Inclusión social en el contexto de la seguridad, defensa y desarrollo nacional



Capitán de Corbeta
GREGORY PAREDES SAAVEDRA



Introducción

Con el propósito de enfocar al artículo dentro de un escenario que es considerado como un objetivo en la gran estrategia nacional, y conscientes de que las acciones de desarrollo que realiza el Ministerio de Defensa (MINDEF) y sus Instituciones Armadas (II. AA.), son hechos visibles por los pueblos excluidos en las relaciones "Estado-Comunidades pobres", es necesario enlazar estos hechos, y efectuar un análisis tratando de ver la posible incidencia que podrían tener dentro de la política de "Inclusión Social", prioritaria en el actual Gobierno, para disminuir los altos índices de pobreza en el país, utilizando y optimizando el mayor potencial de habilidades y competencias humanas de que dispone.

A fin de cumplir con este objetivo, el señor Presidente de la República, durante el brindis de honor realizado en Palacio de Gobierno, posterior a su asunción de mando como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas con los Altos Mandos Militares, comprometió a sus efectivos para que trabajen en apoyo a la Inclusión Social de una manera más incisiva.

Fundamentos

En la "Conferencia Especial sobre Seguridad" realizada los días 27 y 28 de octubre de 2003 en la ciudad de México, con la participación de los países integrantes de la "Organización de los Estados Americanos", de la cual el Perú es miembro, los países se comprometieron a promover y fortalecer la paz y la seguridad en el hemisferio, determinando que la seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada en diferente forma por amenazas tradicionales, y definiendo las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa, entre las que considera la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, las mismas que afectan la estabilidad y la democracia, enunciando que la pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.

El artículo 171º de la Constitución Política del Perú norma la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo social y económico del país, precepto jurídico que en la actualidad se viene potenciando a través de diversas actividades no militares, desde la óptica de que el significado de seguridad actualmente ha evolucionado y no solo le compete al ámbito militar, sino que tiene varias connotaciones unidas al desarrollo, vislumbrando que no existe "Desarrollo sin



Acción Cívica - Ejército del Perú.

Seguridad ni Defensa sin Desarrollo", siendo estos factores complementarios y vinculantes entre sí para cumplir con objetivos nacionales, por lo que es recomendable incentivar dicha participación normando su actuación con un mayor respaldo.

El artículo 28º del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, aprobado mediante de D/S 001-2011-DE, señala que la Dirección de Apoyo al Desarrollo y Promoción de las Relaciones Civil-Militar propone las normas para la participación de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en el Desarrollo Nacional; coordina con los ministerios y las entidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras, la participación de las FF. AA. en los programas de Desarrollo Nacional; así mismo, impulsa y articula con los ministerios y entidades públicas y privadas los programas de desarrollo que promueva el sector para la pacificación y desarrollo en zonas de emergencia, de frontera y áreas críticas, además de normar y formular estrategias para fortalecer el acercamiento de las FF. AA. a la sociedad civil.

Las perspectivas dadas en la novena política de Estado del "Acuerdo Nacional" referente a la "Seguridad Nacional", establecen que para poder cumplir con mayor eficacia las responsabilidades constitucionales y legales fijadas en el sector Defensa, existen cuatro criterios que orientarán su trabajo: incorporar una visión geopolítica y geoestratégica a los temas de Seguridad y Defensa del Estado peruano; reconocer que la política de Defensa Nacional es una política de Estado que trasciende a los gobiernos; perfeccionar las medidas de fomento de la confianza mutua entre los países de la región, y otorgar una mayor efectividad a la relación entre Seguridad y Desarrollo Nacional —tema que compete al presente artículo—.

