



Análisis y reflexiones de la Política de Seguridad y Defensa
Nacional en pos del fortalecimiento de la Seguridad
Nacional: 2001 – 2018

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

DOCTOR

AUTOR:

Mg, Zavaleta Ramos Humberto

ASESORES:

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Defensa Nacional

LIMA -PERÚ

2018

Declaración Jurada de Autoría

Mediante el presente documento, Yo, **Humberto ZAVALETA RAMOS**, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 43903557, con domicilio real en **Avenida Andrómeda - Condominio Torres de Matellini Block 17 A Dpto. 404**, en el distrito de Chorrillos, provincia de Lima, departamento de Lima, egresado del Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica de la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN-EPG) declaro bajo juramento que:

Soy el autor de la investigación que presento ante esta institución con fines de optar el grado académico de Magister.

Dicha investigación no ha sido presentada ni publicada anteriormente por ningún otro investigador ni por el suscrito, para optar otro grado académico ni título profesional alguno. Declaro que se ha citado debidamente toda idea, texto, figura, fórmulas, tablas u otros que corresponde al suscrito u a otro en respeto irrestricto a los derechos del autor. Declaro conocer y me someto al marco legal y normativo vigente relacionado a dicha responsabilidad.

Declaro bajo juramento que los datos e información presentada pertenecen a la realidad estudiada, que no han sido falseados, adulterados, duplicados ni copiados. Que no he cometido fraude científico, plagio o vicios de autoría; en caso contrario, eximo de toda responsabilidad a la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales y me declaro como el único responsable.



Humberto ZAVALETA RAMOS

D.N.I. N° 43903557

Conformidad del Jurado Evaluador

Los abajo firmantes, miembros del jurado evaluador de la sustentación de tesis titulada: “Análisis y reflexiones de la Política de Seguridad y Defensa Nacional en pos del fortalecimiento de la Seguridad Nacional: 2001 – 2018”, dan conformidad de la defensa a cargo del tesista: Humberto ZAVALETA RAMOS, sugiriendo se continúe con el procedimiento para optar el grado académico de: Doctor.

Presidente (a)

Secretario (a)

Vocal

Dedicatoria:

A mi esposa Yanilce y mis hijos Chichi, Claudia, Bruno y Karen, por todo su amor, apoyo y comprensión durante el desarrollo del trabajo de investigación.

A mis padres Humberto y Rosa, (QEPDDDG) por ser el mejor ejemplo de vida que unos padres le pueden dar a un hijo y que se mantiene en mi reconocimiento eterno.

Al Centro de Altos Estudios Nacionales que es la única institución que promueve el pensamiento estratégico nacional e inculcador de visión país, que todo peruano debe conocer.

Agradecimientos:

Al Centro de Altos Estudios Nacionales por inculcarme la esencia de ese pensamiento estratégico nacional y visión país.

A los catedráticos que con sus enseñanzas forjaron el análisis crítico necesario en los temas de Desarrollo, Seguridad y Defensa Nacional.

A mis compañeros del I – Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica, por tantas horas de estudio y esfuerzo juntos.

Índice de tablas

Tabla 1	Especificidades de la Políticas Públicas de defensa	38
Tabla 2	Principales funciones CODENA/SEDENA/MINDEF	50
Tabla 3	Principales funciones de MINDEF del año 2007 al 2011	56
Tabla 4	Principales funciones SIDENA/SEDENA/MINDEF del 2012 al 2016	59
Tabla 5	Principales funciones del MINDEF del 2012 - 2016	67

Índice de figuras

Figura 1.	Contravenciones legales en el marco jurídico de la Seguridad y DN	74
Figura 2	Estructura organizacional disfuncional	86
Figura 3	Doctrina de Seguridad y DN obsoleta	93
Figura 4	Inaplicabilidad de la Política de Seguridad y DN	106

Índice

Caratula	i
Declaración Jurada de Autoría	ii
Conformidad del Jurado Evaluación	iii
Dedicatoria	iv
Agradecimiento	v
Índice de tablas	vi
Índice de figuras	vii
Índice	viii
Introducción	x
Resumen	xiii
Abstrac	xiv
I	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA
1.1	Descripción de la Realidad Problemática 01
1.2	Preguntas de investigación 05
1.3	Objetivos de la Investigación 05
1.4	Hipótesis 06
1.5	Justificación y viabilidad 06
1.6	Delimitación de la investigación 07
1.7	Limitaciones de la investigación 08
II	MARCO FILOSOFICO 09
III	ESTADO DEL CONOCIMIENTO
3.1	Antecedentes de la Investigación 10
3.1.1	Internacionales 10
3.1.2	Nacionales 13
3.2	Teorías 15
3.3	Marco Conceptual 39
IV	METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN
4.1	Enfoque de investigación 42

4.2	Tipo de investigación	42
4.3	Método de investigación	43
4.4	Escenario de estudio	44
4.5	Objeto de estudio	44
4.6	Observable (s) de estudio	44
4.7	Fuentes de información	44
4.8	Técnicas e Instrumentos de acopio de información	45
4.9	Acceso al campo y acopio de información	45
4.10	Análisis de información (reducción, disposición y transformación)	46
V	ANÁLISIS Y SÍNTESIS	50
VI	DIÁLOGO TEÓRICO-EMPÍRICO	107
	CONCLUSIONES	114
	RECOMENDACIONES	116
	PROPUESTA PARA ENFRENTAR LA REALIDAD PROBLEMÁTICA	118
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA	134
	Anexos:	
	Anexo 01: Matriz de Consistencia	137
	Anexo 02: Fuentes de Información	138
	Anexo 03: Construcción de Categorías y subcategorías apriorísticas	141
	Anexo 04: Proceso general seguido en análisis de datos en la investigación	142
	Anexo 05: Ruta de documentos como instrumento de recolección de datos	143
	Anexo 06: Diagrama de categorías resultado del proceso de análisis datos Cualitativos	144
	Anexo 07: Diagrama o mapa conceptual resultante de la síntesis de datos cualitativos	145

Introducción

Todo Estado que se precie de buscar la prosperidad, el desarrollo adecuado de sus ciudadanos, de su Nación, definitivamente tienen que priorizar en primera instancia la Seguridad Nacional en su agenda política, así como también velar por el logro de su protagonismo en la escena internacional y tener conciencia de la trascendencia de los riesgos que tenga que enfrentar.

Para ello el reconocimiento de sus problemas a su seguridad (amenazas y riesgos) deben ser detectados con la mayor anticipación posible y evaluar su impacto y causalidad para articular las respuestas posibles.

Previamente es esencial la determinación correcta de los intereses nacionales a la seguridad y priorizarlos por categorías, toda vez que su difusión es necesario de cara a los responsables del planeamiento, a la sociedad y la administración que apoyan su ejecución y también a los potenciales agresores. Muy por el contrario, la no definición e identificación de los intereses afecta al diseño, ejecución y percepción del planeamiento de Seguridad y Defensa Nacional. Arteaga y Fojón (2007), resaltando el planeamiento de una política de defensa y seguridad refiere que esta, en su primera parte o fase evalúa para identificar los riesgos y amenazas de la seguridad internacional para evaluar a su vez su impacto en los intereses nacionales.

La protección de los intereses nacionales de seguridad, constituye una importante responsabilidad del Gobierno, cuya salvaguarda merece, si llega el caso, un esfuerzo en el empleo de los medios militares. Justamente en función de los intereses a preservar se deben identificar los objetivos de seguridad a conseguir, dicho de otra manera, las consecuciones de estos objetivos concretos deben satisfacer la protección de aquellos intereses. Por tanto, estos constituyen los fines que debe alcanzar la política de Seguridad y DN.

En efecto el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA) tiene como una de sus principales funciones, el de aprobar los objetivos y la Política de Seguridad y DN. Es conocido que la conducción política de la Defensa en el nivel superior del Estado, está directamente relacionado con el COSEDENA, que esta justamente presidida por el Presidente de la República.

Por ello en la presente investigación se ha tratado de analizar cuál ha sido el escenario en la que las más altas autoridades del país y en el nivel político estratégico, han tomado las

decisiones en el campo de la Seguridad Nacional a fin de garantizarla, esto es que tipo de decisiones se han adoptado en el periodo 2001 al 2018 en la elaboración de la Política de Seguridad y Defensa. Lo trascendental de la investigación es que se resalta que en nuestro país ya se ha definido como política pública tanto nuestra política de Seguridad Nacional (Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional) y nuestra Política de Seguridad y Defensa Nacional. Es decir, la Novena Política del Acuerdo Nacional: Seguridad Nacional, es una Política de Estado y la Política de Seguridad y DN es una política nacional multisectorial. La investigación se realizó bajo el método Hermenéutico pues al aproximarse a ciertos textos contenidos en normas legales emitidos por el Estado peruano se hizo interpretaciones de la realidad concreta pues fue visto como un texto que finalmente se puso en contexto. Es decir, como recomienda Vargas (2010): 1) Se interpretó el texto, se leyó y analizo a partir de lo que ello en sí mismo expresa, 2) Se tomó en cuenta el contexto en el que el escrito fue elaborado y 3) Se llegó a algunas conclusiones.

Finalmente, y con esta información se realizó una estructura de categorías y macro categorías las cuales guardaban relación entre ellas y con el todo investigado, esto nos permitió tener un entendimiento holístico del tema para explicar al detalle las situaciones encontradas.

El primer capítulo está referido al Planteamiento del Problema el cual fue abordado realizando una descripción de la realidad problemática, en ella se hace ver como en el periodo en estudio (2001 – 2018) se empezaron a dar legalmente y se formularon tres (03) políticas de Seguridad y Defensa Nacional, en medio de una serie de decisiones, medidas y acciones que a la postre eran más bien obstáculos que hicieron de la política de seguridad inviable. También es bueno señalar, a lo largo de toda la presente investigación, que sirvieron como luz orientadora y guía las preguntas y objetivos de investigación, los cuales fueron trazados en este capítulo.

En el segundo capítulo Marco filosófico se explica que la investigación se desarrollará bajo el enfoque cualitativo, cuya postura epistemológica será el Hermenéutico – Interpretativo, pues lo que se tratará es no buscar verdades absolutas, sino la construcción de un sentido (verdades subjetivas), que pueda ser compartido respecto a la realidad investigada

En el tercer capítulo, se trató el Estado del Conocimiento, para lo cual se abordaron los antecedentes de la investigación, cabe resaltar que, en el ámbito internacional particularmente regional, unos países formulan Estrategias de Seguridad Nacional y otros países elaboran y publican Políticas de Seguridad y Defensa.

En el cuarto capítulo se denomina Metodología de la Investigación, en el cual se desarrolla el enfoque, el tipo y el método de la investigación, asimismo; se establece el escenario, el objeto y los observables de estudio. En este capítulo se explica con detenimiento las técnicas e instrumentos empleados y como se llevó a cabo el análisis de la información relacionado a la reducción, disposición y transformación de la información.

El quinto capítulo desarrolla el Análisis y Síntesis para lo cual se construyó un esquema donde se identificó elementos que tenían sentido con respecto a una realidad concreta, con esta información se realizó una estructura de categorías y macro categorías las cuales guardaban relación entre ellas y con el todo investigado, esto nos permitió tener un entendimiento holístico del tema para explicar al detalle las situaciones encontradas, para finalmente llegar a las conclusiones y recomendaciones y al amparo de todo lo investigado permitirnos presentar una propuesta para enfrentar a la realidad problemática.

Finalmente, en el sexto capítulo nos abocamos a la discusión de los resultados en cuatro (04) líneas de análisis que allí se detallan, siendo estas 1) las contravenciones legales del marco jurídico de la Seguridad y DN, 2) la disfuncionalidad de la estructura organizacional del sistema, 3) la obsolescencia de la doctrina de Seguridad y DN y 4) la inaplicabilidad de la Política de Seguridad y DN.

Esta investigación es trascendental y de mucha importancia ya que la información obtenida contribuirá a analizar, investigar y evaluar la gestión del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) particularmente en el nivel político estratégico (Nivel nacional), que es donde se materializa la conducción política de la Defensa en el nivel superior del Estado, siendo una de sus decisiones más importantes, la elaboración y formulación de la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional.

Resumen

En el presente trabajo de investigación mediante la interpretación de la realidad concreta y a través del estudio y análisis de una serie de normas legales relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, que se dieron en el en el periodo de estudio del 2001 al 2018 y en el nivel político estratégico, se ha podido determinar que existió en este espacio de tiempo una seria debilidad institucionalidad en el nivel superior de la Seguridad y Defensa Nacional de nuestro país, situación que no permitió diseñar, articular e implementar una adecuada Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Se observa que en dicho periodo de estudio el Estado peruano elaboró y formuló hasta tres (03) Políticas de Seguridad y Defensa Nacional pero que sin embargo ambas resultaron inviables, no siendo implementadas ni articuladas en los tres niveles de gobierno (Nacional, regional y local) lo que a su vez ocasiono que nuestro Sistema de Defensa Nacional devino en disfuncional. Se explica que esta situación se ocasiona por la emisión de una serie de decisiones desacertadas en el nivel superior de la Seguridad y Defensa de nuestro país.

Lo trascendental de la investigación es que se resalta que en nuestro país ya se ha definido como política pública tanto nuestra política de Seguridad Nacional (Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional) y nuestra Política de Seguridad y Defensa Nacional. Es decir, la Novena Política del Acuerdo Nacional: Seguridad Nacional, es una Política de Estado y la Política de Seguridad y DN es una política nacional multisectorial.

Palabras claves: Seguridad Nacional, Defensa Nacional, Sistema de Defensa Nacional, Política Pública, Política de Seguridad, Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional

Abstract

In this research work through the interpretation of concrete reality and through the study and analysis of a series of legal norms related to National Security and Defense, which occurred in the study period from 2001 to 2018 and in the At a strategic political level, it has been possible to determine that in this period of time there was a serious institutional weakness at the top level of the National Security and Defense of our country, a situation that did not allow us to design, articulate and implement an adequate National Security and Defense Policy .

It is observed that in said study period the Peruvian State elaborated and formulated up to three (03) National Security and Defense Policies but that nonetheless were unviable, not being implemented or articulated at the three levels of government (National, regional and local) which in turn caused our National Defense System to become dysfunctional. It is explained that this situation is caused by the issuance of a series of misguided decisions at the top level of Security and Defense of our country.

The transcendental aspect of the investigation is that it is highlighted that in our country both our National Security policy (Ninth State Policy of the National Agreement) and our National Security and Defense Policy have been defined as public policy. That is, the Ninth Policy of the National Agreement: National Security is a State Policy and the Security Policy and DN is a multisectoral national policy.

Keywords: National Security, National Defense, National Defense System, Public Policy, Security Policy, National Security and National Defense Policy

CAPÍTULO I.

Planteamiento del Problema

1.1 Descripción de la realidad problemática

Cuando a mediados de la última década del siglo XX, se produjo la caída del muro de Berlín¹, profundos cambios se comenzaron a sentir en el mundo, pues la desaparición del enfrentamiento entre este y oeste daba origen a la aparente existencia de un triunfador que sería el nuevo hegemón, siendo este los Estados Unidos de Norteamérica. Es decir, luego de este trascendental hecho en que se ponía fin al periodo bipolar, también se estaba dando origen a la gestación de cambios en la percepción de seguridad.

