POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL: PROPUESTAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

NATIONAL MULTISECTORAL SECURITY AND NATIONAL DEFENSE POLICY: PROPOSALS FOR ITS IMPLEMENTATION

Eduardo Zamora Chung

e.zamora.chung@gmail.com

Centro de Altos Estudios Nacionales

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8569-6232>

Capitán de Navío de la Marina de Guerra del Perú, especializado en administración, operaciones y gestión marítima, incluyendo la seguridad marítima multidimensional. Actualmente trabaja en la Dirección General de Capitanías y Guardacostas. Es Magíster en Ciencias, en Asuntos Marítimos, por la Universidad Marítima Mundial de Suecia y egresado de la Maestría en Derecho, por la Universidad Privada Antenor Orrego.

Resumen

El presente trabajo, con base en el análisis realizado, pretende presentar propuestas de mejora que faciliten la implementación de la Política Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional. De acuerdo a la Constitución Política del Perú, la seguridad de la nación es un deber primordial del Estado, que garantiza mediante el Sistema de Defensa Nacional, siendo estos temas cuestiones fundamentales para el bienestar de la sociedad.

Palabras clave: seguridad, defensa, objetivos desarrollo sostenible, planeamiento estratégico, políticas públicas.

Abstract

The present work, based on the analysis carried out, intends to present improvement proposals in order to facilitate the implementation of the Multi sectorial Policy of National Security and Defense. According to the Political Constitution of Peru, national security is a primary duty of the State, which guarantees it through the National Defense System, these issues being fundamental for the well-being of society.

Key Words: security, defense, sustainable development objectives, strategic planning, public policies.

Introducción

Al estar definido en el nivel jerárquico más elevado de la normativa nacional, como lo es la Constitución Política del Perú, son deberes primordiales del Estado 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 que se fundamente en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (Constitución Política del Perú [Const.], diciembre de 1993, Artículo 44); considerando además que el Estado debe garantizar la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional (Const., Artículo 163) y, siendo esto concordante con la orientación tomada de la doctrina internacional acerca del enfoque multidimensional de la seguridad, así como del enfoque en la seguridad humana, no cabe duda que la seguridad y defensa nacional, propiamente dicho, es un tema prioritario en la agenda política de la Nación.

En efecto, el Estado, a través de distintos actores, ha venido sumando esfuerzos orientados al establecimiento de una política que conlleve precisamente a proteger a la persona y sociedad en su conjunto, así como también la soberanía territorial, a través de distintas formas de intervenciones estatales, para finalmente, en el año 2017, actualizar la Política de Seguridad y Defensa Nacional con base en las consideradas nuevas amenazas a la seguridad integral. Sin embargo, como parte de la modernización del Estado (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018), se tuvo que actualizar la política en mención, a fin de adecuarla a la metodología general del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para permitir –supuestamente– no sólo su adecuada implementación, sino también su óptimo seguimiento, control y evaluación.

El presente trabajo pretende efectuar un análisis de la actual Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional, a fin de explorar propuestas de mejora. Para ello, en primera instancia se abordarán breves antecedentes, y luego se definirá la situación problemática. Posteriormente, se efectuará el análisis propiamente dicho para finalmente establecer las conclusiones y recomendaciones respectivas.

Antecedentes

Ya en el año 2004, con el Decreto Supremo N° 001-B-2004-DE-SG, se aprobaba una anterior Política de Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, la que, en su diseño, contempló las habituales amenazas al territorio, sin considerar los actuales conceptos y amenazas no tradicionales.

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 012-2017-DE, de fecha 22 diciembre 2017, se aprobó la Política de Seguridad y Defensa Nacional, la cual incorporó los nuevos conceptos y doctrina en Seguridad Nacional, respecto a las nuevas amenazas. Sin embargo, debido a la aprobación de las Guías de Políticas Nacionales del CEPLAN, propias de las políticas de modernización del Estado, la política en mención debió ser actualizada en cuanto a su metodología, diseño, formulación y seguimiento, entre otros. De esa manera, el 23 de julio 2021, se efectuó la actualización correspondiente, publicándose el Decreto Supremo N° 005-2021-DE, que aprueba la actual Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030.

Situación Problemática

Si bien es cierto que la actual Política Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional, tal como se ha mencionado, ha sido promulgada recién en julio del año 2021, su gran problema, similar al de todas las políticas nacionales en el país, es su implementación. Sobre ello, con base en el análisis respectivo, se pretenderán establecer las implicaciones negativas que perjudicarían dicha implementación, a fin de ayudar a corregirlas.

