría, Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima].

Zariquey, F. (2013). Determinación de la estrategia de defensa. *Pensamiento Conjunto*, 1(2), 94-99.