Esto motivo como dice la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE, 2013):

Una preocupación regional, que quedara reflejada en las sucesivas reuniones hemisféricas iniciadas en Santiago de Chile en 1991 y 1998, siguiendo con la de Canadá en el 2001, en la cual se definen los lineamientos finales para la Conferencia Especial de seguridad de México del 2003, previa realización de la de Barbados el 2002. (p.9)

En efecto luego de la caída del muro de Berlín y después de los acontecimientos del 11 de Setiembre 2001, en la región (hemisferio occidental), conscientes con el nuevo escenario de seguridad mundial, caracterizado por el crecimiento y magnitud que habían alcanzado las antiguas y nuevas amenazas a la seguridad, la OEA decidió convocar a una Conferencia Especial sobre Seguridad. Consecuentemente el 27 y 28 de Octubre del 2003, en la Ciudad de México, se realizó la *Conferencia Especial sobre Seguridad*², en el cual todos los Estados de las Américas (dentro de ellos el Perú) se comprometieron a promover y fortalecer la paz y la seguridad del Hemisferio.

Aquí se reconoce la existencia de una serie de amenazas tradicionales, y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad destacando además que cada

¹ El Muro de Berlín cayó en la noche del jueves 9 al viernes 10 de noviembre de 1989, 28 años después de su construcción.

² Declaración sobre Seguridad en las Américas, Ciudad de México, 3ra Sesión Plenaria, 28 octubre 2003.

Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.

Se resalta además que las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente.

Sin embargo, es necesario relatar otros hechos que se dieron en la sub región sudamericana, que caracterizó la década de los 90 del siglo pasado, pudiendo mencionar, la generación de emergentes comunidades de Seguridad y Defensa y la instalación de una agenda sectorial, que tal como lo explica el ANEPE (2013) permitió, entre otros aspectos:

La disminución cuantitativa de las fuerzas militares, aumento de los expertos civiles y control político-gubernamental en la industria de defensa, mayor voluntad política por parte de los actores formales para articular una política exterior transparente, abierta y con un fuerte sentido de cooperación regional. (p.31)

Todo esto derivó a que, en nuestros países, los gobiernos se esfuercen por hacer transparentes las políticas de Seguridad y Defensa de tal manera de reducir el riesgo de un conflicto y más bien coadyuvar a consolidar el sistema democrático menos predispuesto al uso de la fuerza.

La Organización de Estados Americanos (OEA) no se quedó atrás en este aspecto y en el 2002, a través de la Junta Permanente, adoptó ciertos lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa, propuestos por la Comisión de Seguridad Hemisférica, todo esto con la finalidad de fomentar la confianza mutua entre sus Estados miembros, así como de garantizar la seguridad en el hemisferio.

Respecto a los principales lineamientos estos apuntaban a la divulgación de políticas para poder planificar la Seguridad y Defensa a mediano plazo, lógicamente respetándose las constituciones de cada país, debiendo ser flexibles para adaptarse a los cambios en la seguridad.

Por esta época hubo varios países de Sudamérica que en el afán de transparentar o hacer explícitos sus concepciones políticas estratégicas sobre Seguridad y Defensa Nacional, publicaron sus respectivos Libros de la Defensa. En un inicio cumplieron Brasil (1996), Chile (1997), Uruguay (1998) y Argentina (1999 y 2010), pero tras los lineamientos de la OEA antes mencionados, los demás países también fueron transparentando su política sectorial (Defensa) y los que ya tenían fueron difundiendo nuevas versiones de sus libros. En otros casos difundieron sus estrategias de seguridad y defensa.

Si bien es cierto que en la región se consideró como un gran paso la Declaración sobre Seguridad de las Américas de la OEA, (2003), sin embargo, hubo ciertas críticas en el sentido que aquí, 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 y/o Defensa que fueran publicadas a nivel regional. Hay que recordar que, en dicha Convención, se estableció una larga 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 son a través de las políticas de Seguridad y Defensa que los Estados a manera de previsión, orientan la selección, preparación y utilización de los medios del Estado (Poder Nacional), para la obtención y mantenimiento de su Seguridad Nacional, pues como dice Robles (2006) refiriéndose a la política de seguridad que:

Esta debe ser una política que debe precisar la respuesta estatal, en forma coordinada e integral frente a cada tipo de amenazas a la seguridad. Posteriormente y como parte integrante de esta política, se establece la política de defensa, teniendo como premisa el carácter de política pública y nunca el de coto cerrado de determinado sector del Estado.
(p.165)

En nuestro país a pesar que, en las aulas del Centro de Altos Estudios Militares, (hoy CAEN EPG) se discutía académicamente desde la década de los 70, la importancia de que el Estado debe plantearse una Política de Seguridad con la finalidad de neutralizar las presiones dominantes tanto en el campo externo como en el interno y alcanzar de esta manera los objetivos políticos de seguridad, sin embargo recién en el año 1998 aparecen

los primeros intentos por definir una política de Seguridad y Defensa formulado por el Ministerio de Defensa pero sin llegar a difundirse y mucho menos internalizarse en la población.

Pero es pertinente recordar ciertos hechos trasladándonos un poco más atrás en el tiempo y decir que en la década del 80 y parte del 90 del siglo pasado, en el Perú vivíamos enfrascados en una lucha frontal contra 02 organizaciones terroristas (SL y MRTA) donde se derroto militarmente a estas, con la captura de sus líderes terroristas, sin embargo, no se conoció oficialmente una Política de Seguridad y DN y por consiguiente una Estrategia Nacional de Seguridad, en todo caso se mantenía con un nivel de secretismo que no permitió su conocimiento ni su internalización en la población. Empero y dado el periodo de estudio de la presente investigación, abordaremos los diferentes periodos de Gobierno de nuestro país desde el año 2001 al 2018, en la cual se resaltarán los principales hechos realizados en cada periodo Gubernamental, y que serán motivo del análisis de la información por realizarse más adelante.

En líneas generales se pueden decir lo siguiente:

- En el periodo comprendido entre el año 2001 al 2018 se vivió una inestabilidad política, jurídica e institucional en el campo o ámbito de la Seguridad Nacional lo que no permitió formular adecuadamente una Política de Seguridad y Defensa Nacional, poniendo en grave riesgo la Seguridad del Estado peruano, lo cual origina las situaciones siguientes:
 - Que no se planifique adecuadamente para afrontar las amenazas realmente existentes a la Seguridad Nacional, ejemplo más concreto el TID que viene constituyéndose en una amenaza desde hace muchos años, pero que sin embargo nunca ha sido motivo de apreciación y análisis como tal, en un Consejo de Seguridad (como es el caso también de las demás amenazas).
 - Que no se oriente e impulse la acción de los diferentes organismos componentes del Sistema de Seguridad y DN involucrados en el planeamiento Estratégico.
 - 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.
 - Que no se disponga con una Política de Seguridad y DN internalizado en la población al cual nos debemos, más aún que debe ser de conocimiento de la opinión pública y

en especial de la ciudadanía para el logro de su necesaria legitimidad como toda política pública.

Planteamiento del Problema

Desde el 2001 al 2018 el Estado peruano viene demostrando una inestabilidad institucional en la gestión del SIDENA, que no le permite asegurar la coherencia y consistencia en la gestión de la Política de Seguridad y Defensa Nacional por parte del Estado que, de impactar negativamente en este, pone en riesgo nuestra Seguridad Nacional.

1.2 Pregunta de investigación

¿Cuál ha sido la situación de institucionalidad del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), en el periodo 2001 – 2018 y qué impacto tuvo, en el diseño y formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional?

1.3 Objetivos de investigación

1.3.1 Objetivo general

Analizar la situación de institucionalidad del SIDENA, en el nivel político estratégico en el periodo 2001 – 2018 y definir su impacto en la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Descubrir la existencia de contravenciones legales del marco jurídico relacionado con la Seguridad Nacional en el periodo 2001 – 2018 y evaluar si estas permitieron elaborar una adecuada Política de Seguridad y DN.
- b) Determinar si en el periodo 2001 – 2018, las organizaciones existentes del SIDENA tenían una estructura orgánica adecuada que garantizara la coherencia y consistencia en su funcionamiento y por lo tanto, permitía una correcta gestión de la Política de Seguridad y DN.
- c) Determinar si la doctrina de Seguridad y DN vigente, permitía una adecuada conducción política del SIDENA en el periodo 2001 – 2018, facilitando elaborar una adecuada Política (pública) de Seguridad y DN.
- d) Determinar si la Política de Seguridad y DN que se diseñaron y formularon en el periodo 2001 – 2018, tuvieron aplicabilidad para garantizar nuestra Seguridad Nacional.

1.4 Hipótesis

La inestabilidad institucional existente en el periodo 2012 – 2017 en el ámbito de la Seguridad Nacional en el Estado peruano no permitió que se formulara un adecuada Política de Seguridad y Defensa Nacional en el país.

1.5 Justificación y viabilidad

1.5.1 Justificación

El Perú como todo Estado contempla la existencia de una serie de amenazas a sus intereses nacionales, es más como suscriptores del Acta de Declaración sobre Seguridad de las Américas firmado el 28 octubre 2003, luego de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en ciudad de México, reconoce la existencia de nuevas amenazas de carácter transnacional y difuso caracterizado a su vez por ser interestatales y intermésticos. Para ello es importante definir y formular una Política de Seguridad y Defensa que nos permita preservar o proteger nuestros intereses nacionales, enfrentando una serie de amenazas que pasa por definir los objetivos políticos de seguridad (fines de la política), que a la vez constituyen la materialización de esos intereses nacionales.

En consecuencia es responsabilidad del Estado formular su Política de Seguridad para ello debe definir las amenazas y riesgos que deben ser materia de planificación de la Seguridad Nacional; más aún que estas, como se reconoció el 2003 han evolucionado desde la dimensión estatal hacia una plusdimensionalidad que determina la existencia de las denominadas nuevas amenazas o amenazas multidimensionales, o dicho de otra manera el Estado enfrenta fuerzas no estatales con capacidad de afectar sustantivamente sus intereses nacionales y su proyección estratégica. Pese a ello el Estado peruano no fue consecuente en el ámbito de la Seguridad Nacional, con esta realidad que es característica del siglo XXI, pues institucionalmente, jurídicamente y normativamente vivimos de espaldas a la realidad antes dicha, poniendo en riesgo la seguridad del país.

La importancia de esta investigación, que se sumerge en examinar las condiciones institucionales u organizacionales, legales y políticas en la gestión de la política de seguridad del Estado peruano, se deriva de la falta de otros estudios que aborden el problema de la gestión de la política de seguridad en nuestro país.

En un escenario en la cual, ya se define a una Política de seguridad Nacional como una política pública y además en nuestro ordenamiento jurídico se ha clarificado los diferentes tipos de estas políticas públicas, este proyecto proveerá información que permita valorar:

- a) Los aspectos institucionales en que se planificaba la formulación de la Política de seguridad y defensa en nuestro país.
- b) El nivel de eficiencia en la conducción política del Sistema de Defensa Nacional de las autoridades encargadas de dicha gestión.
- c) El nivel de aptitud de los Sistemas de Defensa Nacional para responder de forma efectiva los riesgos y amenazas, a nuestra Seguridad Nacional.
- d) El grado de eficiencia en el cumplimiento de funciones de los integrantes del Consejo de Seguridad y DN.
- e) No esta demás decir que un conocimiento pertinente sobre sobre la formulación y gestión adecuada de una Política de seguridad y Defensa permitirá a las autoridades correspondientes del nivel político estratégico, formular y gestionar dicha política, tan importante para garantizar la seguridad Nacional de nuestro país.

1.5.2 Viabilidad

Para que esta investigación sea viable, y siendo la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa (MINDEF) el escenario donde se realizará el estudio y recolección de datos, se solicitará oportunamente la autorización correspondiente. Con lo anteriormente expuesto la investigación demuestra su factibilidad, ya que se cuenta con los recursos financieros, materiales y humanos para llevarla a cabo.

1.6 Delimitación de la investigación

1.6.1 Delimitación espacial

Para mi investigación mi estudio se centrará en la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), Ministerio de Defensa y la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional que en la actualidad sume las funciones de la ex SEDENA. Todas ubicadas en Lima.

1.6.2 Delimitación temporal

En el presente estudio se analizará documentos (normas) elaborados y aprobados en el periodo 01 enero 2001 al 31 diciembre 2018.

1.6.3 Delimitación conceptual

El estudio se enfocará solamente en aquellas normas legales relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional determinados en el nivel político estratégico.

1.7 Limitaciones de la investigación

La investigación no presenta impedimento, ni limitaciones del tipo geográfico, económico, logístico, pero si en el acceso a cierta información (tesis) que permitan definir y enriquecer un estudio del arte adecuado, pues no hemos podido encontrar investigaciones realizadas sobre el tema. En tal sentido, he explorado y verificado la existencia de trabajos de investigación y plasmados en textos de instituciones de prestigio internacional, abocados al estudio de problemas relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, me estoy refiriendo a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile y al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) de España.

CAPITULO II.

Marco Filosófico

La investigación se desarrollará bajo el enfoque cualitativo, cuya postura epistemológica será el Hermenéutico – Interpretativo, pues lo que se tratará es no buscar verdades absolutas, sino la construcción de un sentido (verdades subjetivas), que pueda ser compartido respecto a la realidad investigada. Es decir, el sentido se construirá buscando y armando la estructura profunda de esa realidad investigada, la misma que finalmente la define y/o explica.

Vargas (2011) al referirse a los métodos fundamentalmente Hermenéuticos – Interpretativos explica en los términos siguientes:

Digamos también de manera muy simple que son métodos a través de las cuales se intenta construir sentido (es decir verdades subjetivas), mediante observaciones e interpretaciones realizadas poniendo en relación las partes entre sí y estas con el todo, sean espacios, objetos, personas, conceptos, etc. (p.30)

Dentro de estos métodos será el hermenéutico, el que se seguirá en la presente investigación. A propósito, Valderrama (2018) lo describe en los términos siguientes:

Es un proceso que consiste en una sucesión de análisis y síntesis, que se puede expresar del siguiente modo: Sin conocimiento generalizado no hay observaciones significativas y sin observaciones significativas no hay generalización no hay generalización de los conocimientos, ello está en correspondencia con lo expresado por E. Kant, en una vieja máxima que plantea que, “(...) la experiencia sin teoría es ciega, pero la teoría sin la experiencia es un juego intelectual”. (p. 243)

Sin embargo, se tratará de realizar una investigación teórica empírica, para poder desarrollar llegado el momento, el diálogo teórico empírico, es decir poner en relación los hallazgos empíricos estructurados y lo leído teóricamente.

CAPÍTULO III.

Estado del conocimiento

3.1 Antecedentes de la investigación

3.1.2 Internacionales

El ANEPE (2013), en su tarea por generar conocimiento a través del desarrollo de temáticas que impacten la seguridad y defensa, realizó en conjunto con la Escuela Superior de Guerra del Brasil, una investigación sobre las amenazas multidimensionales en la región, donde al referirse a las Políticas y Estructuras de Seguridad en la Región nos dice que:

Los procesos de democratización a nivel suramericano -que caracterizaron la década de 1990- dieron paso a la generación de emergentes comunidades de defensa y a la instalación de una agenda sectorial que tendió, entre otros aspectos, a la disminución cuantitativa de las fuerzas militares, un aumento de los expertos civiles y control político gubernamental...mayor voluntad política por parte de los actores formales para articular una política exterior transparente, abierta y con un fuerte sentido de cooperación internacional.

Ello derivó en la intención de hacer transparente las políticas de defensa y seguridad, concebidas esencialmente para reducir el riesgo de conflicto bélico y contribuir a consolidar un sistema democrático con menor inclinación al uso de la fuerza en cada uno de los países de la región.

Más tarde, en el año 2002, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, adoptó los lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa propuestos por la Comisión de Seguridad Hemisférica, con el fin de fomentar la confianza mutua entre los Estados miembros, así como la seguridad en el Hemisferio.