Seguridad y Desarrollo

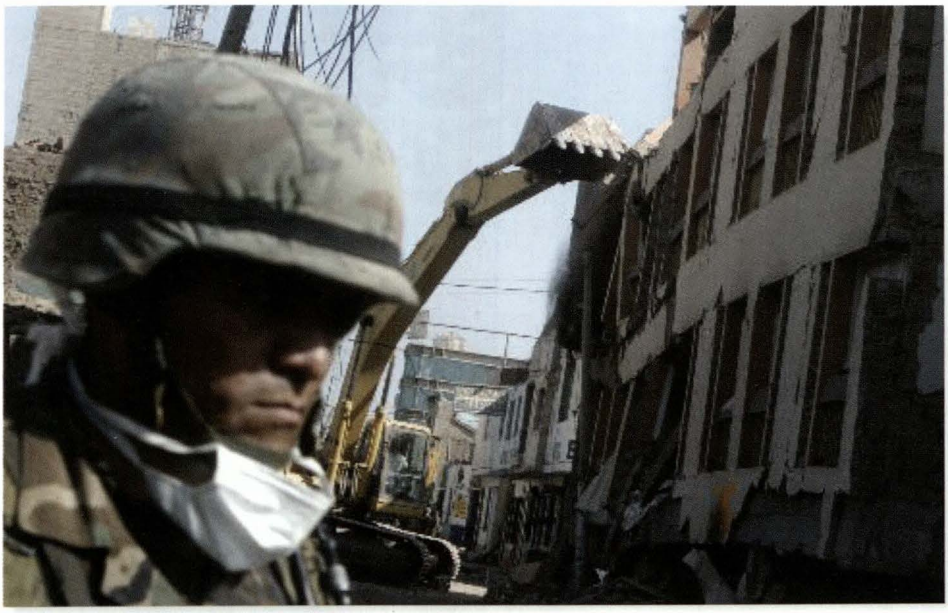
Con respecto al concepto de seguridad, podemos manifestar que es una situación necesaria, permanente y proactiva, con el fin de velar por la paz, la libertad y la inclusión social.

En nuestro país, debe basarse en el desarrollo de acciones en los campos político, económico, social y militar; las mismas que conllevarán determinar que los conceptos de Defensa, Seguridad y Desarrollo deben estar ligados estrechamente para hacer frente y combatir las nuevas amenazas, entre las que destacan el terrorismo, la subversión, el narcotráfico, la depredación de los recursos naturales y del medio ambiente, contrabando, tráfico de armas, etc.

Si bien es cierto que la pobreza y la exclusión social —condición antagónica a la Inclusión Social que se quiere promover en el país— no esta definida como una amenaza interna, su crecimiento sí genera como consecuencia una "Amenaza a la Seguridad Nacional", determinada en el Decreto Supremo Nº 001-B-2004 DE/SG "Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional", párrafo Nº 7, índice (e) "Ruptura del Orden Social", amenaza que ha sido estipulada por lo siguiente: "El incremento del nivel de pobreza extrema, exclusiones sociales y políticas —particularmente en algunas regiones del país— pueden dar lugar a demandas y desórdenes públicos, ocasionando desbordes populares de gravedad, que alteran y dificultan la ejecución de los programas de desarrollo"; es por ello la importancia de superarla con el aporte de todos los sectores del Gobierno.

Ahora bien, el desarrollo ya no es solo expresión del crecimiento económico, sino que hoy se concibe como expresión y camino hacia la libertad de las personas, lo que debe servir para alcanzar el bienestar general de la población nacional.

De modo que, conceptualmente, el bienestar está ligado al Desarrollo, y la seguridad a la Defensa Nacional, concluyendo que no hay Seguridad sin Desarrollo.



Remembrando la afirmación de hace 30 años del secretario de Defensa de los Estados Unidos de América, Robert McNamara, en su libro La Esencia de la Seguridad: "En una sociedad que se moderniza, seguridad significa desarrollo. La seguridad no es quincallería militar, aunque pueda incluirla; la seguridad no es fuerza militar, aunque pueda incluirla; la seguridad no es la actividad militar tradicional, aunque pueda abarcarla. La seguridad es desarrollo, y sin desarrollo no puede haber seguridad".

Esta visión integral y concurrente del Desarrollo y la Seguridad nos ayuda a comprender hoy día cómo las rebeliones, los alzados en armas y los desbordes populares están asociados a los problemas del Desarrollo y la Seguridad. Dicho más directamente: la pobreza y las pocas oportunidades que el Estado brinda a la población comprometen el Desarrollo y afectan la Seguridad. En definitiva, la pobreza y la injusticia social pueden poner en peligro nuestra Seguridad Nacional con la misma fuerza que lo puede hacer cualquier amenaza militar.