Análisis

Desde la publicación del Decreto Supremo N° 012-2017-DE del año 2017, se habían incorporado a las políticas de seguridad y defensa los enfoques multidimensional y de seguridad humana, identificando como sujetos de la política antes mencionada, no sólo al Estado, sino también a la persona. Es así que, tomando dichos enfoques, la actual política nacional resume el problema público a tratar y resolver como «Alta vulnerabilidad de las personas y del Estado frente a las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional».

Dentro de las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional, se mencionan las siguientes: la corrupción, el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado y la delincuencia común, los desastres naturales, los conflictos sociales y, la depredación ambiental; las cuales tienen como consecuencia negativa la inestabilidad política y social de la Nación. Esa situación no hace más que debilitar la gobernabilidad y aumenta la percepción del miedo en las personas, lo que a su vez deteriora la confianza en las instituciones y crea escenarios de incertidumbre sobre el desarrollo económico y social de la nación.

Del mismo modo, se plantea con base en un análisis prospectivo la situación futura deseada al año 2030 en materia de seguridad y defensa, que se establece como: «Al 2030, al término de la política, reducir el impacto de las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional que ocasionan una alta vulnerabilidad de las personas y del Estado a un nivel medio o moderado. Situación que se revelará principalmente a través del indicador y meta siguiente: 1600 puntos en el índice de paz global».

Para hacer frente a dicho problema público y poder llegar a la situación futura deseada, la política multisectorial, sobre la base de alternativas de solución planteadas, las cuales fueron evaluadas de acuerdo a la metodología y que, a su vez, fueron alineadas con las políticas nacionales relacionadas, estableció tres objetivos prioritarios:

1. Garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacional.
2. Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad política-jurídica-social en el país.
3. Alcanzar las condiciones necesarias contribuyentes a la Seguridad Nacional.

A su vez, a fin de medir el desempeño de la política, sobre el cumplimiento de los objetivos prioritarios se establecieron tres indicadores para cada uno de ellos:

1. Índice de paz global.
2. Índice de estabilidad normal del funcionamiento de la institucionalidad política-jurídica-social en el país.
3. Índice de desarrollo Humano ajustado por desigualdad.

Finalmente, dichos objetivos se lograrían alcanzar mediante la implementación de catorce lineamientos de política, cuya responsabilidad recae en los diferentes sectores. Dichos lineamientos son:

1. Mejorar la participación de los poderes del Estado y la sociedad en la seguridad y defensa nacional.
2. Fortalecer el Sistema de Defensa Nacional con énfasis en una estructura institucional que asegure la articulación de la gestión, seguimiento y evaluación de resultados.
3. Fortalecer las capacidades nacionales destinadas a la defensa de la soberanía e integridad territorial y la protección de la población y el territorio frente a los conflictos y/o amenazas del ámbito externo.
4. Implementar los mecanismos para la integración y cooperación en seguridad y defensa nacional.
5. Fortalecer la respuesta eficaz frente a los conflictos y/o amenazas externas al país.
6. Asegurar la vigencia del estado de derecho, con énfasis en la gobernabilidad y la paz social en el país.
7. Fortalecer las capacidades nacionales destinadas a la lucha contra los ilícitos y violencia organizada en el país.
8. Intensificar la lucha contra la corrupción en todas sus manifestaciones.
9. Fortalecer la gestión del riesgo de desastres en el país con énfasis en la participación de los actores pertinentes y sociedad en su conjunto.
10. Fortalecer la respuesta eficaz frente a los ilícitos y violencia organizada en el país, con énfasis en la prevención.
11. Fortalecer las capacidades y mecanismo destinados a la promoción de la igualdad de oportunidades en las áreas críticas, zonas vulnerables y de difícil acceso del país.
12. Intensificar la construcción de infraestructura pública crítica vinculada a la Seguridad Nacional.
13. Mejorar los instrumentos y mecanismos de preservación y protección del ambiente, especialmente la Amazonía, con énfasis en la adaptación del Perú al cambio climático.
14. Promover el desarrollo de las actividades de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica en función de las necesidades de la seguridad y defensa.