Los principales lineamientos apuntaban a la divulgación de políticas para la planificación de la defensa a mediano plazo, respetando la Constitución de cada uno de los países, las cuales debían ser flexibles para adaptarse a los cambios en la seguridad a través de la evaluación de los riesgos y factores tradicionales y no tradicionales que afectaban a la seguridad regional y nacional. (p. 31)

Arteaga y Fojón (2010), en su libro denominado “*EL Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad en España*” que fue producto de un acuerdo de investigación entre el

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED y del Ministerio de Defensa español aprobado y publicado el año 2006 nos dice en relación a la Política de Seguridad y Defensa Nacional 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, económicas, diplomáticas u otras para relacionar medios y fines, ha dispuesto de un proceso de planeamiento específico para atender la Defensa Nacional. Otra diferencia con respecto a los otros campos de la acción política es que la disponibilidad de recursos en tiempo de guerra dependía de una planificación acertada en tiempo de paz, toda vez que mucho de los recursos en especial los militares, precisaban ser previstos y obtenidos con mucha antelación. Esto lógicamente facilitaba las orientaciones políticas y la obtención de recursos para el uso de la fuerza relacionados con la Defensa Nacional.
- Pese a que en la investigación se determinó que en apariencia los Estados avanzados continuaban con la planificación estratégica, se preocuparon por verificar, si las políticas generales cuentan con una estrategia que les permita desarrollar una política de Defensa y Seguridad de acuerdo con sus intereses o si, por el contrario, la estrategia ha dado paso a la mera gestión circunstancial de los problemas de seguridad y defensa conforme se iban presentando.
- Refieren, además que la política se refiere a los objetivos del Estado en materia de seguridad, exterior u otros mientras que la estrategia se refiere a los métodos y medios para conseguir esos objetivos. Entre todos los factores que afectan a la política de seguridad nacional se incluyen la seguridad internacional, la globalización, la información y el poder nacional. Remarcando, que la política de seguridad nacional es una parte de la política general del Estado.

Pacheco (2003), presentó en el marco del seminario de Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad – REDES, que se desarrolló del 27 al 30 de octubre del 2003 y que cada año organiza el Centro de Estudios Hemisféricos para la defensa – CHDS, presentó el libro. Políticas de defensa y elaboración de Libros blancos. En este libro y como parte de la primera ponencia bajo el título, la Política de Defensa y Diseño del Libro Blanco de la Defensa (caso Chile, el profesor Guillermo Holzmann entre otros aspectos nos dice:

En cuanto política de Estado:

- Que la Política de defensa es una política de Estado, es decir se inserta dentro del significado de lo que el mundo anglosajón denomina policy, lugar que también ocupa la Política Exterior y que define la posición de un Estado frente al sistema internacional y responde al consenso interno acerca de los objetivos nacionales y se constituye en un espacio en torno al cual se produce el debate que acompaña la competencia electoral por el poder.
- En el otro sentido, está dado por el concepto de politics, para denominar las actividades gubernamentales más concretas en campos específicos como serían la salud, la educación, cuyo impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos, en sus distintas dimensiones es evidente.
- La aparición del concepto de políticas públicas en América latina, está asociado al proceso de reforma y modernización del Estado como también al proceso de institucionalización y consolidación democrática.
- El Estado tiene responsabilidad integral de la defensa, no solo en tanto función, sino también en cuanto a organización, en cuanto conjunto normativo y en cuanto asignación de los recursos.
- En términos generales, entonces, la Política de defensa es una Política de Estado que representa los intereses y objetivos nacionales, bajo criterios de seguridad nacional, de los cuales se derivan políticas específicas para los distintos ámbitos en que se desenvuelve esta política.
- La política de Defensa es una parte fundamental del Estado y se refiere a la forma en que el Estado estructura y organiza, a través del Gobierno, la defensa nacional de un país, lo cual comprende una definición de lo que un país requiere en términos de seguridad externa, seguridad interior y acciones frente a condiciones extremas como catástrofes.
- La política de Defensa nacional junto a la política exterior constituyen dos pilares fundamentales para la concreción de la seguridad y desarrollo de un país.
- La política de Defensa constituye una decisión política del más alto nivel dentro del Estado, la cual involucra una voluntad política para el logro del consenso necesario. Esto último involucra a todos los actores políticos relevantes de la sociedad.

- La política de Defensa importa una visión de futuro, orientada a satisfacer los intereses nacionales de un Estado. Para definir los intereses nacionales de un Estado resulta imprescindible identificar y establecer los objetivos nacionales del país.

En conclusión: la Política de Defensa es una exigencia insoslayable para el Estado moderno y compromete al Gobierno para su diseño bajo criterios de pluralismo, visión de futuro y voluntad política, junto a una capacidad de conducción civil y política. Es, además, una política de largo plazo que se ubica sobre las contingencias políticas del país.

3.1.3 Investigaciones nacionales

Zariquiey (2013), en uno de sus artículos escritos en la revista de la Escuela de Estado Mayor Conjunto, nos describe que, en el Perú, la determinación de la Estrategia de Defensa es aún una tarea pendiente, nos dice además lo siguiente:

En la práctica cualquier país desarrolla determinadas estrategias para gestionar cada uno con los aspectos de interés de la vida nacional –como son entre otros Relaciones Exteriores, salud, educación, el comercio exterior, la industria y por supuesto la Seguridad y Defensa- Dichas estrategias, suelen responder a políticas de estado preestablecidas, que con frecuencia se encuentran formalizadas, es decir plasmadas en documentos oficiales, que además han sido adecuadamente difundidas.

No obstante, existen ámbitos de responsabilidad del Estado en los que las estrategias, son más bien reactivas y su definición solo pueden hacerse en función de las decisiones y acciones que adopte el gobierno en tales aspectos, sin que necesariamente exista alguna política de estado explícita, y menos formalizada.

Bajo esta perspectiva, en los estados democráticos, corresponde al Gobierno electo, establecer políticas de Estado para cada asunto relevante en armonía con el Poder Legislativo; políticas que servirán de base para que en función de los objetivos de gobierno –derivados y alineados con los Objetivos Nacionales- se defina una estrategia ad hoc, diseñada para poder alcanzarlos.

En este contexto, la supervivencia de la nación es quizás la mayor responsabilidad de los estados, pues involucra desde la misma protección de la persona humana y sus propiedades, hasta aquello menos concreto y cada vez más difuso, como son: la soberanía e independencia nacional.

Siendo una responsabilidad de tal trascendencia corresponde a las autoridades del más alto nivel del Ejecutivo, bajo la supervisión del presidente, hacerse cargo de concebir y planear “la Estrategia de Seguridad y DN”, ejerciendo así el control político sobre estos asuntos.

Es importante resaltar que, aunque hoy nos parezca obvio que el control sobre la política de Seguridad y DN, así como la estrategia que se diseñe para su aplicación, son responsabilidades propias del Poder Ejecutivo y legislativo de cualquier país democrático, hace algunas décadas no lo era tanto (...).

Más adelante el mismo Oficial General nos manifiesta que:

- En el Perú, es considerable el avance en cuanto a la formalización de la organización del Sistema de Seguridad y DN, más aún que, desde el 12 diciembre del 2012, el MINDEF, CCFFAA y cada uno de los Institutos Armados cuentan con nuevas “**leyes orgánicas**”.
- Por ley está establecido que el Consejo de Seguridad y DN (CSDN) es el órgano de más alto nivel de decisión política y de conducción estratégica en materia de Seguridad y DN, siendo una de sus principales funciones, aprobar los objetivos y la política de Seguridad y DN para ello este Consejo cuenta con la SEDENA, entidad que formula y propone dichos objetivos y políticas, en estrecha coordinación con el MINDEF.
- Que la Política de Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, está vigente desde el año 2004, cuya finalidad es orientar la correcta selección preparación y utilización de los medios del estado para la obtención y mantenimiento de la de la Seguridad nacional, tanto en el frente externo como Interno. Para lograr esta finalidad se establecen políticas a manera de objetivos políticos que constituyen la Gran Estrategia de Seguridad del Estado.
- Pese a ello no contamos con un documento formal que establezca cual es la estrategia de seguridad y DN a ser ejecutada. Y que no basta con expresar que aquellas políticas “constituyen la Gran Estrategia de Seguridad del Estado”, siendo indispensable realizar un trabajo riguroso de Planeamiento Estratégico, que permita al gobierno adoptar una postura proactiva ante su entorno, generando además la capacidad de reacción necesaria para afrontar con relativa probabilidad de éxito, las contingencias o situaciones menos probables.

- Que la revisión periódica de la Estrategia de Defensa es una práctica común en varios países del mundo, tal es el caso de Australia, Bélgica, España, EEUU de NA, Filipinas, Inglaterra y Noruega entre otros, que desarrollan formalmente la revisión de su estrategia de Seguridad y Defensa, coincidiendo con un periodo de gobierno como horizonte.

3.2 Teorías

3.2.1 Políticas

La palabra política tiene muchas connotaciones, para Delamer, (2005) la política viene a hacer: “el conjunto de las actividades con que se gobierna un Estado y de procedimientos gubernativos con que se tiende a alcanzar determinados fines”.

Sin embargo, es usual que se use, causando una lógica confusión, tanto la palabra “política” y “políticas Públicas”, como sinónimos, siendo que se trata de cuestiones distintas, pues debemos señalar en primera instancia que política implica un significado amplio y relativo al poder en la sociedad en general.

Para clarificar estos conceptos mejor vayamos recurriendo al mismo Delamer (2005) que nos explica que en el idioma inglés existen dos acepciones:

i) “**Politics**” (“Política”) que se traduce como: (A) “El arte y ciencia de gobernar; la ciencia que comprende la organización, regulaciones y administración de un Estado, tanto en cuestiones internas como externas”; (B) En un sentido más amplio, “Manejo de la política, conducción o su esquematización. Intereses de facciones.”

ii) “**Policy**” (“Políticas”) que significa “Curso de acción”, o más ampliado aún, “Un curso de acción o método definido y seguido por un gobierno, institución, grupo o individuo”. (p.90)

3.2.2 Políticas Públicas

Dado que el tema que nos asiste en la presente investigación vamos a avocarnos al concepto de lo que es una Política Pública (public policy), para decir que existen múltiples definiciones al respecto, pero en esta oportunidad nos quedaremos con aquellas dos concepciones, por un lado Tamayo (como se citó en Peña, 2010) que nos dice que: “las

políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p.10).

Para Tamayo Sáenz (1997) las políticas públicas constituyen “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios” (p. 2).

Para Lahera (2004), la política pública constituye “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, y que son implementados por el sector público, (la política pública) comúnmente cuenta con la participación de la comunidad y el sector privado” (pp.15-16).

Y por otro lado la concepción de Peters (como se citó en Peña, 2010), que, considerando una definición operativa y satisfactoria, nos dice que, una política pública es: “la suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos” (p.11).

Sin embargo, y como se verá más adelante, es la primera definición la más próxima a la concepción que se da a una política pública, por parte del Estado peruano.

Según la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2018) en el Decreto Supremo No 029 – 2018 – PCM, establece que son Políticas de alcance nacional es decir aplicables en todo el territorio nacional las siguientes:

Las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno (PPG) y las Políticas Nacionales... Los gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en concordancia con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas. (p.4)

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2017) nos manifiesta además (Guía para el Planeamiento Institucional), lo siguiente:

En esta fase, considerando el análisis de las fases anteriores, la entidad define su política institucional e identifica los objetivos que orientan el diseño de su PEI y POI... La política institucional es una declaración del titular de la entidad en la cual se explicitan los

objetivos prioritarios, los lineamientos generales para el logro de esos objetivos, los principios...y los valores que deben compartir los funcionarios y servidores de la entidad.

En suma, en nuestro país existen las siguientes políticas públicas:

- Políticas de Estado.
- Política General de Gobierno (PGG).
- Políticas Nacionales.
- Políticas Regionales o de GR.
- Políticas Locales o de GL.
- Políticas Institucionales.

3.2.3 Política de Seguridad y Defensa

a) Prolegómenos de la Política de Seguridad en el Perú

En nuestro país era el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), el lugar donde se debatía académicamente los diferentes temas relacionados con nuestra Seguridad Nacional, realizándose incluso una serie de estudios e investigaciones, toda vez que constituía en el máximo centro de preparación del Alto Mando de la Fuerza Armada y de selectos profesionales civiles de diversas especialidades a los cuales les capacitaba para el desempeño de las funciones superiores de la Seguridad Integral del Estado.

En efecto Mercado (1974), en su prólogo suscrito por el mismo General José del Carmen Marín Arista, primer Director y fundador del CAEM, dice lo siguiente:

Al CAEM, se le encomendó los estudios e investigaciones sobre seguridad integral del Estado...Como la seguridad es parte integrante de la política general del Estado, es necesario su conocimiento para ubicar en ella, correctamente la primera...Por ambas consideraciones, el CAEM planteo la estructura y secuencia de sus estudios, a muy grandes rasgos, como sigue:

El Estado, para alcanzar su finalidad suprema, lleva a cabo una política de bienestar. Al hacer esto experimenta oposiciones tanto internas como externas, las que obvia o vence mediante una política de seguridad integral...Si el desarrollo del potencial es la condición necesaria e ineludible de la acción eficaz del Estado, en todos los campos, neutralizar o vencer cuanto se le oponga a ese desarrollo y garantizar la propia libertad de acción para orientarlo e impulsarlo, viene hacer la parte esencial de la acción del Estado y esa parte es la Política de seguridad integral. (p. II-III)

Consecuentemente este autor nos dice luego lo siguiente:

Todo Estado, fijados sus objetivos nacionales y sus correspondientes objetivos políticos y luego de trazada la política general, encontrará oposiciones de todo orden para alcanzar los primeros. Cuando las oposiciones por su intensidad y oportunidad adquieren un alto valor y ponen por lo tanto en peligro los objetivos nacionales y la ejecución de la política general trazada, surgirán problemas de seguridad que deberán ser enfrentados con una política adecuada que se denomina Política de Seguridad.

En tal sentido es una condición *sine qua non*, antes de formular una política de seguridad, establecer adecuadamente amenazas a nuestros intereses vitales como país, de tal manera como define José Robles (2006), esta debe ser una:

Política que 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 esta política, se establece la política de defensa, teniendo como premisa el carácter de política pública y nunca el de coto cerrado de determinado sector del Estado. (p. 165)

En la actualidad es necesario aclarar dos conceptos que se dan en la realidad peruana, pues por un lado existe la Política de Seguridad Nacional (Política de Estado) y la Política de Seguridad y Defensa Nacional (Política Nacional) que puede ocasionarnos confusiones teóricas, por ello definiremos cada uno de ellos.

b) Política de Seguridad Nacional

Como lo estableció la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA, 2015):

La Política de Seguridad es una Política de Estado que tiene por finalidad orientar la elección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad nacional, tanto en el frente externo como en el interno. Esta política está constituida por el conjunto de lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado: Defensa y Desarrollo, para hacer frente a las amenazas contra la seguridad y los intereses del Estado. (P.76)

En efecto esta política, es la que se encuentra considerada en el Acuerdo Nacional³ (2002) como la Novena Política de Estado denominada “**Política de Seguridad Nacional**”, dentro del primer Objetivo “Democracia y Estado de Derecho”, en el que se expresa lo siguiente:

Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que ésta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional; (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz; (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; (d) fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación” entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.

c) Política de Seguridad y Defensa Nacional

Al respecto también SEDENA (2015) lo define como que: “La Política de Seguridad y Defensa Nacional 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)

Pero es bueno aclarar que, según nuestro ordenamiento jurídico, esta política constituye una Política Nacional, es decir tal como lo ha establecido el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2018): “Constituyen decisiones

³ El Acuerdo Nacional Entendido como el conjunto de Políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”.

