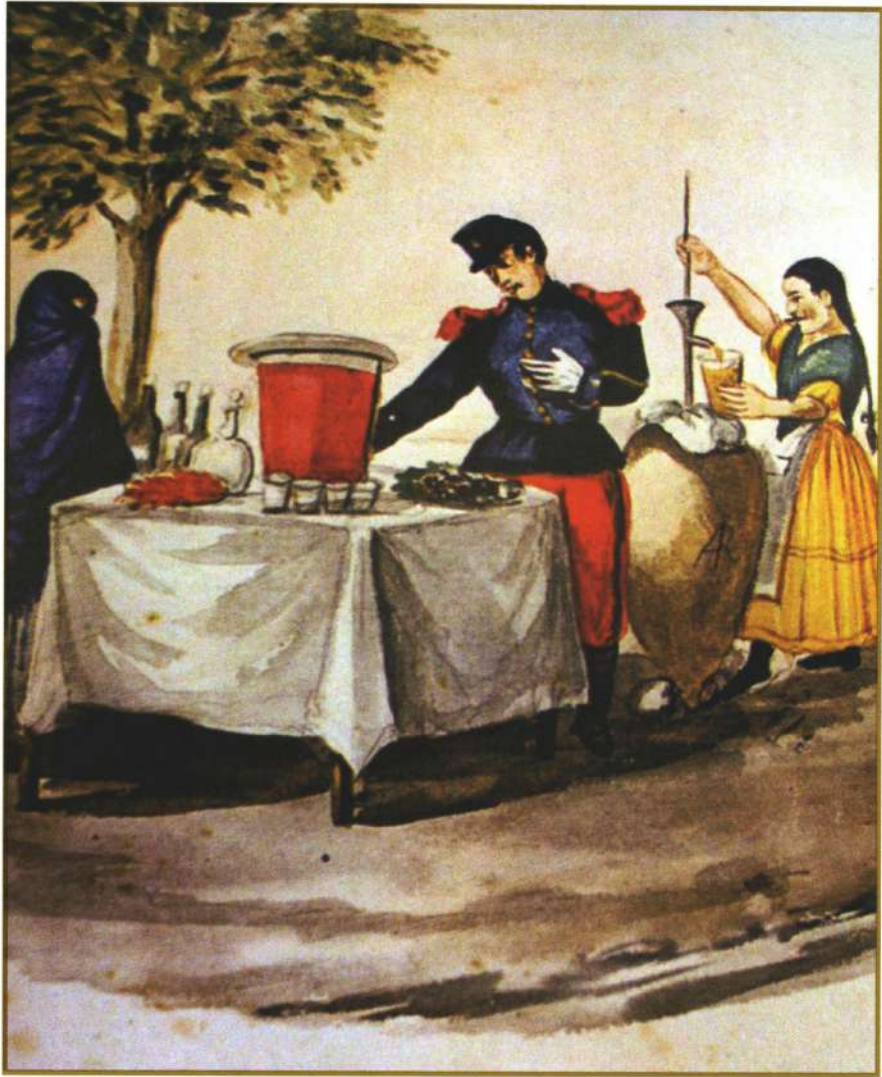


La Reforma Constitucional referida a la Defensa Nacional

Raúl Chanamé Orbe*

Lex

* Profesor de Derecho Constitucional de las universidades San Martín de Porres, Inca Garcilaso de la Vega. Director General de la Revista "Abogados".



Vivanderas.

El proyecto de reforma a la Constitución de 1993 presenta un conjunto de modificaciones en lo que respecta al rol de la defensa y la seguridad que es necesario analizar para resaltar sus aciertos, así como observar sus omisiones y evitar contradicciones futuras en su aplicación.

I. Antecedentes.

En la Constitución Política del Perú de 1993, en vigencia se establece que la Seguridad y Defensa Nacional es una responsabilidad del Estado, para lo cual se institucionaliza el Sistema de Defensa Nacional y que este es presidido por el Presidente de la República.

La finalidad de las FF. AA. es garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, otorgándole responsabilidades de control del orden interno en los regímenes de excepción, incluyen en este capítulo de la Constitución a la PNP. Disponiendo además que en las Fuerzas Armadas y PNP la disciplina, las leyes y los reglamentos regularán sus actos tanto para sus atribuciones y competencias.