Al analizar el plano metodológico, se entiende que la política analizada ha seguido rigurosamente la metodología del CEPLAN en lo referente a conocer las causas que originan el problema para, finalmente, determinar las alternativas de solución que atacan dichas causas. Ello se plasma en los tres objetivos prioritarios establecidos y sus lineamientos.

Sin embargo, llama la atención que, como instrumentos en el diseño de la política, se hayan efectuado encuestas a supuestos expertos en seguridad (Oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de retiro), a fin de ayudar a identificar el problema público a solucionar. Considerando esto último, el problema público, como una parte de suma importancia en la elaboración de la política ya que es el punto de partida del mismo y, además, constituye un elemento central en el análisis de las políticas públicas (Aguirre y Tamayo, 2019), quizás se pudo ver la manera de validar las encuestas y respuestas a las mismas y, en adición, se pudo considerar el brindar mayor información sobre dicho tema, en uno de los anexos.

Por su parte, es importante mencionar la inclusión de indicadores a los objetivos para poder ir midiendo cómo va el avance hacia su cumplimiento, en atención a la metodología. Sin embargo, bajo el análisis efectuado, los indicadores en mención no son claros en la forma en que se van a determinar, tampoco fijan un estándar o unidad de medida en general, con el cuál se podría efectuar dicha medición o método de cálculo (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2021). De igual manera, no se establecen las metas respectivas para cada indicador.

Del mismo modo, en referencia a la metodología, no se establece para dichos indicadores, un marco de tiempo que permitiría ir verificando el avance en el cumplimiento de los objetivos (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2021). Es más, la única referencia temporal que se hace mención en todo el documento de la política es en el título, «... hacia el 2030», lo que se entiende que para esa fecha se tendría que cumplir con la totalidad de los objetivos.

Sobre ello, si no se fijan metas temporales, se puede, por poner un ejemplo, llegar a determinar que al año 2025 se está al 40% de cumplimiento de los objetivos, y si se vuelve a medir al 2029, quizás sólo se ha avanzado hasta el 45%, dejando de ser los indicadores propuestos herramientas que permitirían corregir el rumbo de manera oportuna, por su falta de temporalidad.

De igual manera, llama la atención que para los catorce lineamientos establecidos no se hayan concretado indicadores. En la política y siguiendo lo dispuesto por el CEPLAN, los lineamientos vienen a ser cursos de acción que pretenden orientar el esfuerzo hacia el logro de la situación futura deseada. Sin embargo, al no tener como ir midiendo ese esfuerzo, al igual que para los objetivos, no se podrían reorientar dichos esfuerzos, hacia una dirección u otra.

Por otro lado, la esta política nacional multisectorial tiene un aproximado de 300 páginas. Eso podría ser entendible considerando lo complejo del tema de seguridad integral, lo cual, a su vez, involucra a varios sectores del Estado. Sin embargo, precisamente su involucramiento multisectorial, es decir, su puesta en práctica e implementación por varios sectores estatales, implica que la política deba ser un texto ágil y comprensible, para una fácil implementación. Para ello, quizás únicamente el cuerpo propiamente dicho de la política debió ir en el documento principal y el resto, tales como la metodología, explicaciones de las razones de ciertas decisiones e instrumentos o herramientas empleadas, se debieron colocar en anexos.

En cuanto a la implementación de la política, el documento llama al compromiso y voluntad de los sectores responsables del cumplimiento de objetivos, lo cual, más que una disposición de cumplimiento obligatorio por parte de los sectores estatales involucrados, parece que se estuviera pidiendo un favor. Eso se relaciona con el siguiente punto que se tocará, respecto al seguimiento y evaluación de la política. Sin embargo, tal como lo menciona Vera (2021), es de suma urgencia la elaboración de un Plan Especial Multisectorial (PEM), debidamente liderado por un sector con la jerarquía necesaria, a fin de que la política sea implementada de manera adecuada.

En la parte de la Evaluación de la implementación y resultados, así como en la parte de seguimiento, se han identificado algunas falencias. En la parte de la evaluación de la implementación y resultados, se le encarga dicha función a la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA), que es una Ofician adscrita al Vice Ministerio de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa, la cual tendría serios problemas en supervisar el trabajo de otros sectores, debido a su precedencia jerárquica. Al respecto, se podría volver a activar la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDNA), la misma que, al haber estado adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, tenía una injerencia vertical sobre los otros sectores, pudiendo de esa manera efectuar una correcta evaluación de la implementación de la política y corregir rumbos hacia el cumplimiento de los objetivos.