Agregando además que, es a través de las Políticas Nacionales, que un Gobierno viabiliza su Política General de Gobierno durante un periodo Gubernamental (05 años).

d) Determinación de la Política de Seguridad y DN

Peña (2013), en su artículo “Políticas Públicas de Defensa”, donde tácitamente nos indica que una política de seguridad y defensa es una política pública, valga la redundancia; nos da a conocer, una aproximación teórica a las políticas públicas de defensa en el ámbito occidental, abordando en primera instancia sobre las características de las políticas públicas de defensa (PPD), para luego establecer los actores que puedan intervenir en sus diferentes fases, y por ultimo describir y analizar su proceso de formulación desde el Análisis de Políticas Públicas (APP).

En cuanto a las características de las políticas públicas de defensa (PPD), nos menciona que:

- i) El problema a solucionar es la defensa nacional, definiéndola como la protección del territorio de un país y la seguridad de su población frente a amenazas externas, consecuentemente define a la política de defensa como aquella que determina los objetivos de defensa nacional y las acciones y recursos necesarios para alcanzar dichos objetivos. Debiendo tenerse en cuenta que el problema de la defensa es complejo. ii) Que la defensa es una función primaria que el Estado debe desempeñar de manera permanente e indelegable. iii) Es un bien público puro, pues solo lo ofrece el Estado, (al igual que la administración de Justicia), que requiere la existencia de políticas públicas a tal efecto. Quizás esta sea la diferencia de otras políticas públicas. iv) La PPD se encuentra relacionada con la política exterior, debiendo hasta cierto punto, estar subordinada a esta última. (p.23)

El mencionado autor luego nos explica sobre la tipología de actores que pueden intervenir en las políticas públicas dentro de ella la PPD, encontrando actores institucionales y actores no institucionales. Los institucionales nos dice que son aquellos que forman parte de la estructura del Estado (en sus diferentes niveles políticos administrativos: estatal, regional, local, supraestatal) los mismos que ostentan el poder

público. Entre estos y los más relevantes tenemos: “i) Los gobiernos. ii) Las burocracias y administraciones públicas. iii) Los Parlamentos y iv) Los Tribunales de Justicia”. (p.24)

Con respecto a los no institucionales, que son aquellos que se encuentran fuera de la estructura del Estado y que por consiguiente no ostentan poder público, nos señala:

- i) Los partidos políticos.
- ii) Las organizaciones de defensa de intereses colectivos (públicos o no) como organizaciones empresariales y sindicales y organizaciones vinculadas a movimientos sociales entre otras.
- iii) Las empresas y corporaciones empresariales.
- iv) Las organizaciones del tercer sector (fundaciones y ONG, entre otras).
- v) Los expertos (comunidades epistémicas).
- vi) Los medios de comunicación.
- vii) Individuos influyentes.
- viii) La opinión pública. (p.25)

Nos alerta que el proceso de las PPD tiende a ser menos permeable a la influencia de los diversos actores en comparación con otras políticas públicas.

Respecto a las fases que se siguen en las PPD, (Peña 2013) nos dice que son las siguientes: “Definición de problemas, diseño de la agenda política, formulación de estrategias y adopción de decisiones, implementación, evaluación y retroalimentación” (p.26). Se debe recalcar que en la práctica no se trata de un ciclo secuencial y unidireccional en el que una fase precede siempre a la siguiente, pues se llegan a superponer, pueden seguir otro orden e incluso es posible que una fase no tenga lugar.

Para mejor entendimiento describiremos cada fase en el sentido siguiente:

- i) **Definición de problemas:** la forma de definir un problema determina en buena medida su solución, pero antes es necesario haber definido previamente los intereses de defensa y los objetivos de defensa.
- ii) **Diseño de la agenda política de defensa:** que es el proceso a través del cual problemas y cuestiones de defensa llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública convirtiéndose de ese modo en problemas públicos lo que no significa necesariamente que sean problemas visibles o difundidos a través de los medios de comunicación.
- iii) **Formulación de Estrategias y adopción de decisiones:** En esta fase se formulan las posibles soluciones para cumplir los objetivos de defensa y se opta por una o varias de ellas. Dichos objetivos se pueden alcanzar a través de una o más estrategias, por lo que

se establecerán en esta fase, que estrategias se pueden adoptar y cuáles son las ventajas y los inconvenientes de optar cada una de ellas. Como la satisfacción de un determinado interés de defensa puede lograrse mediante más de un objetivo, y como a su vez cada objetivo puede alcanzarse siguiendo diferentes estrategias es fundamental que en esta tercera fase se elabore una exposición valorada que recoja todas las posibles combinaciones y los pro y contras de todas ellas. Se recalca que en esta fase un papel fundamental, es el análisis de prospectiva estratégica, a fin de poder anticiparse a las posibles consecuencias y a la evolución de las estrategias que se han propuesto.

- iv) **Implementación**, se señala acá a manera de aclaración que es incorrecto hablar de ejecución como sinónimo de implementación, ya que con frecuencia los resultados esperados de las PPD no coinciden con los resultados obtenidos. Se dice que la implementación trasciende la mera ejecución y supone una prolongación mayor a lo largo del tiempo y la influencia de diferentes actores, mencionando a: (Molina 2001:62-63). Si solo hubiese que ejecutar las decisiones previamente adoptadas, no sería necesaria la quinta fase de las PPD: la evaluación y retroalimentación.
- v) **Evaluación y retroalimentación**, o *feed – back*, constituye la última fase del proceso de las PPD, donde se evalúan los efectos positivos o negativos y los resultados esperados o inesperados de las PPD. Resulta conveniente que la evaluación de estas PPD no se restrinja a una de sus fases, elementos o actos, aunque sean estos relevantes en el proceso. Aunque la complejidad de las PPD y la dificultad de valorar todos sus aspectos (normativos, institucionales, decisionales, administrativos, económicos, estratégicos, tecnológicos y militares, entre otros) invita a perder de visión de conjunto, por lo tanto, la evaluación debe abarcar todo el proceso.

Arteaga y Fojón (2007), en su texto: El Planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. Pretende describir la secuencia del proceso general de planeamiento, incluyendo los objetivos, actores y métodos implicados en el reconocimiento del problema, el planteamiento y valoración de las opciones de planeamiento. Dentro de ese planteamiento genérico que exponen podemos resumir en lo siguiente:

- i) Las políticas de seguridad y de defensa se elaboran para dar respuestas a las visiones estratégicas y los problemas de seguridad que se determinan con anterioridad. ii) Las

políticas de seguridad y defensa son políticas públicas. iii) En cuanto al planeamiento genérico manifiestan: *Se inicia por el reconocimiento del problema y comprende el estudio de los efectos, de los actores, variables y dinámica de forma que se puedan conocer el funcionamiento del problema (análisis prospectivo) y evaluar su impacto sobre los intereses nacionales. *Posteriormente y en función de los intereses a preservar se identifican los objetivos a conseguir, se enuncian y valoran cada una de las opciones capaces de conseguirlos con sus ventajas y costos (análisis prescriptivo). *El proceso de adopción de decisiones consiste en seleccionar una entre diversas opciones presentadas de acuerdo con el procedimiento establecido (análisis de decisión). * La ejecución sigue a la decisión y, tras ella, viene la evaluación de las políticas ejecutadas para medir los resultados obtenidos y en función de ellos, adaptar su ejecución a los medios y a las circunstancias cambiantes. *Las funciones suelen ser las mismas: reconocimiento del problema, formulación de las soluciones, la decisión, la ejecución y la evaluación. (p.117-121)

e) De los Objetivos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional

Como dice Mercado (1974): “Para asegurar un interés vital, es necesario formular metas concretas capaces de garantizar su protección y neutralizar las presiones dominantes; dichas metas constituirán los objetivos nacionales de seguridad” (p. 54-55).

Antes, el mismo General recomienda, que debe tenerse presente que un objetivo expresado en términos abstractos es difícil de ser alcanzado, dispersa la acción estatal y enerva las decisiones, y que lo ideal sería que apelemos a formulaciones concretas, programadas, presupuestadas en caso necesario y firmemente incorporadas a la comprensión del quehacer diario y permanente. En otras palabras, la acción orientada conscientemente a propósitos definidos y alcanzables.

Es decir, si no tenemos una enunciación clara de los objetivos políticos prioritarios, sin una jerarquía que diferencie entre intereses (vitales, esenciales o globales), el recurso de la fuerza puede servir a una política sectorial pero no a una política nacional.

En esa línea Arteaga y Fojón (2007) indican que:

Los objetivos estratégicos políticos tienen que ser tan explícitos como prevenir la guerra o fomentar la seguridad regional, pero sin entrar en los objetivos estratégicos militares de planeamiento para no confundirse con ellos. Como ejemplo, Yarger (2006:54-55) señala las

diferencias entre considerar como objetivo estratégico la derrota de las fuerzas armadas iraquíes en 2003, un objetivo clásico de planeamiento militar, y el de conseguir un cambio de régimen en Irak, un objetivo de carácter estratégico por naturaleza. (p.38)

Ballesteros (2016) sobre este tema es claro al manifestar lo siguiente:

Los objetivos de seguridad nacional son un conjunto de metas tangibles a alcanzar por una nación cuyas características son las siguientes: i) Emanan directamente de los intereses nacionales, a los cuales están subordinados, ii) Vienen definidos por la Política de Gobierno, expresada a veces por las declaraciones programáticas de los responsables por lo que, si esta cambia, esto lo puede hacer cambiar parcial o completamente, iii) Son más concretos, menos abstractos que los intereses. Deben ser tangibles, iv) Son lo que la mayoría de la nación, reflejada a través de la elección del Gobierno, quiere alcanzar como fórmula transitoria para lograr los intereses nacionales. (p.284)

Es importante señalar que la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional según el DL No 1131, tiene como una de sus funciones de formular y proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, los objetivos y la Política de Seguridad y DN.

Justamente la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA, 2015) conceptualiza como parte de la doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, lo que es la Política de Seguridad como política de Estado (inmerso en el Acuerdo Nacional), y la Política de Seguridad y DN como política nacional o como política de gobierno que forma parte de la PGG, así tenemos:

La Política de Seguridad Nacional, es una política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el interno. Esta política está constituida por el conjunto de lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado: Defensa y Desarrollo, para hacer frente a las amenazas contra la seguridad y los intereses del Estado. (p.76)

Ahora en cuanto a la Política de Seguridad y Defensa Nacional (como política nacional), expresa lo siguiente: “La Política de Seguridad y Defensa Nacional 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).

En el DS No 037 – 2013 – PCM Reglamento del D.L. No 1129, que regula el SIDENA en su artículo 26° especifica que: “La Política de Seguridad y DN es el proceso por el cual se determinan los lineamientos generales para alcanzar los objetivos de la Seguridad y DN en base al estudio de la Concepción Estratégica de Seguridad y DN. Orienta la formulación de la Estrategia de Seguridad y DN.”

3.2.4 Seguridad Nacional

a) Seguridad

Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), **Seguridad** es *Calidad de seguro*, donde **Seguro** es *Libre y exento de Peligro*.

Igualmente, para el diccionario Océano (1993), seguridad significa: “calidad de seguro”. Pero considerando que la palabra seguro implica, estar libre y exento de todo daño o riesgo.

Seguridad, es un concepto dinámico, ya que en función de las personas que lo utilicen, del momento y lugar en que se encuentren, adquirirá un significado distinto.

La seguridad, como se sabe es una de las máximas aspiraciones naturales del hombre, siendo un aspecto prioritario en sus necesidades. Sino observemos “la pirámide de Maslow”, establecido por Maslow(1963), que contempla una jerarquía de 05 necesidades básicas en el ser humano, donde la seguridad es superada en importancia solo por las necesidades fisiológicas de carácter vital a satisfacer por el hombre.

Se trata de dar satisfacción a sus necesidades y deseos siguiendo una escala de motivaciones, de tal forma que hasta que no alcance la satisfacción en grado suficiente de las necesidades más básicas no tratara de satisfacer las siguientes; lo que Maslow(1963) nos quiere decir es que, a medida que el ser humano satisface una necesidad inferior, el siguiente nivel pasa normalmente a ser relevante para él, transformándose en su próximo objetivo por alcanzar.

Últimamente el concepto de seguridad ha evolucionado increíblemente llegando alcanzar connotaciones de multidimensionalidad y globalidad. Sabemos también, que la globalización ha revolucionado todos los ámbitos del quehacer humano, donde lógicamente la seguridad, no es ajeno a este fenómeno, pues los estados nacionales se han visto influenciados en cuanto a su visión que tienen con respecto a las amenazas, riesgos y otros desafíos que son sometidos, ya sean amenazas tradicionales o nuevas amenazas donde las características de estas últimas, requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de las distintas organizaciones nacionales y en algunos casos asociaciones entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

b) Seguridad Nacional

El término “Seguridad Nacional” recién se empezó a usar después de la II Guerra Mundial, justamente Ballesteros (2016), referente al origen de este vocablo nos dice que:

Comenzó a utilizarse en la Universidad de Yale tras la II GM, para incluir aspectos relacionados con la seguridad económica, necesaria para la reconstrucción de los países europeos y Japón, permitiendo a EEUU mantener su acceso a los mercados externos y evitar que la industria se estrangulase. (p.57)

Con respecto a la definición más antigua nos deja entrever que tal vez fue la de Walter Lippmann⁴ que dijo: “Una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y es capaz si se los desafía, de mantenerlos recurriendo a la guerra”

Pero durante la Guerra Fría la definición de Seguridad Nacional que más predominaba fue la establecida por el diplomático estadounidense George Kennan, en 1948, la cual la definía como: “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras”. Según esta definición, el objeto referente de la seguridad era el Estado y la forma de lograrla consistía en contrarrestar las amenazas provenientes de otras naciones. En otras palabras,

⁴ Según WIKIPEDIA, **Walter Lippmann** (Nueva York, 23 de septiembre de 1889 – Nueva York, 14 de diciembre de 1974) fue un intelectual estadounidense. Como periodista, comentarista político, crítico de medios y filósofo, intentó reconciliar la tensión existente entre libertad y democracia en el complejo mundo moderno (*Liberty and the News*, 1920)

esta concepción tradicional de la seguridad hacía referencia a las relaciones internacionales de forma exclusiva, sin considerar los aspectos que tienen relación con la seguridad interior. Se podría decir o considerarse como el arquetipo de la era de la confrontación bipolar

Pero sigamos haciendo historia, a lo largo del tiempo, la seguridad nacional, es decir aquella en que el objeto referente es el Estado-Nación, ha sufrido importantes transformaciones. Actualmente, nadie duda que el entorno internacional es mucho más complejo que unos lustros atrás, y que los Estados tienen dificultades para adecuarse a las mutaciones de un mundo cada vez más globalizado. Por consiguiente, se precisan nuevas políticas y líneas de acción que den respuesta a las incertidumbres actuales. Las estrategias de seguridad nacional, entendidas como la gestión integral de todos los elementos que componen el poder del Estado para alcanzar los objetivos nacionales dentro del sistema internacional, se convierten en herramientas indispensables para actuar en esa gran incertidumbre o niebla que trae consigo la globalización.

Sucintamente, esta concepción de seguridad nacional entendía que el uso de la fuerza militar estaba asociado a la defensa de la soberanía y de las fronteras del Estado ante una amenaza externa. La provisión de este tipo de seguridad era el primer objetivo del Estado, priorizado por delante de otros propósitos sociales y funciones gubernamentales. El predominio abrumador de los instrumentos militares, como factor fundamental de las relaciones entre los Estados, conllevaba que los conceptos “Defensa Nacional” y “Seguridad Nacional” fuesen intercambiables.

De igual forma, la seguridad interior de un país era un ámbito exclusivo de los gobiernos y la injerencia extranjera quedaba prohibida por el derecho internacional, recordar en este punto que el **artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas** señala que “ninguna disposición de esta Carta autorizará a Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”. Por lo tanto, seguridad interior y exterior se concebían como dos ámbitos distintos y distanciados.