Indica también que la Fuerzas Armadas y PNP nos son deliberantes y están subordinadas al poder constitucional.

Se le asigna a las Fuerzas Armadas la función de participar en el desarrollo socioeconómico del país y en la Defensa Civil.

Dispone además que el personal de los institutos armados será fijado por el Ejecutivo y los ascensos a generales y almirantes serán otorgados por el Presidente de la República y que en casos de delito de función los miembros de las Fuerzas Armadas y PNP serán sometidos al Código de Justicia Militar.

II. Proyecto actual de reforma constitucional.

Tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica del proyecto de reforma se ha incluido el tema la defensa y la seguridad nacional, en la primera parte se ha establecido los derechos políticos y los deberes patrióticos; por otro lado, en la parte operativa se ha establecido las prerrogativas institucionales de las Fuerzas Armadas.

1. Parte dogmática.

En el artículo 46 del proyecto referido a las condiciones de la ciudadanía y el derecho al



voto se consigna: “los miembros de la Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho a voto y a la participación ciudadana. No pueden postular a cargos de elección popular ni participar en actividad partidarias mientras no hayan pasado a situaciones de retiro”

Se reconoce así un derecho ciudadano que los uniformados tenían restringido, basado en perjuicios que lo único que consiguió fue aislar más el estamento militar de la sociedad en su conjunto. Esta demanda se plantea en el debate constituyente de 1933, 1979 y más recientemente en 1993, sin embargo no prosperó a pesar de que en América Latina la mayoría de estados reconoce este derecho, con la excepción de Ecuador y Colombia. En nuestro entender, esta innovación es un acierto.

Dentro de los cambios que introduce la Constitución se ha establecido un artículo (54) referido a los deberes fundamentales, en alusión al compromiso que tenemos los ciudadanos con el orden constitucional establecido, así se establecen dos obligaciones para con la defensa la seguridad como son el inciso: 1) “Honrar al Perú y a los símbolos de la patria; defender la soberanía, integridad territorial, autodeterminación y los valores democráticos, contribuir al bienestar económico”. Según este inciso es obligación de todo peruano, independiente de su edad, género o condición (civil o militar) el participar en la defensa nacional que, como lo sostiene la doctrina del Centro de Altos Estudios Nacionales, va más allá de los tiempos de conflicto, pues ella es entendida como acción permanente en el frente militar o civil. No por

casualidad, este inciso también permite que todos los peruanos, incluyendo los uniformados, defiendan los valores democráticos y deben contribuir al bienestar económico.

Además se incluye como deber de todos los peruanos el siguiente inciso: 8: “Colabora con el mantenimiento de la paz y la seguridad”. Así todos los peruanos estamos obligados a contribuir con la generación de un ambiente de paz permanente en el ámbito interno, subregional y por qué no en el ámbito mundial, abogando por la distensión y entendimiento entre los pueblos y estados; renunciando, de ser posible, a tratar nuestras diferencias por procedimientos violentos, generando una cultura de paz. Hoy la paz es asumida como un derecho humano de naturaleza universal que penaliza el belicismo, y que puede ser exigido en función de pactos y tratados. Este inciso asocia seguridad a la paz, ello implica que para mantenerla debemos contribuir a generar una seguridad ya no solo contra fuerzas convencionales estatales, sino también contra aquellas irregularidades no estatales que vulneran o amenazan la paz.

Se incorpora (Art.7)) la enseñanza de valores constitucionales, tanto a civiles, como a militares y policías.

Aunque no está consignada en esta sección el establecimiento del servicio militar voluntario, implícitamente ha restituido un derecho fundamental a todos los jóvenes mayores de 18 años al decidir libremente sobre su opción de contribuir a la defensa nacional a través de su preparación castrense. Téngase en cuenta que todos estamos obligados a defender la patria, más es libre el escoger el camino del alistamiento en las Fuerzas Armadas.

En esta misma parte de la Constitución se ha establecido el orden constitucional por la cual el personal militar y policial tiene el deber de desobedecer las órdenes que imparten sus superiores contra el poder civil legítimamente constituido. Todos tienen el derecho de insurgir en defensa del orden constitucional. Esta, sin duda, es una innovación dentro de la esfera de las convicciones individuales de los civiles y uniformados.

2. Parte orgánica.

En el proyecto de la Reforma Constitucional el rubro de la Defensa Nacional está ubicado en el Capítulo XIV del Título IV de la Reforma correspondiente a la estructura del Estado.