Sobre el seguimiento, lo único que indica la política es que se realizará a través del aplicativo informático CEPLAN V.01, pero no menciona qué organización es la que realizará dicho seguimiento. Se entiende que sería también la UGESIDENA, situación que ocasionaría quizás los mismos problemas mencionados para la evaluación de la política, ya mencionados.

Finalmente, considerando la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que forman parte de las políticas nacionales (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2018) y teniendo en cuenta –además– que la condición multidimensional de la seguridad se relaciona con el planteamiento de dichos ODS, sería interesante que, al no estar aún definidos los indicadores de los lineamientos como cursos de acción de los objetivos prioritarios, éstos puedan ser establecidos, relacionándolos con los ODS, lo cual ayudaría a disminuir brechas en relación a las amenazas y preocupaciones en Seguridad y Defensa Nacional, y haciendo a su vez que el Perú incremente su prestigio internacional.

Conclusiones

Queda claro que el gran reto de los sectores involucrados en la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional es su implementación. Para ello, si bien es cierto que metodológicamente dicha Política ha sido elaborada de manera satisfactoria, de acuerdo al análisis, no se habría cumplido con las recomendaciones establecidas en las guías para indicadores del CEPLAN, haciendo que no sea factible la medición de las acciones correspondientes para su cumplimiento, perdiendo la oportunidad de una implementación adecuada.

Asimismo, no se han establecido indicadores para los lineamientos que, como cursos de acción, son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos.

De igual manera, habría que contar con mayor transparencia en cuanto a detalles en la formulación del problema, ya que es un punto crucial para la determinación de las políticas necesarias para lograr resolverlo y conseguir de esa manera llegar al futuro deseado.

Por otro lado, lo extenso del documento propiamente dicho de la política, no permite la agilidad necesaria para su adecuada y oportuna implementación, considerando además que no todos los funcionarios de los distintos sectores y en todos los niveles del gobierno tienen el conocimiento necesario sobre un tema tan complejo como es la Seguridad Nacional.

Asimismo, para una óptima implementación de política, es necesaria la elaboración de un Plan Especial Multisectorial (PEM) que facilite dicha implementación, lo cual involucraría la ejecución de acciones sinérgicas entre los sectores correspondientes.

Por su parte, no sólo para la implementación, sino también para el seguimiento y la evaluación de la política, es necesario que se asigne dichas tareas a una organización sectorial con la jerarquía y nivel necesario, de tal manera que esté por encima de todos los demás sectores involucrados, a fin de conseguir una mayor eficiencia en la ejecución.

Finalmente, el relacionar la política por medio de sus indicadores o lineamientos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ayudaría a acortar las brechas no sólo en Seguridad y Defensa, sino también en otros temas transversales referidos a las amenazas y preocupaciones nacionales.

Recomendaciones

En aras de una adecuada implementación de esta política, sería recomendable establecer indicadores para los lineamientos, y que estos estén relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Asimismo, también con miras a la implementación de la política, se debería desarrollar un Plan Especial Multisectorial (PEM), que facilite y oriente dicha implementación.

Finalmente, es recomendable que se vuelva a activar la Secretaría de Defensa Nacional (SEDE-NA) que, como órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, tendría la jerarquía y autoridad necesaria para estar por encima de los otros sectores y también por encima de las demás entidades del Estado, involucradas en los tres niveles de gobierno.

Referencias

- Aguirre, C. y Tamayo, J. (2019). El análisis de problemas en políticas públicas. La experiencia desde el diseño de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres de la ciudad de Medellín, Colombia. Universidad de Antioquia
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2018). Seguimiento de los ODS no solo es estadístico. <https://www.ceplan.gob.pe/blog/ceplan-seguimiento-de-los-ods-no-solo-es-estadistico/>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2021). Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1724645/Gu%C3%ADa%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20indicadores%20de%20pol%C3%ADticas%20nacionales%20y%20planes%20estrat%C3%A9gicos%20-%20CEPLAN.pdf>
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú de 1993.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Aprueban Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- Vera, P. (2021). Enfoques y Retos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional de Perú. CEPLAN. <https://ceeep.mil.pe/2021/05/27/enfoques-y-retos-de-la-politica-de-seguridad-y-defensa-nacional-de-peru/>