Sin embargo, las transformaciones globales de las últimas décadas, o mejor dicho la aceleración de las mismas, han variado de nuevo la dualidad incertidumbre-seguridad. Como nunca antes en la historia, los medios de comunicación y transporte, los modos de producción de bienes y servicios o los movimientos de capitales y personas, entre otros,

han cambiado de forma drástica la manera en que las distintas comunidades humanas se relacionan.

Las consecuencias esenciales de estas dinámicas son: la aparición de nuevos peligros, el empoderamiento del individuo, la relativización de los factores geográficos, la preponderancia de los conflictos intraestatales y el consiguiente desgaste de los elementos sociopolíticos tradicionales. En estas circunstancias, la eclosión del posmodernismo, entendido no como una época tras la modernidad, sino como condición humana que “reivindica lo individual y local frente a lo universal”, supone la deslegitimación de las instituciones y prácticas sociales y políticas sobre las que se asentaba el orden internacional y la convivencia interna de los países.

En nuestro país, y como suscriptores del Acta de Declaración sobre Seguridad de las Américas firmado el 28 octubre 2003, luego de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en ciudad de México, somos conscientes que la aparición de nuevas amenazas son problemas que requieren respuestas de aspectos multisectoriales con el involucramiento de distintas organizaciones nacionales, y en algunos casos asociados entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando conforme a las normas. Incluso para enfrentar aquellos riesgos o amenazas considerados transfronterizos (como el crimen organizado, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales, las pandemias o los flujos incontrolados de personas, entre otros) se requiere alianzas o acuerdos con otros países.

En tal sentido hemos entendido que es que la Seguridad y Defensa Nacional son integrales y permanentes, que se conducen en el frente externo e interno, por lo tanto, es responsabilidad no solo del Estado sino de toda la sociedad participar en ella.

El Centro de Altos Estudios Nacionales Escuela de Posgrado (CAEN-EPG, 2010) reconociendo que la seguridad ha evolucionado considerablemente alcanzando connotaciones de multidimensionalidad y globalidad, conceptualiza que la Seguridad Nacional es:

La situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia, presencia y vigencia, así como su soberanía, independencia e integridad territorial y de su patrimonio, sus intereses nacionales, su paz, su estabilidad interna, para actuar con plena autoridad y libre de toda subordinación, frente a todo tipo de amenazas. (p.42)

También el CAEN (2010), establece que, la Seguridad Nacional comprende a la seguridad interna y la seguridad externa definiéndolas en los términos siguientes:

i) Seguridad interna, se entiende por seguridad interna, la situación en la que el Estado mediante acciones de Defensa nacional interna garantiza al estado mismo y a la colectividad nacional de las amenazas y conflictos que puedan surgir dentro del territorio con o sin apoyo exterior y que pongan en riesgo su supervivencia, autonomía, integridad y el logro del bienestar...La seguridad interna está orientada a preservar al Estado en sí y la colectividad nacional que alberga. La seguridad interna se materializa mediante la Defensa interna. **ii) Seguridad Externa**, Se entiende por Seguridad Nacional externa, la situación en la que el Estado, mediante acciones de Defensa Nacional externa, garantiza la existencia, presencia y vigencia del Estado mismo, su independencia, soberanía e integridad territorial y de su patrimonio y a la colectividad nacional de las amenazas, riesgos y otros desafíos frente a las oposiciones, amenazas o presiones provenientes del exterior...se materializa mediante la defensa externa. (p.45)

3.2.5 Gestión de la Defensa

Es común escuchar que gestión es dar marcha a lo planificado durante la administración. En ese sentido y siendo consecuente con ello consideramos que hablar de la gestión administrativa es mencionar a una de las actividades más importantes en una organización, toda vez que mediante esta se puede lograr el cumplimiento y el logro de los objetivos institucionales, demandando para ello, la unión de esfuerzos coordinados de todo el personal que labora dentro de la misma. Toda organización persigue un fin, el mismo que se puede alcanzar mediante un proceso ordenado

Anzola (2002) menciona que:

Gestión administrativa consiste en todas las actividades que se emprenden para coordinar el esfuerzo de un grupo, es decir la manera en la cual se tratan de alcanzar las metas u objetivos con ayuda de las personas y las cosas mediante el desempeño de ciertas labores esenciales como son la planeación, organización, dirección y control. (Pág.70)

Respecto a la Gestión de la Defensa Bucur – Marcu (2013) nos dice lo siguiente:

No existe una definición universalmente consensuada de “gestión de la defensa,” pero simplemente resume la idea de que las organizaciones de defensa necesitan llevar las políticas de defensa a la práctica, y desarrollar mecanismos de planeamiento, sistemas de apoyo e infraestructura que sean apropiados y sostenibles...La cuestión, entonces, fue cómo pueden los gobiernos proporcionar defensa de forma más eficiente, y parte de la respuesta fue introducir prácticas de gestión en la defensa. A su vez, la gestión se puede describir como la ciencia o el modo coherente en que una organización actúa a fin de cumplir sus objetivos en unas condiciones dadas, de forma efectiva y eficiente, y realizando adecuadamente las funciones de planeamiento, organización, dirección y control. (p. 12)

a) **Sistema de Seguridad y Defensa Nacional**

En términos llanos y en función a lo descrito en nuestra constitución, decimos que el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) es el conjunto de órganos del Estado que tiene como finalidad permanente garantizar la concepción, dirección, preparación y ejecución de la Defensa Nacional. Se sustenta en una doctrina y sus funciones están regidas por ley. Este sistema es dirigido por el Presidente de la República.

En ese sentido y en relación al SIDENA, Bernales (1998) manifiesta lo siguiente:

Un sistema administrativo⁵ es un conjunto de órganos, normas y procesos destinados a lograr una finalidad del Estado, en este caso, la Defensa Nacional. Por la trascendencia que ella tiene, la presidencia del Sistema corresponde al Presidente de la República, Jefe de Estado y de Gobierno según la Constitución, además de Jefe Supremo de las FFAA y de la PNP...Los órganos del Sistema de Defensa Nacional, sus atribuciones y métodos de trabajo están fijados en las leyes de la materia. A la cabeza tiene al Consejo de Defensa Nacional, presidido por el Presidente de la República. También tiene otros órganos y dependencias que completan su actividad. (p.727)

⁵ Según la Ley No 29158 del 19.12.07 (LOPE) sería un Sistema Funcional pues tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

Para entender mejor lo que debe hacer el SIDENA según nuestra Constitución, invocaremos nuevamente a Bernales (1998) que nos dice al respecto:

- i) Dirigir la Defensa Nacional, es decir, conducirla con decisiones y supervisión que lleven al logro más cabal de la seguridad integral. ii) Preparar la Defensa Nacional, es decir, tomar las decisiones que conduzcan a que el país esté debidamente organizado, en posesión de los instrumentos y técnicas requeridos, así como aperecebido de sus deberes y derechos y de las acciones que se prevé tendrá que tomar, en las diversas fases y circunstancias que enfrente la Defensa para lograr la Seguridad. En realidad, como la Defensa Nacional es un proceso permanente, su preparación también lo es. iii) Ejercitar la Defensa Nacional, es decir, ejecutar las decisiones que se tomen según se ha visto en los párrafos anteriores. (p. 727)

Lo que se debe aspirar y lograr es que el SIDENA actúe dentro de un proceso decisorio, como realmente lo es, utilizando un mecanismo especulativo, cibernético e interdependiente, como lo expresa Delamer (2005) al respecto que:

Cada sistema posee una entrada y genera una salida o resultados como consecuencia del proceso que lleva a cabo un sistema con retroalimentación que se conoce como cibernético, devuelve la señal de salida hacia la entrada, de modo de comparar los resultados logrados con los datos que le dieron origen, ajustando o modificando el comportamiento futuro del sistema, de modo de alcanzar los resultados esperados...La cibernética...se basa en el principio de retroalimentación y de la homeóstasis, que es el proceso mediante el cual un sistema se adapta a las variaciones de su entorno o contexto. De esta forma se evidencia una capacidad de respuesta que es función del estímulo inicial recibido y que le permite adaptarse, subsistir a los cambios que se producen...Un sistema cibernético, se caracteriza por su propósito, que es motivado por la búsqueda de algún objetivo y cuenta con capacidad de auto-organización y auto-control. (p.37-38)

• **Consejo de Defensa Nacional (CODENA)**

Presidido por el Presidente de la República y constituido por los funcionarios civiles (Ministros) y militares de mayor rango, tiene como tarea servir como el organismo de mayor nivel en la toma de decisiones para la conducción de asuntos de Seguridad y

Defensa Nacional. Es una especie de foro principal donde se deliberan temas de política de Seguridad Nacional que requieren de la decisión del Presidente. Aquí por ejemplo se aprueba la Política de Seguridad y DN.

Podemos afirmar también que el Consejo de Seguridad y DN es el ente rector del Sistema de Defensa Nacional y órgano del más alto nivel de decisión y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y DN y tiene como una de sus funciones la de aprobar los Objetivos y la Política de Seguridad y DN, así como las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la política de Seguridad y DN.

En efecto a la cabeza del Sistema se tiene al CODENA que como se dijo anteriormente es presidido por el Presidente de la República. Él debe dirigir la Defensa Nacional, es decir conducirla con decisiones y supervisión para llevar al logro cabal de la Seguridad Nacional. Según nuestra constitución se establece, que todo ello se debe lograr a través del SIDENA de tal manera se dirija, se prepare y se ejercite la DN. Bien decía Bernaldes (1998): “Los órganos del Sistema de Defensa Nacional, sus atribuciones y métodos de trabajo están fijados en las leyes de la materia. A la cabeza tiene al Consejo de Defensa Nacional, presidido por el Presidente de la República. También tiene otros órganos y dependencias que completan su actividad” (p.727).

• **Conducción Política**

En nuestro país el Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno además de Jefe Supremo de las FFAA y PNP, dirige el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA).

Por lo tanto, aparte de tomar decisiones de alta política del Estado, tiene por misión de preocuparse y procurar la administración de la vida del Estado, fijar las directrices políticas y coordinar la unidad de acción, es decir gobernar, en aplicación de su programa ofrecido por el mismo Presidente de la República al momento de su elección. Holzmann (2003) decía:

La defensa de un Estado requiere ...la conducción del Estado y el soporte de los órganos políticos del mismo, con la finalidad de dotarla de una coherencia y consistencia adecuada a la proyección estratégica deseada, el posicionamiento internacional que el país requiere y la capacidad para mantener la estatura estratégica acorde a dicho objetivos (p.40).

Es el Presidente de la República como responsable de dirigir el Sistema el que debe conducirla con decisiones y supervisión para garantizar la Seguridad Nacional.

Como apreciamos, la conducción de la Defensa es una actividad eminentemente y esencialmente política que se pone de manifiesto como una función primaria, indelegable, irrenunciable y permanente del Gobierno en funciones, y que a su vez lo ejerce el Ejecutivo, constituyendo en una actividad constante y cotidiana de este último.

Siendo la COSEDENA la expresión política de la seguridad y DN, en el nivel superior de la Seguridad Nacional, esta se expresa, se viabiliza en la capacidad de conducción y en la adecuada definición de los objetivos políticos de Seguridad, que estará sujeto a su vez de los objetivos programáticos del Gobierno (PGG), las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y el PEDN.

b) Institucionalidad

Las necesidades propias de la Seguridad Nacional como constituye la protección de nuestros intereses nacionales (de seguridad) imponen tener en nuestro Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) una institucionalidad organizada, competente y capaz de articular y garantizar una respuesta multidimensional, transversal e intergubernamental por parte del Estado, pues las amenazas que deben enfrentarse en la actualidad se han transformado y han evolucionado frente a las clásicas respuestas que antaño se aplicaban contra estas, que eran tradicionalmente militares y mediante el empleo de la fuerza.

Según Franco (2010) “...siempre, la primera pregunta tiene que ver con la institucionalidad que puede definirse como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales (CEPAL)” (p.13).

De aquí se observa que la institucionalidad será más fuerte y avanzado cuanto más eficientes sean las normativas y leyes que se apliquen y cuantas menos distorsiones se verifiquen en las regulaciones y resoluciones.

Por ello a manera de conclusión resaltemos lo que dice Che Piu Deza (2009):

- i) Instituciones no es lo mismo que Organizaciones. ii) Lo institucional supone un proceso sistemático de consolidación (permanencia y uniformidad) de conductas e ideas a través de medios e instrumentos (organizaciones y normas) para alcanzar un

fin social (valores). iii) Para ello utiliza: información, incentivos, normas, controles y sanciones.

• **Legalidad**

Se debe tener en cuenta que el Sistema de Defensa al formar parte del Estado, está inmerso en la administración pública obrando como un sistema funcional, esto implica y conforme al principio de legalidad en el ámbito administrativo, que no podría actuar al margen de la ley, es decir actuar por autoridad propia, sino más bien ejecutando el contenido de la ley, en otras palabras, en apego de la ley.

La Ley No 27444(Ley del Procedimiento administrativo General), en su artículo IV. (Principios del procedimiento administrativo) sobre el principio de legalidad establece: “Las autoridades administrativas 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”.

De allí que la legalidad sea la base primordial, una de las más importantes condiciones institucionales del SIDENA como organización, de tal manera que el sistema al estar investido de un marco legal (Corpus Juris de la Seguridad y DN), que regula no solo el funcionamiento como tal, sino de la conducción de la función de Seguridad y Defensa Nacional; debe empezar por el fiel acatamiento de esta normatividad

Bucur – Marcu (2013) establece lo siguiente:

La legalidad es una de las más importantes condiciones institucionales para cualquier organización, siéndolo igualmente para las organizaciones de defensa. Se supone que la introducción de cualquier marco de gestión en el sector de defensa ha de estar acompañada o precedida por la legislación adecuada. Ésta debe incluir disposiciones que regulen las estructuras organizativas y sus características de gestión. Cuando está implicado el ámbito público, y especialmente en los sectores de la seguridad y la defensa, unas disposiciones legales claras aportan un sentido de protección contra los abusos y la corrupción, pero también imponen responsabilidades a los líderes, tanto militares como civiles, de sus decisiones y sus actos.

Por otra parte, un sistema legal de toma de decisiones permitiría flexibilidad en la implementación de la política. Cualquier mecanismo eficaz de formulación e implementación política en el gobierno, y en defensa en particular, dispondría de un sistema de control y balance que asegure que la política es acorde con los objetivos e intereses supremos del país, y que se entiende y se aplica eficazmente por los organismos apropiados. (p.10)

La cadena de mando nacional, el proceso de toma de decisiones de la defensa, los procedimientos para la distribución de recursos de la defensa y el volumen del presupuesto de defensa, y la organización, estructura y despliegue de las fuerzas armadas dependen, en gran medida, de la percepción nacional (social, política, *establishment* de la defensa) de las amenazas militares. El concepto de organización y desarrollo de organizaciones de defensa depende del nivel de percepción de la amenaza.

Finalmente, Bucur – Marcu (2013) nos recalca que:

Por otra parte, la institucionalización requiere de normas y reglamentos para la información dentro y entre las estructuras de defensa, y facilitar el intercambio de información, tanto con otros como al mismo nivel. Tal sistema de información en modo alguno reemplazaría los sistemas de auditoría clásicos. (p.11)

• **Estructura organizacional**

En nuestro país la conducción de la Defensa es una actividad eminentemente y esencialmente política que se pone de manifiesto como una función primaria, indelegable, irrenunciable y permanente del Gobierno en funciones, y ejercido por el poder Ejecutivo.