La propuesta de reforma constitucional, a diferencia de la Constitución vigente solo abarca el concepto de Defensa Nacional suprimiendo el término de Seguridad, se puede inferir que esto se debe a que el concepto de Seguridad es muy amplio e implica una participación más activa de la Fuerzas Armadas, hecho que al parecer se quiere evitar. Por otro lado, podemos apreciar que la Policía Nacional ya no está comprendida en este capítulo, buscando con ello que esta institución sea lo menos militarizada posible.

De manera general, el tema de la Defensa Nacional ha sido separado de lo referente al orden interno, siendo la Defensa Nacional tarea de las Fuerzas Armadas y el orden interno tarea de la Policía Nacional, pudiendo participar las Fuerzas Armadas únicamente cuando se decreta el Estado de emergencia en el marco del régimen de excepción.

El proyecto incluye cuatro artículos referidos a al Defensa Nacional.

2.1. Artículo 222°: Política de Defensa Nacional.

“La Defensa Nacional es una política de Estado de carácter permanente. Se desarrolla, en los ámbitos internos y externos. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en ella de conformidad con la ley”.

Esta reforma establece a la Defensa Nacional, como una política de Estado de carácter permanente, mas no integral como lo considera la Constitución vigente.

La Defensa Nacional como concepto, gira en torno a la protección armada del Estado con respecto a su integridad territorial, su soberanía y autodeterminación.

En este sentido, la defensa es un conjunto basado en coordinación, multisectorial tendiente a justipreciar el llamado poder nacional y su dirección corresponde al más alto nivel de Estado y es un camino que sirve al del desarrollo nacional.

Entonces, la defensa puede ser militar o no militar en su carácter, en donde esta compromete a un sinnúmero de sectores públicos y privados de nuestra sociedad.

Se desarrolla en los ámbitos internos y externos; en lo interno está orientada a preservar al Estado en sí, y a la colectividad nacional de las amenazas que pueden surgir dentro del territorio que pongan en riesgo su existencia y el logro del bienestar; en lo externo para garantizar la soberanía, independencia e integridad del Estado frente a las amenazas que surjan desde el exterior del país.

De allí la importancia de establecer un sistema de defensa que va más allá de lo puramente castrense, que pudiera abarcar desde los campos educativos hasta el diplomático.

Al soslayar el sistema de Defensa Nacional se obvia la ley (Suscrita el 8 de noviembre de 1991) que establecía precisamente una política de Estado permanente, manifiesta o latentes por lo tanto la defensa debe ser igualmente permanente. Además, precisa que todos los peruanos deben participar en ella.

2.2 Artículo 223°: jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.

“El presidente de la República es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas. La responsabilidad política corresponde al ministro de Defensa”.

El segundo artículo se ocupa de la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas del jefe de Estado. Esto es natural a la esencia de las funciones de un jefe de Estado. Él tiene la responsabilidad de velar por la seguridad del Estado, por lo tanto el debe ser el jefe supremo de las Fuerzas Armadas. La diferencia con la Constitución de 1993, en este proyecto incluye la responsabilidad política, la cual recae en el Ministro de Defensa.

Esto es obvio, pues el presidente es irresponsable políticamente, no obstante, consideramos que se hace explícita esta responsabilidad para establecer la línea de mando que el ministro de Defensa está encima, formal y materialmente, incluso del comando conjunto de las Fuerzas Armadas, que es el ente de ejecución de lo decidido por el responsable de las Fuerzas Armadas.

2.3 Artículo 224°: Instituciones integrantes de las Fuerzas Armadas y carácter no deliberante.

“Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. No son deliberantes y están subordinada al orden constitucional y a los organismos que lo integran.

Tienen a su cargo la planificación y ejecución del ámbito militar de la Defensa Nacional, participan de la Defensa Civil y en las misiones de paz internacionales, de acuerdo con la política que establece el Poder Ejecutivo.”