Doctrina de Defensa

La doctrina es el conjunto de principios rectores de carácter general que sirve de orientación y soporte a las actividades de una organización pública o privada, para que esta logre sus metas y objetivos, constituyéndose en una herramienta de trabajo que orienta el quehacer institucional.

El origen de la doctrina surge de la teoría general a una teoría particular, a partir de una situación concreta, siendo el resultado de la concatenación de la teoría y de la práctica; en consecuencia, significa contar con una teoría formulada a partir de las experiencias y lecciones obtenidas en la práctica, para su aplicación en el futuro.

La doctrina es un cuerpo de principios fundamentales que guían las acciones; es parametrada, pero requiere juicio en su aplicación. También son todas las formas de guía y dirección de las fuerzas disponibles. Asimismo, es la aplicación de la teoría a un sector de la realidad bajo un conjunto de principios y pautas sobre una materia que se articula mediante conceptos.

Tratándose de Seguridad y Defensa, los conceptos que usualmente influyen en su formulación son: poder, política, estrategias, amenazas, crecimiento, desarrollo, seguridad, guerras, crisis, conflictos, marginación, subversión, terrorismo, entre otros;

normando el conocimiento de acuerdo a principios que orientan su aplicación, conforme a las posibilidades y circunstancias, y así alcanzar los objetivos deseados.

Sirve de guía en todo momento: antes, durante y después de una concepción estratégica; antes, porque forma la mentalidad del estratega; durante, porque por su influencia se usan métodos en el proceso de planeamiento, y después, porque ilustra y dinamiza los elementos del poder.

La eficacia de una doctrina depende de dos factores fundamentales: que se apoye en una teoría correcta y que se base en el conocimiento concreto de la realidad. Por su naturaleza, los conceptos y principios que la doctrina establece deben ser revisados y evaluados periódicamente en función de los cambios del entorno, a fin de determinar las modificaciones y actualizaciones necesarias.

En resumen, podemos establecer que la doctrina es el conjunto de principios y valores que sirven de guía y soporte para la ejecución de acciones de instituciones de diversa naturaleza, la misma que está basada en la teoría y en la realidad concreta, nacional e internacional.

Rol de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional

En toda sociedad racionalmente organizada, el Estado es responsable de la formulación de la política de Seguridad y Defensa Nacional. Dicha política pone en ejecución las disposiciones emanadas de la Constitución, las mismas que responden a concepciones teórico-doctrinarias que hace suyo el Estado.

La política de Seguridad y Defensa Nacional debe incluir objetivos y políticas suficientemente claros y amplios, para que los órganos del sistema de Defensa Nacional y la ciudadanía en general, puedan adoptar las acciones necesarias que dichas políticas requieran para su implementación y cumplimiento.

La doctrina orienta las actividades de Seguridad y Defensa Nacional dirigidas al logro de los objetivos de seguridad, efectuando y desarrollando planeamientos, estableciendo objetivos realistas y sus respectivas prioridades, adecuando la estructura del Estado de manera que permita implementar en forma efectiva los planes de Seguridad y Defensa, de acuerdo con los objetivos y el presupuesto nacional.

La doctrina orienta también la concepción estratégica dirigida a enlazar la política de Desarrollo con la política de Seguridad y Defensa Nacional.

Situación de las Fuerzas Armadas en el Desarrollo

Las "Acciones de Desarrollo en el campo no militar de la Defensa" son actividades lideradas por el sector Defensa y las respectivas Instituciones bajo su mando, en coordinación y apoyo de otros sectores gubernamentales; normalmente se realizan en las zonas marginales y de mayor pobreza del país.

Las "Acciones de Desarrollo" tienen por finalidad mejorar las condiciones socioeconómicas y de bienestar de la población, así como apoyar en las necesidades básicas de los habitantes de poblaciones de menores recursos, constituyéndose actualmente en un aporte importante de las FF. AA., en su participación en el desarrollo de dichas zonas y, por ende, su contribución tangible a la Seguridad Nacional.

"Las 'Acciones de Desarrollo' tienen por finalidad mejorar las condiciones socioeconómicas y de bienestar de la población, así como apoyar en las necesidades básicas de los habitantes de poblaciones de menores recursos, constituyéndose actualmente en un aporte importante de las FF. AA.".