Constitucionalmente se materializa dicha conducción a través del SIDENA, en consecuencia, debe disponer de una estructura orgánica cuya delimitación competencial de sus órganos que lo componen debe estar claramente definidos de tal manera que la organización actúe en forma coherente y adecuada consistencia, a fin de cumplir sus objetivos en forma efectiva, eficiente y garanticen que cumplan también las funciones de dirección, planeamiento, organización y control.

Lo ideal es el logro de una organización que garantice contar con un sistema eficiente y eficaz, como bien lo resalta Bucur-Marcu (2013):

La idea subyacente de una institución de defensa moderna es que sea capaz de definir y alcanzar las metas y los objetivos deseados de una manera eficiente y en un reforzado entorno democrático. Dichas instituciones de defensa son eficaces, es decir, son “conseguir hacer las cosas.” También son eficientes, lo que quiere decir que son capaces de producir los efectos deseados sin pérdidas, minimizando la energía y los costos. La transparencia y la fiscalización en el funcionamiento de tales instituciones de defensa crean la base para el auténtico control civil de la toma de decisiones y del funcionamiento de la defensa. (p. 15)

• **Doctrina de Seguridad y DN**

Castro (2006) dice: “En resumen, la Doctrina es el conjunto de Principios y valores que servirán 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” (p.14)

Además, respecto al rol de la doctrina de Seguridad y DN:

- i) En toda sociedad racionalmente organizada el Estado es responsable de la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional...La doctrina en este caso cumple el rol de argumento orientador para la formulación de la Política de Seguridad y Defensa del Estado.
 - ii) La Política de Seguridad y DN, debe incluir objetivos y políticas suficientemente claros y amplios, para que los órganos del SIDENA y la ciudadanía en general, puedan adoptar acciones necesarias que dichas políticas requieren para su implementación.
 - iii) La doctrina orienta las actividades de Seguridad y DN dirigidos al logro de los objetivos de Seguridad.
- (p. 14-15)

Según el Ministerio de Defensa (MINDEF, 2012), define a la doctrina de Seguridad y Defensa Nacional como:

Conjunto de principios, conceptos y su consecuente teoría de relativa permanencia en el tiempo, que aplicado a todos los ámbitos del quehacer nacional teniendo en cuenta sus características y peculiaridades, genera políticas, estrategias, métodos y procedimientos,

que norman y orientan las acciones del Estado destinadas a alcanzar la Seguridad Nacional, mediante la defensa Nacional. (p.1-9)

Es decir, la doctrina de Seguridad y Defensa Nacional como un cuerpo de principios rectores y amparada en una teoría que es actualizable en el tiempo, deben servir de guía, de orientación a las actividades que realice el Sistema de Defensa Nacional y siendo que este como sistema funcional debe viabilizar la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional, entonces dicha doctrina tendrá como un rol primordial servir de argumento orientador para la elaboración de la mencionada política.

Sin embargo, de acuerdo a unos estudios realizados al respecto, se ha podido observar que en nuestro país la doctrina de Seguridad y Defensa Nacional falta actualizar. En efecto Castro (2006) señalaba que la Secretaría de Defensa Nacional entre otros documentos llegó a formular la doctrina de Defensa Nacional, Edición del año 2000, la misma que fue aprobado por el Consejo de Defensa Nacional, constituyendo la más actualizada y que mantenía su vigencia. Después de esa edición no existe otro documento alguno que la reemplace.

Por ello Yovera (2014) nos refiere la carencia de una doctrina de Seguridad Nacional al notar esto en su investigación, pues nos dice:

Actualmente el Estado no cuenta con una Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional aprobado con norma legal correspondiente, esto no permite guiar el planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional en los diferentes sectores, gobierno nacional, gobierno regional, gobierno local , Organismos públicos y privados, ocasionando que cada entidad busque diferentes textos de referencia para definir conceptos básicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, mucho de los cuales no se ajustan a nuestra realidad nacional y trae como consecuencia confusión en sus definiciones (p. 12)

- **Especificidad de la Política de Seguridad y DN**

En nuestro país ya se ha definido como política pública tanto nuestra política de Seguridad Nacional (Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional) y nuestra Política de Seguridad y Defensa Nacional. Es decir, la Novena Política del Acuerdo Nacional: Seguridad Nacional,

es una Política de Estado y la Política de Seguridad y DN es una política nacional multisectorial.

Sin embargo, para la elaboración de esta última como política pública, deberá tenerse en cuenta ciertas peculiaridades, o especificidades. Tenemos que tener en cuenta que el problema a solucionar en este caso es la Seguridad y Defensa Nacional, es muy complejo, afrontando las amenazas, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la Seguridad Nacional, para proteger nuestro territorio y a nuestra población.

Como lo expresa Peña (2013):

El problema de la defensa es complejo. La defensa es una función primaria que el Estado debe desempeñar de manera permanente e indelegable. Es un bien público puro – sólo lo ofrece el Estado, al igual que la administración de justicia – que requiere la existencia de políticas públicas a tal efecto. Esta es una de las especificidades presente en todas las PPD ... que la diferencia de otras políticas públicas y que es necesario tener en cuenta al estudiar su proceso. No obstante, las particularidades a las que hacemos referencia no se aplican en su totalidad de manera automática e invariable en el tiempo a todas las PPD de los Estados occidentales. (p.241)

Tabla 1.

Especificidades de las Políticas Públicas de Defensa (PPD)

Especificidades de las PPD

- Presentan elevada dependencia con respecto a factores coyunturales y exógenos (contexto internacional) del sistema político que las produce.
- La defensa es un bien público puro que tiene como beneficiarios finales a todos los ciudadanos, cuya mayoría, sin embargo, en general no lo demanda permanentemente porque carece de la percepción de amenazas reales y de cultura de defensa.
- En muchas sociedades occidentales las partidas presupuestarias y otros elementos relacionados con las PPD generan controversia, de ahí que en la mayoría de los Estados sean poco o nada rentables electoralmente.
- Suelen ser electoralmente más rentables –y de manera puntual- cuando existe un conflicto o posibilidad de conflicto que mediatiza la política nacional y polariza a la sociedad. Por ejemplo una de las propuestas estrella del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones generales de 2004 fue la retirada de las tropas españolas de Irak.
- Presentan un elevado grado de opacidad, particularmente alguno de sus subprocesos que propicia que en el plano académico su estudio sea complejo y difícil.
- El agudo desajuste entre sus ciclos formal y real genera disfuncionalidad, que repercute en la efectividad de las mismas.
- Alejar a las PPD de la lógica presente en otras políticas públicas y dificulta la existencia de un control parlamentario eficaz de las mismas.

Fuente: Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional (p.243) y según Peña (2013) Javier Jordán 2013.

3.3 Marco conceptual

3.3.1 Poder Nacional

Es la capacidad actual resultante de la integración de todos los medios de disponibilidad inmediata, tanto tangibles como intangibles que puede aplicar el Estado en un momento determinado, para viabilizar la voluntad de alcanzar sus fines (Objetivos Nacionales), en el ámbito interno y externo, pese a los obstáculos que se le interpongan.

3.3.2 Potencial Nacional

El Potencial Nacional, es la totalidad de medios tangibles e intangibles susceptibles de ser incorporados al Poder Nacional, que en un determinado momento existen en la realidad nacional en situación de latencia y a disposición del Estado-Nación, para el mantenimiento y logro de sus objetivos.

3.3.3 Potencial Nacional Utilizable

Parte del Potencial Nacional susceptible de ser incorporado al Poder Nacional en plazo determinado.

La apreciación del Potencial Nacional Utilizable, tiene suma importancia, cuando se trata de viabilizar objetivos a mediano plazo, en cambio el Potencial Nacional en su globalidad es objeto de “estimación”, para sustentar el establecimiento de objetivos a largo plazo.

3.3.4 Desarrollo Nacional

Desarrollo Nacional es el proceso de creación, ampliación o incremento racional, sostenido y sustentable de las condiciones económicas, sicosociales, políticas, científica tecnológica y militares, etc., que permitan alcanzar crecientes niveles de Bienestar General.

3.3.5 Estrategia Nacional

Es la preparación y empleo de los medios (Poder Nacional), para alcanzar determinados fines (Objetivos Nacionales) a pesar de los impedimentos (Obstáculos).

3.3.6 Objetivo Nacional

Es la expresión de los Intereses y aspiraciones vitales que la Nación busca satisfacer en determinado periodo de su existencia.

3.3.7 Objetivos Políticos

Son los fines que se pretende alcanzar, o también un conjunto de metas o propósitos que adopta el Estado en época y situación determinadas, tendientes a alcanzar los objetivos nacionales.

3.3.8 Proyecto de Gobierno

Es la expresión de los propósitos políticos de un gobierno traducidos en objetivos, políticas de gobierno y previsiones, llamados a guiar y encausar su acción política y están referidos en forma integral al Desarrollo y a su Defensa, en el marco de la configuración progresiva del Proyecto Nacional y por ende de los Objetivos Nacionales.

3.3.9 Apreciación Político – Estratégico

Es un método que facilita el diagnóstico y pronóstico de la situación integral del país en un momento dado para preparar y fundamentar la toma de decisiones políticas sobre objetivos, políticas y previsiones destinadas en conjunto a guiar la acción política de un gobierno.

3.3.10 Concepción Político - Estratégico

Es la expresión del conjunto de decisiones políticas adoptadas por un gobierno, sobre los objetivos que harán de guiar su acción política durante su gestión gubernamental; así como sobre las vías adoptadas para el logro de dichos objetivos, sobre las formas integradas concebidas para superar las posibles amenazas o conflictos que deba encarar; sobre el empleo y fortalecimiento constante del Poder Nacional.

3.3.11 Activos Críticos Nacionales (ACN)

Son aquellos recursos, infraestructura y sistemas que son esenciales e imprescindibles para mantener y desarrollar las capacidades nacionales o que están destinados a cumplir dicho fin. La afectación, perturbación o destrucción de dichos activos no permite soluciones alternativas inmediatas, generando grave perjuicio a la Nación.

3.3.12 Capacidad Nacional

Es la aptitud o suficiencia que tiene la Nación de utilizar los recursos tangibles e intangibles, infraestructuras y sistemas para satisfacer sus necesidades vitales, como: salud, integridad física, seguridad, bienestar social y económico de la población, servicios públicos, así como el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y la administración pública, con el fin de alcanzar o mantener sus objetivos nacionales.

3.3.13 Recursos

Conjunto de elementos tangibles o intangibles, disponibles de una Nación, que componen un Activo Crítico Nacional (ACN), permiten atender una necesidad o alcanzar un objetivo y son esenciales e imprescindibles para el normal desarrollo o funcionamiento de un país.

3.3.14 Recursos Claves

Son aquellos recursos, infraestructuras y sistemas que no califican como ACN. Su destrucción o afectación origina un impacto regional o local relevante que individualmente no pone en peligro las capacidades nacionales; sin embargo, su destrucción o afectación en conjunto origina impactos relevantes a las capacidades nacionales. Incluyen el patrimonio cultural, recursos naturales renovables y no renovables, áreas naturales protegidas, y otros de índole regional o local.

CAPÍTULO IV.

Metodología de la investigación

4.1 Enfoque de investigación

La presente investigación se desarrolló en el marco del enfoque cualitativo, puesto como dice Hernández, Fernández y Baptista (2014): “Hay una realidad que descubrir, construir e interpretar. La realidad está en la mente” (p.10). Además, esta nos permitirá enfatizar el aspecto individual, holístico y dinámico de la experiencia humana tratando de capturar la comprensión del todo, es decir la investigación siendo cualitativa permitirá comprender el mundo de la experiencia subjetiva desde el punto de vista de las personas que la viven. Agrego también lo que afirma Hernández (2009), en el sentido que este enfoque: “utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación”.

En nuestro caso se realizó dicho estudio sobre la Política de Seguridad y Defensa Nacional en el marco de la Seguridad Nacional, bajo el entendimiento de las normas y procedimientos sobre políticas públicas que se dan en nuestro país según nuestro ordenamiento jurídico sean estas, las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno y las Políticas Nacionales, características de la una Política de Seguridad Nacional y/o Defensa, conocimientos sobre Estrategia Nacional de Seguridad, Seguridad Nacional. Todo esto basado en la experiencia del investigador, de la indagación e interpretación de documentos, directivas, normas legales etc., relacionados con la gestión del Sistema de Defensa Nacional.

4.2 Tipo de investigación

La investigación que se desarrolló fue del tipo teórico, porque 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 nuestro país, se obtuvo como estructura de la realidad resultante un producto puramente conceptual. Tal como lo señala Vargas (2010) al respecto, que:

Si la investigación fue teórica, ello supone que la materia del trabajo fue toda teórica y que el levantamiento de campo no tuvo nada que ver con la realidad física, sino con lo encontrado en los libros teóricos donde tal levantamiento se hizo. (p.65)

Esta investigación fue teórica, lo que implicó que la materia del trabajo fuera toda teórica, de tal manera que nuestra realidad objeto de estudio fue encontrado en la interpretación documental. Así, la estructura de la realidad resultante fue puramente conceptual.

4.3 Método de investigación

Esta investigación se desarrolló con el método Hermenéutico, dentro del paradigma epistemológico Hermenéutico – interpretativo, el cual permitió analizar el proceso que se sigue en la formulación de una Política de Seguridad y Defensa Nacional mediante interpretación de la aplicación de normas legales (Leyes, decretos, resoluciones), políticas, planes, directivas y otros documentos relacionados con la Seguridad Nacional que disponía el MINDEF (Unidad Funcional de Gestión del Sistema de DN). Como lo explica Vargas (2010):

La forma como se trabaja en este método es la siguiente: 1) Se cuenta con un texto a interpretar, se lee y analiza a partir de lo que el texto en sí mismo expresa; pero, 2) tomando en cuenta el contexto en el que el escrito ha sido elaborado, y 3) Se llega a alguna conclusión. Al final de este proceso, que se repetirá cuantas veces sea necesario a lo largo del texto analizado, se contará con un *esquema o mapa* que refleja la estructura de las categorías encontradas. Tales categorías permiten, al ponerlas en relación entre sí y estas con el todo, explicar a profundidad el texto interpretado. (p.30).

En tal sentido se recogerá la información documental de los observables en el mismo lugar de la realidad problemática, esto es de la base documental y normativa que dispongan.

Al respecto Sandoval (2002), al referirse a este método, también expresa que:

Esta alternativa de investigación cualitativa, aparece como una opción que no se agota exclusivamente en su dimensión filosófica, sino que trasciende a una propuesta metodológica en la cual la comprensión de la realidad social se asume bajo la metáfora de un texto, el cual es susceptible de ser interpretado mediante el empleo de caminos metodológicos con particularidades muy propias que la hacen distinta a otras alternativas de investigación...es necesario destacar que la óptica hermenéutica, ha construido su

propia ruta, tanto en lo que atañe a la delimitación de su objeto como al desarrollo de su propuesta metodológica (...). (p.67)

4.4 Escenario de estudio

El escenario donde se desarrolló la investigación y se realizó el acopio de información documental fue las instalaciones del Ministerio de Defensa (Unidad Funcional de Gestión del Sistema de DN).

4.5 Objeto de estudio

El objeto de estudio estuvo enfocado en analizar todo el proceso que se sigue para elaborar una política de Seguridad y Defensa Nacional, poniendo énfasis en las responsabilidades del nivel político estratégico, en su implementación y articulación con los gobiernos subregionales, su relación o interdependencia con la Estrategia Nacional de Seguridad, y como se fortalecería la Seguridad Nacional. Justamente Izcara (2014) al respecto señala que:

El objeto de estudio es el, “que” se investigará; es la demarcación del tema o problema a estudiar, de otra forma también indica que un objeto de estudio más conciso, focalizado en un aspecto o situación particular, permite un acercamiento más ubicuo. (p.45)

4.6 Observables de estudio

Para la presente investigación se consideró los observables siguientes:

- Política de Seguridad y Defensa Nacional.
- Seguridad Nacional

Vargas (2010), sostiene que los observables: “son conductas, costumbres, expresión de sentimientos, lenguaje, símbolos, métodos cotidianos, textos, etc.” (p.75).