Este artículo involucra a los artículos 165-169 y 171 de la Constitución Política de 1993, con relación a ella se puede apreciarlo siguiente:

Se reitera el concepto de que las Fuerzas Armadas no son deliberantes. Este concepto ha generado más de un comentario en el sentido de que este precepto prohíbe la discusión o el razonamiento entre los miembros de esta institución. Consideramos que si el propósito es impedir que los uniformados discutan las órdenes de los poderes civiles se debía expresar en esos términos y no usar una redacción que por su imprecisión ahonda el perjuicio contra los integrantes de las Fuerzas Armadas

Además de no ser deliberantes y esta subordinados al orden constitucional, adiciona el concepto que también están subordinados a los organismos que la integran, lo que se puede reducir una variante: las Fuerzas Armadas corporativamente ya no participan en el desarrollo económico y social del país,

aspecto que le daba cierta implicancia a estas a realizar tareas distintas a los de naturaleza militar. Ahora debe limitarse a las tareas del ámbito militar de la Defensa Nacional, lo cual restringe sus competencias particularmente en tareas de apoyo, lo cual se haría por los recursos humanos y materiales con que se cuenta para desarrollar estas tareas. Otro aspecto que incluye este artículo es el referido a que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en misiones de paz internacionales, dentro de los valores del derecho humanitario.

2.4 Artículo 225°: Servicio Militar Voluntario.

La ley regula las modalidades de prestaciones del Servicio Militar Voluntario. El Estado propicia la profesionalización gradual del personal del servicio militar de las Fuerzas Armadas.

La Ley del Servicio Militar N° 27178 del 28-09-1999, establece que es un honor y una de las formas de cumplir con la obligación patriótica que tiene todos los peruanos de participar en la Defensa Nacional y contribuir al desarrollo. Esta norma legal dispone en su artículo 6° que queda prohibido el reclutamiento forzoso como procedimiento de capacitación del personal para ser incorporado en el proceso activo.

Como se puede apreciar, la Ley del Servicio Militar es de carácter voluntario, diferente a lo estipulado en la Constitución Política de 1993, pues en ella se establece su obligatoriedad, siendo por lo tanto conveniente la modificación de la Constitución en este aspecto. Por otro lado, se debe tener en cuenta que en el Derecho Comparado, existe el servicio militar que hoy es de carácter voluntario.

No obstante, esta ley ha creado un déficit de recursos humanos que podría tornarse grave en caso de conflictos, pues por distintas razones, no hubo una adecuada difusión en los diferentes medios de comunicación en el ámbito nacional de los derechos y beneficios que brinda la ley, como el derecho a una capacitación técnico laboral, recibir prestaciones de salud, continuar estudios primarios, secundarios o superiores, alimentación, dotación de prendas, asignación económica; al licenciarse entre otros beneficios, la bonificación de 10 puntos sobre 100 cuando postule a las escuelas de las FF. AA. y PNP; descuento del 50 % en el pago de ingreso, etc.

III. A modo de resumen.

Una visión panorámica nos permite ver que al lado de un conjunto de innovaciones y aciertos, también se dejan ver algunas limitaciones, omisiones y ambigüedades que en vez de hacer más eficientes y actuales a las Fuerzas Armadas no les permite tener un marco legal coherente con su importante misión. Así podemos anotar los siguientes puntos resaltantes:

En el Art. 222 evita mencionar el término Sistema de Defensa Nacional.

En el Art. 222 no establece la finalidad de la Defensa Nacional.

En el Art. 222 no le reconoce el carácter integral de la Defensa Nacional, solo reconoce su carácter permanente.

En el artículo 223 omite establecer la finalidad de las Fuerzas Armadas, esto obligará a establecer la finalidad en normas legales de menor jerarquía, lo que puede afectar su temporalidad e interpretación, así como su carác-



ter apolítico menoscabado la importancia de las Fuerzas Armadas al no establecer su rol en forma constitucional. A diferencia de la Policía Nacional que sí posee una finalidad (Art. 226°).

En ningún artículo se establece el rol de las Fuerzas Armadas en cuanto al desarrollo, de lo que se desprende inequívocamente que el Desarrollo Nacional deja de ser una función constitucional de las Fuerzas Armadas.

Se ha omitido el Art.174 de la actual

Constitución que establece que solo las Fuerzas Armadas y PNP pueden poseer y usar armas de guerra; que cualquier arma de guerra que está en el país pasa a ser propiedad del Estado sin proceso de indemnización; esta omisión abre un abanico de posibilidades de interpretación legal que pueda ir de una mayor restricción, que implique inclusive al personal militar hasta una mayor liberación de la norma, aceptando el empleo de armas de guerra por civiles; por lo que es más conveniente definir este aspecto en la ley fundamental.