Por lo general las "Acciones de Desarrollo" se realizan por uno o dos días periódicamente y en lugares predeterminados. Consisten en apoyar a los pueblos pobres y excluidos del país con corte de pelo, diagnósticos médicos —medicina general, ginecología, pediatría, odontología—, entrega de medicinas, víveres, material educativo, materiales para organizaciones comunales, etc.

Como lo hemos manifestado, el artículo 171º de la Constitución Política del Perú establece la participación de las FF. AA. en el desarrollo socioeconómico del país; dicho precepto constitucional está contenido, desarrollado y ampliado en las leyes orgánicas del MINDEF, en cada una de las leyes orgánicas de las II. AA., en sus manuales de organización y funciones, en sus reglamentos, directivas y normas complementarias.

En ese sentido, desde tiempo atrás existen antecedentes concretos que evidencian el aporte de las FF. AA. al Desarrollo Nacional, tales como la participación transitoria de las Unidades de Ingeniería del Ejército del Perú en el plan vial nacional o en el desarrollo de fronteras vivas y de polos de desarrollo,

realizado por las Unidades Militares de Asentamiento Rural (UMAR). Las UMAR fueron creadas para apoyar el desarrollo en zonas agrestes de la selva y zonas de escaso desarrollo, brindando facilidad para poblar y colonizar dichos lugares; para ello, estas Unidades contaban con equipos necesarios para abrir nuevas vías, siendo su dotación complementada con oficiales veterinarios que promovían las técnicas en crianza de animales, y la participación de especialistas en agricultura, que capacitaban y proporcionaban asistencia técnica a las comunidades. La Marina de Guerra hacía lo propio con las acciones cívicas en la costa, a lo largo de los ríos amazónicos y en la zona lacustre de Puno; y los vuelos cívicos de la Fuerza Aérea en áreas donde las líneas aéreas comerciales no llegaban. Todo ello complementándose con la participación permanente de organizaciones de carácter empresarial como el FAME, SIMA, SEMAN, etc.

Sin embargo, podemos apreciar que todo este esfuerzo no ha sido sostenido y permanente; por el contrario, ha tenido marchas y contramarchas, oscilando entre los vaivenes de una decisión política a veces favorable a su continuidad y en otras opuestas a su participación; muchas veces motivada por la falta de una política gubernamental o también por la distorsión originada al elegir la metrópoli para la aplicación de estos proyectos, colisionando con la iniciativa privada y originando conflictos innecesarios, los que obligaron a abandonarla,



Aplicando políticas favorables de apoyo civil.

sin contemplar la situación de las zonas de menor desarrollo y extrema pobreza, no obstante constituir el principal objetivo del Estado.

Por otro lado, en el aspecto del recurso humano existe un vacío a ser considerado en los centros de formación de las FF. AA., y es que se gradúan de sus respectivos centros académicos y no han tenido o no tienen una preparación que les permita tener una visión integral del desarrollo del país, tomando como base la realidad de los pueblos alejados de la República, donde prestan servicio en todos los grados a lo largo de su carrera profesional; tampoco existe un fomento a su participación en el "Campo no militar de la Defensa", que incentive un trabajo solidario a favor de la Inclusión Social de las poblaciones que viven en pobreza, y donde ellos tengan acceso.

Conclusiones

Considerando que la concepción moderna de seguridad es amplia y es sinónimo de desarrollo, podemos ratificar el primer concepto de seguridad y describirlo: seguridad es la condición necesaria por la cual los gobiernos deben tomar acciones con el objetivo de velar por la paz, la libertad y la inclusión social, estableciendo como conclusión que las características principales de la seguridad son: permanente, prioritaria, proactiva y general.

Por lo tanto, referente a los conceptos, alcances vertidos, y sobre todo teniendo presente cómo se realizan las "acciones de desarrollo" en el contexto de la Seguridad Nacional, nos damos cuenta de que ellas no cumplen con ninguna de estas características, debido a que no son permanentes; por el contrario, son transitorias, se dan cada cierto tiempo por espacios muy cortos y pocas veces al año; no son prioritarias, sino secundarias; no son proactivas, ya que son totalmente rutinarias en el transcurso de su participación; no son generales, ya que son específicas a zonas y lugares predeterminados.