4.7 Fuentes de información

Las fuentes de información estuvieron constituidas por documentos de todo tipo (Leyes, Decretos, Resoluciones, diarios, periódicos y otros medios audiovisuales).

En efecto Vargas (2010) manifiesta que: “las fuentes de información mismas que pueden ser las personas, medios, objetos escritos, edificios, etc., exigen la clarificación previa de los criterios con lo que serán seleccionadas tales fuentes” (p.76).

4.8 Técnicas e instrumentos de acopio de información

Para recolectar la información o datos se empleó la técnica del análisis documental y como instrumento la relación de documentos por buscar y la ruta de sitios virtuales o reales a ser encontrados.

4.8.1 Análisis documental

Hernández y Mendoza (2019) define:

Una fuente muy valiosa de datos cualitativos son los documentos...Te pueden ayudar a entender el fenómeno central de estudio. Prácticamente la mayoría de las personas, grupos, organizaciones, comunidades y sociedades la producen y narran o delinear sus historias y estatus actuales. Te sirve para conocer los antecedentes de un ambiente, así como las vivencias o situaciones que se producen en él y su funcionamiento cotidiano y anormal. (p. 462)

En la presente investigación se tuvo en cuenta diferentes documentos legales, o sea los oficiales, llámense normas constitucionales, leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos legislativos, decretos supremos, resoluciones ministeriales, libros, textos doctrinarios, etc., que si bien es cierto son producidos por una persona (autoridad), incumben o afectan a toda la institución, en este caso el Sistema de Defensa Nacional. Es decir, se acopió los documentos escritos antes mencionados, con el objeto de ser interpretados hermenéuticamente, lo que permitió obtener de ellos información relevante para la investigación.

4.9 Acceso al campo y acopio de información

Para acceder al campo y realizar el acopio de información esta se realizó de la manera siguiente:

4.9.1 Inmersión inicial.

Contando previamente con la autorización del Jefe de la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de DN (UFGSIDENA) se logró el acceso al ambiente, de hecho, en esta etapa se inició la recolección y análisis de datos. Para ello se definió como muestra (teórica o conceptual) que estuvo constituido como unidades de muestreo por un lado todos los documentos generados por el SIDENA y disponibles en el archivo, por otro lado, el sistema como organización con sus procesos, roles o papeles y prácticas. Esta muestra

estuvo sujeto a la evolución del proceso inductivo dado la dinámica impuesta por los propios hallazgos de la presente investigación.

4.9.2 Inmersión profunda

Este proceso reflexivo, se mantuvo conforme se recolectaban más datos. Esto se logró aplicando lo que los expertos lo llaman el círculo hermenéutico, o sea al análisis que se hizo repitiendo y profundizando cada vez más los significados de una realidad, como si fuera un espiral interpretativo. El proceso consiste en una sucesión de análisis y síntesis. Dilthey (como se citó en Valderrama 2018) describe:

No es un círculo; es necesario reconocerlo como un espiral que va cambiando de dirección a cada vuelta, y vuelve siempre a la misma posición, pero elevándose el nivel. En cada vuelta aumenta la riqueza de la descripción, el nivel de profundidad de la interpretación de la estructura estudiada y de su significado. (p.243)

Hernández, Fernández y Baptista (2014) nos explica en otras palabras, que:

Se comparan nuevos datos con los primeros (¿en qué son similares y en que diferentes? ¿Cómo se vinculan? ¿Qué conceptos claves se consolidan? ¿Qué otros conceptos nuevos aparecen?). De manera inductiva y paulatina surgen categorías iniciales, significados, patrones, relaciones, hipótesis primarias y principios de teoría. (p.421)

Resultados: Encontrar categorías iniciales, significados, patrones, relaciones, hipótesis iniciales, principios de teoría.

4.10 Análisis de información (reducción, disposición y transformación)

4.10.1 Reducción de datos

Dado que, en el curso del desarrollo de nuestro estudio, se recogió abundante información acerca de la realidad sobre la que se centró nuestro su trabajo, el primer tipo de tareas que afrontamos para el tratamiento de esa información consistió en la reducción de los datos, es decir, en la simplificación, el resumen, la selección de la información para hacerla abarcable y manejable.

Entre las tareas de reducción de datos cualitativos que se aplicaron fue la categorización y codificación. Los documentos acopiados impusieron la necesidad de reducir la amplia información que contenía, diferenciando unidades e identificando los elementos de significado que soportaban. Estas categorías permitieron al ponerlos o relacionarlos entre sí, y estas con el todo, explicar a profundidad el texto interpretado.

La reducción de datos también supuso, descartar o seleccionar para el análisis, parte del material informativo recogido, teniendo en cuenta determinados criterios teóricos o prácticos y que se materializaron en un resumen (transcripción) o esquematización de lo interpretado.

En resumen, esta reducción comprendió las tareas siguientes: segmentación en unidades, la codificación/categorización o el agrupamiento que constituyen modos de contribuir a la reducción de datos como imponía el análisis, es decir se partió de un conjunto amplio y complejo de informaciones para llegar a elementos más manejables que permitan establecer relaciones y sacar conclusiones.

Separación en Unidades

Siendo los datos de tipo textual se procedió a la segmentación en elemento singulares.

Los criterios para dividir la información en unidades (significados, practicas, relaciones, organizaciones) fueron los siguientes:

- Criterios espaciales
- Criterios temporales
- Criterios temáticos
- Criterios gramaticales

Identificación y clasificación de unidades

La identificación y clasificación de elementos se dio cuando categorizamos y codificamos los datos. Consistió en interpretar las unidades de datos para identificar en ellas determinados componentes temáticos que nos permitió clasificarlas en una u otra categoría de contenido.

La categorización constituyó sin duda una importante herramienta para nuestro análisis de datos cualitativos, haciendo posible clasificar conceptualmente las unidades que fueron cubiertas por un mismo tópico. Cada categoría deducida soportó un significado o tipo de significados, puesto que se refieren a situaciones y contextos, actividades y

acontecimientos, relaciones entre personas, u autoridades, comportamientos, opiniones, sentimientos, perspectivas sobre un problema, métodos estrategias, procesos, que se dieron en la gestión del Sistema de Defensa Nacional.

Síntesis y agrupamiento

Estas actividades se materializaron en el análisis, cuando sintetizamos en una macro o meta categoría, la información contenida en varias categorías que tienen algo en común, o cuando definimos meta códigos que agrupan a un conjunto de códigos. Vargas (2010) indica:

En el caso de la investigación cualitativa algunos investigadores llaman a la síntesis de todos los datos organizados con sentido: *estructura de realidad*. Es decir, una especie de esquema, mapa, diagrama, etc., construido a partir de los datos procesados y que en su conjunto permite dar cuenta de las partes, de sus relaciones entre sí y de ellas con el todo. (p.64)

Como resultado final de esta primera tarea se elaboró un diagrama de categorías.

4.10.2 Disposición y transformación de datos

Para llegar a extraer conclusiones de los datos, se precisó presentarlos o disponerlos debidamente ordenados. Esto es que la información se presentó en forma espacial ordenada, abarcable y operativa que nos permitió resolver las cuestiones de investigación.

La disposición de datos realizada conllevó a un cambio en el lenguaje utilizado para expresarlos mejor, es decir se hizo lo que se denomina una transformación de los datos. Teníamos presente que en el análisis de datos cualitativos es frecuente llevar a cabo distintas formas de disposición y transformación de datos. Tales procedimientos nos facilitaron el examen y comprensión de los datos, condicionando incluso posteriores decisiones en el proceso de análisis, de tal manera que nos permitieron extraer conclusiones, consecuentemente se elaboró un diagrama o mapa conceptual.

4.10.3 Obtención de Resultados y verificación de conclusiones

Teniendo presente que bajo la denominación de conclusiones aparecen generalmente los resultados, el enfoque estuvo en los productos de la investigación y la interpretación que hacemos de los mismos, es por ello que se procedió al diálogo teórico-empírico,

desarrollado ampliamente en el capítulo VI., pues es en esta etapa, donde se busca responder las preguntas de investigación fundamentados con los hallazgos obtenidos, una vez que fueron analizados y sintetizados.

En vista que, la materia de trabajo en el presente estudio fue toda teórica ya que el levantamiento de campo no tuvo nada que ver con la realidad física, sino con lo encontrado en la revisión documental, la investigación fue teórica. En consecuencia, la estructura de la realidad resultante como producto de la investigación fue puramente conceptual, es decir luego de este último proceso, esos hallazgos teóricos, fueron consignados en las conclusiones finales.

Estas conclusiones se presentan en forma de proposiciones que justamente recogen los conocimientos adquiridos por el investigador en relación al problema estudiado. La obtención de las conclusiones exigió también, una mayor experiencia como investigador y amplio conocimiento del tema, además de ser capaces de contextualizar y contrastar con otros estudios los hallazgos alcanzados y de plasmarlos en un informe narrativo. Ver Anexo 04

CAPITULO V.

Análisis y Síntesis

Habiendo realizado la transcripción del contenido de las diferentes normas legales relacionadas con la seguridad y defensa nacional e interpretado 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 los cuales a nuestro parecer repercutían en institucionalización y sostenibilidad del sistema de defensa. Ver anexos 02, 03 y 05.

Consecuentemente y para una mejor didáctica del trabajo de investigación, se ordenó el estudio por periodos de gobierno entre el periodo de tiempo 2001 – 2017.

5.1 Transcripción del contenido

a) Periodo 2001-2006: Gobierno del Sr. Alejandro Toledo Manrique

- Se inicia el presente Gobierno en cuanto a la Seguridad y Defensa Nacional con la vigencia del Decreto Legislativo No 743 del 08.11.91 (Ley del Sistema de DN) en la cual la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) era miembro nato del Consejo de Defensa Nacional (CDN)⁶, aquí se definía sus funciones como también del Consejo de Defensa Nacional (como el más alto órgano de decisión del Sistema de DN) y del Ministerio de defensa (MINDEF), dentro de sus principales funciones se mencionaba:

Tabla 2. Principales funciones CODENA/SEDENA/MINDEF

CODENA	SEDENA	MINDEF
<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar los objetivos y Política Integral de DN. - Aprobar las políticas y estrategias para la formulación de los planes de DN. - Aprobar los planes de DN. 	<ul style="list-style-type: none"> - Formular, planificar y proponer al CDN los objetivos y política de DN, así como las previsiones y acciones que garanticen la seguridad del país. - Formular, dirigir y coordinar el Planeamiento Integral de la DN. - Orientar, coordinar, supervisar y evaluar el planeamiento de la defensa de acuerdo con la política de DN 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República mediante el empleo de las FFAA.

⁶ Este órgano fungía de secretario de este alto órgano de decisión del Sistema de DN, encargado de la concepción, adopción y planeamiento integral de la Defensa Nacional (DN) y de la supervisión, conducción y orientación en la ejecución de las acciones en los campos de acción no militares, constituyéndose en un Pliego Presupuestal autónomo dentro del Sector de la PCM (Artículo 47°).

- Sin embargo, con fecha 11 de noviembre del 2002 se dio la Ley No 27860 (Ley del MINDEF) del 11 Nov 2002 que entre otras funciones (artículo 4° Funciones del MINDEF) establece lo siguiente:
 - Formular y proponer la política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional, en los ámbitos militar y no militar y someterla a aprobación del Consejo de Defensa Nacional para aplicarla en lo que corresponde al Ministerio de Defensa y coordinar con los demás ministerios encargados de su ejecución.
 - Participar en el Consejo de Defensa Nacional a fin de determinar las políticas de DN, así como disponer lo necesario para su implementación y ejecución.
 - Garantizar el accionar conjunto de los institutos de las FFAA en el mantenimiento de la independencia, soberanía e integridad territorial de la República asegurando la debida preparación y capacitación, así como la administración de los recursos presupuestales de acuerdo a ley.
- En su Artículo 7°, de la misma ley (Atribuciones del Ministro de Defensa)
 - Formular la Política de Defensa Nacional y someterla a aprobación del Consejo de Defensa Nacional aplicándola en lo que corresponde al Ministerio de Defensa en el cual dirige y supervisa su ejecución. Coordina con los demás Ministerios encargados de ejecutarla.
- Como se observa el Gobierno duplica funciones al asignar las mismas competencias que tenía la SEDENA que se desenvolvía desde el año de 1975 como un órgano autónomo (por ser pliego) y permanente que asesoraba y asistía al CDN, al asignar al MINDEF la formulación de la Política de Seguridad y DN del país, es decir se traslada una responsabilidad tan trascendental que recae en el más alto nivel de decisión de la Seguridad Nacional (nivel nacional), en un órgano de menor nivel o jerarquía. Esta medida ocasionó confusiones y colisiones tanto normativas como funcionales que iban en detrimento del funcionamiento del Sistema que debería ser coherente y consistente para enfrentar el nuevo escenario de seguridad que ya se vivía luego de la caída del muro de Berlín y que se caracterizaba por su complejidad e incertidumbre por la aparición de nuevas amenazas.
- En el año 2003, se da el Decreto Supremo 016-2003 PCM del 19.02.03 (publicado 20.02.03), donde se fusiona a la SEDENA con el MINDEF; también se dio el Decreto

Supremo 004 – DE-SG del 19.02.03(publicado 20.02.03), donde se reglamenta la Ley No 27860, de acuerdo a lo siguiente:

D.S. 016 – 2003 – PCM del 19.02.03

• **Artículo 2º Funciones**

El MINDEF, a través de su DIGEPE, asumirá las funciones que venía llevando a cabo la SEDENA.

D.S. 004 – DE – SG del 19.02.03

• **Artículo 4º.- Funciones**

Son funciones del MINDEF

- Formular, dirigir, coordinar, supervisar, implementar y ejecutar la Política de DN, en el ámbito militar y proponer, coordinar y supervisar la Política de DN en el ámbito no militar y someterlas a la aprobación del CODENA, estableciendo y delimitando las competencias orgánicas y funcionales de sus órganos. Implementa políticas de concertación y participación activa de los diversos sectores del Estado para el cumplimiento y desarrollo de la Política de DN.
- Participar en el CODENA a fin de determinar la política de DN y la implementación y ejecución de la política de DN, en el ámbito militar y no militar.

• **Artículo 7º.-Atribuciones del MINISTRO DEFENSA**

- Dirigir la formulación, planeamiento y supervisión de la Política de DN, presentándola para su aprobación por el Consejo de DN. A tal efecto dirige, coordina y supervisa su ejecución y establece mecanismos de coordinación permanente con los órganos del MINDEF, los demás Ministerios, Organismos de la administración pública, Organismos Nacionales e internacionales.
 - En su calidad de miembro permanente del CODENA, proponer la discusión, adopción y aprobación de acciones de corto, mediano y largo plazo –en el ámbito militar y no militar- en cumplimiento de los objetivos y fines de la Política de DN.
- La fusión de la SEDENA con el MINDEF, se hizo aplicando una norma de menor jerarquía como es un Decreto Supremo para modificar una norma de rango mayor como es el D.L. No 743 del 08 mayo 91 (Ley del Sistema de DN) y sin contar con la aprobación del CODENA pues en su artículo 18º f) decía: Aprobar las medidas que garanticen la

consolidación y perfeccionamiento del SIDENA. Todo esto previa aprobación de la SEDENA al respecto (artículo 5°).