Estas conclusiones no quieren sugerir que las acciones de desarrollo no juegan un papel de apoyo y acercamiento a la población, ni que deban ser eliminadas, sino más bien reiteran que deberían ser mejoradas con el objetivo de lograr un mayor impacto social en la sociedad excluida del país, de manera que ello nos obligue a reflexionar acerca de actos que contribuyan a la Seguridad y Defensa Nacional.

En cuanto al potencial humano, una vez que los miembros de las FF. AA. sean debidamente preparados en temas de desarrollo humano, amparando con

bases legales su participación, y normando a través de directivas el innovador rol que cumplirán, su participación en la "Inclusión Social" será más efectiva, reafirmando ante la sociedad peruana que son elementos importantes para afrontar futuros retos en provecho del desarrollo socioeconómico, la Seguridad y la Defensa Nacional.

En tanto, y por la realidad nacional existente, las "acciones de desarrollo en la inclusión social en su nuevo contexto" deben ser potenciadas, reestructuradas y respaldadas desde el más alto nivel de gobierno con una reforma doctrinaria y de concepto funcional, fortaleciendo las relaciones civil-militar, convirtiéndose en una necesidad impostergable en el Desarrollo y la Seguridad Nacional.

Recomendaciones

Antes de efectuar la recomendación respectiva, mencionaremos que esta no se dará en forma empírica, sino más bien se la ha concebido luego de haber concluido varias iniciativas personales, reflejadas en trabajos que detallo, los mismos que han sido evaluados proactivamente por los órganos técnicos competentes de opinión, siendo gestor de los proyectos "Nueva Visión de las FF. AA. en el Desarrollo Socio Económico del Perú" y "Desarrollo de la Frontera



Acciones de desarrollo de inclusión social.

del Putumayo"; promotor del "Proyecto de Ley que promueve la participación de los miembros de las FF. AA. y la PNP en el desarrollo de las zonas de extrema pobreza", y del "Proyecto de Ley Marco que establece la Participación del sector Defensa y del Interior en el Desarrollo y la Inclusión Social en el país en áreas de pobreza y zonas de frontera".

Los trabajos en mención se han dado después de una ardua labor y un gran esfuerzo, y se enfocaron desde el punto de vista de que cuando la causa es justa y la convicción es firme, los caminos se abren y los objetivos se logran; contando con el respaldo de las II. AA. y el MINDEF, formando así parte del proceso de planeamiento estratégico concluido en el más alto nivel, sentando las bases para la iniciación de la participación de las FF. AA. en apoyo a la Inclusión Social.

Los preceptos teóricos precedentemente descritos en el artículo, acerca de una Política de Desarrollo Nacional, Doctrina, Seguridad, Desarrollo y Defensa Nacional, han sido dispuestos con el fin de integrarlos con las "Acciones de Desarrollo" que realiza el sector Defensa y sus II. AA., y la connotación que estas últimas tienen sobre estos factores, para poder referirnos al tema que nos interesa, "La Inclusión Social en la Defensa Nacional", esbozando recomendaciones que las dejaré a consideración del lector.

Al respecto, es indispensable encontrar nuevos rumbos, reformulando roles, funciones y doctrinas —conforme lo estipula su temática— en lo que concierne a la Seguridad Nacional, asociados directamente a la contribución de las FF. AA. en el desarrollo y la Inclusión Social en el país, buscando una participación más efectiva, eficaz y eficiente, y coadyuvando al progreso de los pueblos pobres del Estado peruano; estableciendo directivas y un marco legal específico, dándoles estricto cumplimiento mediante un órgano de supervisión y control, las citadas normas se orientarán con mayor énfasis a la conformación de un amplio frente de lucha contra la pobreza, integrado por todo el personal de las FF. AA., apoyando a los diferentes sectores del Gobierno.

Esta experiencia y actividades de apoyo de las FF. AA. al Desarrollo Nacional, pueden articularse de una mejor manera integrándolas a través del Ministerio de Defensa, con el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), cuyo órgano rector es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), siendo prioridad las zonas de pobreza y de frontera, donde la presencia del Estado tenga mayores limitaciones.

Por ello, también, como planteamiento y aporte al gran sistema a impulsar por el Estado, debemos potenciar la participación física e intelectual del personal

"Esta participación contribuirá al desarrollo, pero como antesala se tiene que sensibilizar socialmente a dicho personal con actividades solidarias en su etapa de formación, apoyando a la población; y como consecuencia de ello, ayudar al país adhiriendo a dichos grupos sociales, trabajando codo a codo con ellos, para lograr el bienestar general en sus respectivas comunidades".

de las II. AA., a través de su capacitación en la formulación de proyectos de desarrollo humano en favor de los pueblos olvidados, previa evaluación de los órganos de educación de las II. AA. y del MINDEF, con la aprobación de los Estados Mayores, a fin de determinar en qué niveles del personal militar sería recomendable dar esta instrucción.

Esta participación contribuirá al desarrollo, pero como antesala se tiene que sensibilizar socialmente a dicho personal con actividades solidarias en su etapa de formación, apoyando a la población; y como consecuencia de ello, ayudar al país adhiriendo a dichos grupos sociales, trabajando codo a codo con ellos, para lograr el bienestar general en sus respectivas comunidades, puesto que los miembros de las FF. AA. son los que mejor conocen su realidad, la realidad nacional y el Perú profundo.

Solo así estarán en condiciones de contribuir a la Inclusión Social del país con su experiencia y con mayor énfasis, identificando posibles polos de desarrollo, reflejado en aportes individuales o colectivos del personal de las II. AA., en zonas donde la presencia del Estado es poca o casi nula, canalizando sus sugerencias a los sectores responsables de ejecutarlas, a fin de que los plasmen en proyectos de desarrollo en beneficio de estas poblaciones.

De esta forma los efectivos de las II. AA. actuarían como agentes facilitadores e impulsadores de actividades menores de desarrollo rural y como estrategia de ocupación territorial, ejerciendo liderazgo con solidaridad y sensibilidad, despertando el interés de superación de dichas poblaciones.

En tal dirección, y consecuente con nuestro planteamiento, las actividades académicas y funcionales futuras que normarán la preparación, los mecanismos y función de los elementos castrenses en el desarrollo socioeconómico del país, no deberán afectar la filosofía, ni las funciones inherentes militares de sus miembros; tampoco se tendrá que colisionar con las prácticas de la leal y honesta competencia de empresas particulares, porque el proceso de actividades

de desarrollo se dará en zonas donde no hay participación del sector privado, pero sí se requerirá de una permanente coordinación entre todos los sectores que participarán de esta acción conjunta, colaborando en el cumplimiento de un objetivo nacional: "La Inclusión Social de nuestros compatriotas olvidados".

Apreciación Final

Es de relevancia destacar que el compromiso determinado por el Jefe Supremo de las FF. AA. a sus subordinados es óptimo, en razón de que sus miembros por función y naturaleza, actúan en los lugares más alejados y en las fronteras, allí donde no llegan otros funcionarios públicos y donde se encuentran las poblaciones de extrema pobreza, siendo los servidores de la patria que trabajan en los sitios más recónditos, donde no existe presencia efectiva del Estado, interactuando socialmente con las poblaciones más pobres, haciendo un mayor contacto en las zonas excluidas de nuestro territorio, percibiendo in situ la pobreza real y actual del Perú.

De hecho, en cumplimiento con la política de Inclusión Social del presente Gobierno, se vienen dando lineamientos estratégicos desde el más alto nivel: en el Ministerio de Defensa, mediante la formulación del diseño estratégico de la Directiva 001-2012 MINDEF/VPD/A/02 Enero 2012: "Directiva para normar acciones de Desarrollo e Inclusión Social con participación del sector Defensa y las II. AA.".

Y en la Comisión de Defensa del Congreso de la República se promueve un marco legal específico a través del Proyecto de Ley Nº 1330/2011. CR de fecha 12 de julio de 2012, "Proyecto de Ley que establece la participación del sector Defensa y del Interior en el desarrollo y la Inclusión Social en el país en áreas de pobreza y zonas de frontera".

Para finalizar el artículo, me permito, con extrema humildad y sencillez, dar una apreciación muy particular y mínima sobre el tema, y es que en un futuro no muy lejano, avizoro que este rol será gran parte del sustento, vigencia y presencia de las FF. AA. en la vida nacional.

Bibliografía

1. Inteligencia Estratégica en un Estado Democrático; y Aportes Para Una Nueva Visión de la Seguridad y Defensa Nacional, Dr. Jaime Castro Contreras.