- El 28 octubre 2003 el Perú suscribe el Acta de Declaración sobre Seguridad de las Américas, luego de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en ciudad de México, pues éramos conscientes que las apariciones de nuevas amenazas constituían problemas que requieren respuestas de aspectos multisectoriales con el involucramiento de distintas organizaciones nacionales, y en algunos casos asociados entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando conforme a las normas. Incluso para enfrentar aquellos riesgos o amenazas considerados transfronterizos (como el crimen organizado, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales, las pandemias o los flujos incontrolados de personas, entre otros) se requiere alianzas o acuerdos con otros países.
- En el año 2004 también se da a conocer la Política del Estado de Seguridad y DN (DS 001 – B – 2004 / publicado en el diario oficial El Peruano, el 10.03.04) que fue aprobado por el Consejo de Defensa Nacional, como respuesta a una Política de Estado (Novena Política de Estado: Política de Seguridad Nacional) que se dio en el marco del Acuerdo Nacional 02 años antes (2002); manifestando en dicho decreto entre otros aspectos, de que en vista que resulta necesario contar con esta Política a fin se determine las acciones a realizarse para lograrse el clima de paz y tranquilidad en un Estado de Derecho que permita la consecución del bienestar general tendente a lograr el bien común, sin embargo es bueno señalar con respecto al DS No 001 – B – 2004 lo siguiente:
 - Se determinó Objetivos y Políticas para garantizar la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales.
 - Que dicha política contenía un Objetivo para la Seguridad y cinco objetivos para la Defensa Nacional, señalando en su segundo párrafo de su artículo 1°, que el texto tiene el carácter de secreto, que imposibilitaba implementar una política y articularla con los demás niveles de gobierno.
- El 23 de marzo 2005 se da la Ley No 28478 (Ley del Sistema de Seguridad y DN) publicado el 27.03.03, donde no se considera la Secretaria de Defensa Nacional (SEDENA) pues esta fue fusionada por el MINDEF el 2003, y sus funciones pasaron a ser absorbidas por un órgano de 3er nivel dentro de la estructura del Estado que era la DIGEPE, teniendo serias limitaciones para articular el Sistema de Seguridad Nacional,

provenientes de vacíos o deficiencias de su marco legal. Esta norma establecía sobre el Consejo de Seguridad Nacional y su nuevo secretario lo siguiente:

Artículo 7.- Funciones

Corresponde al Consejo de Seguridad Nacional aprobar:

- La Política de Seguridad y Defensa Nacional;
- Los requerimientos presupuestales originados como consecuencia del Planeamiento Estratégico para la Seguridad y Defensa Nacional;
- Las adquisiciones de equipamiento militar de carácter estratégico destinado a la Defensa Nacional procurando dentro de la función asignada a cada institución castrense la estandarización del equipamiento;
- Las directivas sobre Seguridad Nacional;
- Los demás aspectos relacionados con la Seguridad Nacional.

Artículo 9º Sesiones

El COSENA se reunirá de manera ordinaria una vez cada 3 meses y de manera extraordinaria cuando sea convocado por el Presidente de la República.

Artículo 12º Secretario

El Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa es el secretario del Consejo de Seguridad Nacional y como tal asiste a todas las reuniones del Consejo con derecho a voz, pero no a voto.

- Habiendo sido aprobado en la Octava Sesión del Consejo de Seguridad Nacional, el 14 de abril del 2005 se publicó y difundió el Libro Blanco de la Defensa Nacional, documento en que se hacía público por un lado un catálogo de amenazas bajo el enfoque multidimensional de la Seguridad y por otro lado los Objetivos políticos de Seguridad que se consideraba en la política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional netamente relacionados con el campo militar.
- Con fecha 09.06.06 se publicó el Decreto Supremo No 009 – 2006-DE/SG del 05.06.06, donde se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINDEF, donde se señala:

Artículo 5º - De las Funciones Generales

El MINDEF tiene las funciones siguientes:

- Diseñar y proponer, la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional en el campo militar y en los demás campos de la actividad nacional, para su aprobación en el COSENA.
- Integrar el SISEDENA y coordinar la participación de los diversos sectores del Estado para la implementación y ejecución de la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional.

Artículo 9° De las Atribuciones

El Ministro de Defensa tiene las atribuciones siguientes:

- Dirigir el proceso de formulación de la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional en el ámbito militar y en los demás campos de la actividad nacional, sometiéndola a la aprobación del COSENA. Dirigir, coordinar y supervisar su ejecución.
 - Integrar el COSENA.
- Mediante D.S. No 016-2006-DE-SG del 25.07.06 se aprueba el Reglamento de la Ley No 28478 (Ley del SISEDENA), después de 16 meses, debiendo haber sido a los noventa (90) días calendarios a partir de la fecha que entraba en vigencia según la segunda Disposición Final de la ley en mención.

b) Periodo 2006-2011 Gobierno del Sr. Alan García Pérez

El 28 de julio 2006 asume la Presidencia del país el Dr. Alan García Pérez, periodo de gobierno en el cual desde el punto de vista de la Seguridad y DN se caracterizó por lo siguiente:

- En cuanto al Sistema de Seguridad y DN se mantuvo aquel establecido por el Gobierno anterior en la ley No 28478, es decir con todas las deficiencias antes expuestas y sin intenciones de mejorar el sistema, pese a que el Perú había suscrito el 28 octubre 2003 el Acta de Declaración sobre Seguridad de las Américas, luego de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en ciudad de México donde se reconocía la existencia de nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la Seguridad.
- En cuanto al MINDEF se dio las normas siguientes:
 - La ley No 29075 del 25.07.07, Ley que establece la naturaleza jurídica, función, competencias y estructura orgánica básica del MINDEF.
 - El DS No 001-2008-DE del 03.01.08 donde se aprueba el ROF del MINDEF.

- Ley 29605 del 05.10.10, Ley de Organización y Funciones del MINDEF.
- DS No 001 – 2011 – DE del 29.03.11, donde se aprueba ROF del MINDEF

En el siguiente cuadro se puede ver las principales funciones y atribuciones que se les asigna en estas normas al Ministerio de Defensa:

Tabla 3. Principales funciones del MINDEF del 2007 al 2011

Ley No 29075 del 25.07.07	DS No 001-2008-DE del 03.03.08	Ley 29605 del 05.10.10	DS No 001-2011-DE del 29.03.11
<p>Despacho Ministerial Artículo 7°.- Funciones</p> <p>Formular, normar, coordinar, conducir y supervisar la Política de Seguridad y DN en el ámbito militar y ámbitos no militares.</p> <p>Artículo 10.- Órganos de línea 1. DIGEPE Órgano encargado de formular y articular el planeamiento estratégico integral de la DN. Norma y coordina los sistemas de organización, programación y racionalización del Sector Defensa.</p>	<p>Artículo 9° (Funciones y atribuciones), del Ministro de Defensa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normar, aprobar, coordinar, conducir y supervisar la Política de Seguridad y DN en el ámbito militar y ámbitos no militares. <p>Artículo 34 Funciones DIGEPE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer las políticas públicas para la Seguridad y la DN • Actuar como secretario del Consejo de Seguridad Nacional 	<p>Artículo 6° Funciones El MINDEF desarrolla entre otras funciones específicas:</p> <p>Formular políticas de Seguridad y Defensa Nacional, fortaleciendo y asegurando el mantenimiento de las fuerzas armadas en condiciones de operatividad y eficiencia.</p> <p>Artículo 9.- Del Ministro</p> <p>a) Orientar, formular, normar, dirigir, coordinar, determinar, conducir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales a su cargo.</p>	<p>Artículo 8° Del Ministro Son funciones del Ministro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas de Seguridad y DN, aplicable a todos los niveles del gobierno. <p>Artículo 25° De la Dirección General de Política y Estrategia Entre otras funciones tenía las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas de Seguridad y DN aplicables a todos los niveles de gobierno. • Dictar normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de las políticas de Seguridad y DN. • Coordinar con los Ministerios, Organismos Públicos y GGRR la implementación de las políticas de seguridad y DN, y evaluar su cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia (2019)

Estas sucesivas normas con enunciados funcionales distintos ocasionan confusión en los órganos encargados del planeamiento y formulación de la Política de Seguridad y DN.

- El Decreto Supremo No 027 – 2007- PCM publicado el 26.03.07, que aprobaba Políticas Nacionales de cumplimiento obligatorio para las entidades del Gobierno Nacional, dentro

de ellas la Política Nacional 12. (Seguridad y Defensa Nacional), que contenían 03 políticas (deberían denominarse objetivos), sin embargo, estas llamadas políticas, tenían concordancia con la Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional y con los lineamientos de política del Plan Bicentenario respecto a la Seguridad Nacional. Por su contenido se advierte que es un complemento a lo establecido en el DS No 001 – B – 2004 para dar cumplimiento a la 9ª Política de Estado del Acuerdo Nacional (Seguridad Nacional). Es decir, se persistía manteniendo una Política de Seguridad y DN obsoleto y de contenido netamente militar olvidándonos del Acuerdo firmado en México del 2003.

- El 20.12.07 fue publicado en el diario oficial El Peruano, la ley No 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo/LOPE), en el cual se uniformiza las definiciones y contenidos de las políticas públicas de gobierno clasificándolas en políticas nacionales y sectoriales, especificando que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.
- En esta Ley se resalta entre otros aspectos lo siguiente:
 - Que de acuerdo al primer párrafo del numeral 1) del artículo 4º de la referida Ley (LOPE), las políticas nacionales conforman la Política General del Gobierno (PGG).
 - Y que, asimismo, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
 - Que conforme al numeral 22.2) del artículo 22º de la LOPE, los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.
 - También de acuerdo a los incisos a) y e) del numeral 23.1 del artículo 23º de la citada ley, son funciones generales de los Ministerios: formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, así como realizar seguimiento respecto al desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes.

c) Periodo 2011-2016 Gobierno del Sr. Ollanta Humala Tasso

En el año 2012 y durante el gobierno del Sr. Ollanta Humala, habiendo solicitado ante el Congreso de la República la facultad de legislar entre otras materias en el ámbito de la Seguridad Nacional se adoptó las medidas siguientes:

- En cuanto al Sistema de Defensa Nacional:

- Se dio el Decreto Legislativo No 1129 del 06.12.12 que regula el Sistema de Defensa Nacional, aduciendo que se requiere disponer de un Sistema de Defensa Nacional, bajo un enfoque multidimensional, que garantice una respuesta efectiva del Estado, multisectorial, participativa y sinérgica, tal como lo imponía la naturaleza de las nuevas amenazas. Con Decreto Supremo No 037-2013-PCM se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo No 1129.
- Este D.L. establece en su artículo 8° (Sesiones) que el COSEDENA se reunirá de manera ordinaria una vez cada seis (06) meses y de manera extraordinaria cuando sea convocado por el Presidente de la República.
- El Decreto Legislativo No 1131, del 06.12.12 donde se crea la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) como organismo público ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y que una de sus funciones es la de formular y proponer al Consejo de Seguridad y DN, los objetivos y la Política de Seguridad y DN. Posteriormente con D.S. No 036-2013-PCM del 03.04.13 se aprobó ROF de la SEDENA.

- En cuanto al MINDEF:

- El DL No 1134 del 09.12.12 donde se aprueba la Ley de Organización y Funciones del MINDEF. Posteriormente se dio Decreto Supremo No 006 – 2016 –DE que aprueba el ROF del MINDEF.

- Con Decreto Supremo No 037 – 2013 – PCM del 03.04.13. se aprueba el reglamento del D.L. 1129, (regula el Sistema de Defensa Nacional).

En el siguiente cuadro se puede observar las diferentes funciones asignadas a los responsables de la formulación de la Política de Seguridad:

Tabla 4. Principales funciones SIDENA/SEDENA/MINDEF 2012-2016

Decreto Legislativo No 1129 Que regula el SIDENA (publicado 07.12.12)	D.L. No 1131 del 06.12.12 (Se crea SEDENA)	El DL No 1134 del 09.12.12 se aprueba la ley de Organización y Funciones del MINDEF	D.S. No 006-2016 DE Aprueba ROF MINDEF
<p>Artículo 7°.- Funciones Corresponde al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional aprobar:</p> <p>*Los Objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional;</p> <p>*Las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la política de Seguridad y Defensa Nacional;</p> <p>*Las Directivas sobre Seguridad y Defensa Nacional;</p> <p>DS No 037- 2013-PCM (aprueba Reglamento del DL No 1129) Artículo 8°.- Funciones del Consejo Corresponde al Consejo:</p> <p>a. Aprobar los Objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional;</p> <p>b. Aprobar las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional;</p> <p>c. Aprobar las Directivas de Seguridad y Defensa Nacional.</p>	<p>Artículo 6°.- Funciones La SEDENA tiene las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular y proponer al COSEDENA los objetivos y la Política de Seguridad y DN. • Proponer al COSEDENA las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la Política de Seguridad y DN, así como emitir opinión vinculante respecto a su interpretación y aplicación. • Dirigir, coordinar y evaluar el Planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y DN, de acuerdo a la Política de Seguridad y DN. 	<p>Artículo 5° Funciones rectoras El MINDEF cumple entre otras las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política de Seguridad y DN, en concordancia con lo dispuesto por el Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de las FFAA, así como con los acuerdos adoptados por el COSEDENA y la normativa vigente. • Dictar y normar lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la Política de Seguridad y DN, así como para la gestión eficiente de los recursos del Sector Defensa. <p>Artículo 6° Funciones específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, ejecutar y supervisar en coordinación con la Secretaría de Seguridad y DN, la Política de Seguridad y DN en el campo militar. • Participar como componente del SISEDENA. 	<p>Artículo 10° Despacho Ministerial El MINDEF tiene las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientar, formular, normar, dirigir, coordinar, determinar, conducir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales a su cargo a través de los órganos competentes. <p>Artículo 13° Funciones del Despacho Viceministerial de Políticas para la Defensa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, coordinar, ejecutar y supervisar la Política de seguridad y DN en el campo militar. <p>Artículo 42° Funciones DIGEPE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer a la Alta Dirección la Política de Seguridad y DN en el campo militar.

Fuente: Elaboración propia (2019)

d) Periodo 2016-2021 Gobierno del Sr. Pedro Pablo Kuczynski

- En agosto del 2016, mediante D.S. No 061 – 2016 – PCM del 15 Agosto 16 (publicado el 16 Agosto 16), este Gobierno, desactivo la Secretaria de Seguridad y DN (SEDENA) a través de la figura fusión por absorción, pasando del sector PCM al sector MINDEF, repitiendo lo mismo de lo que se hizo anteriormente en la gestión del Presidente Alejandro TOLEDO el año 2003, asumiendo las funciones de esta secretaría, la Dirección

General de Política y Estrategia (DIGEPE), para luego pasar a responsabilidad del Vice Ministro de Políticas para la Defensa (VPD) habiéndose creado en el año 2018, la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional.

- Sobre esto es importante resaltar lo siguiente:

- Al desactivarse la SEDENA con un Decreto Supremo, esta se hizo con una norma de menor jerarquía con respecto a la norma de su creación (Decreto Legislativo), por lo tanto, este acto fue inconstitucional.
- Como se recordará el COSEDENA es el Ente Rector del Sistema del Sistema de DN y el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional. Precisamente una de sus funciones (Artículo 7º Funciones del DL 1129) es: “Aprobar las medidas para el perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional”
- En consecuencia, esta decisión de desactivar la SEDENA debería haberse debatido en el Consejo de Seguridad y DN (COSEDENA) dada la trascendencia y lo vital que significaba para el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) la presencia de este órgano, pues además es uno de sus componentes (Artículo 4º del DL No 1129), situación que ha puesto en grave riesgo a la Seguridad Nacional.
- Las funciones de la SEDENA fueron transferidas a la DIGEPE que es una entidad de tercer nivel organizacional en la estructura del Estado, por lo que no cuenta con la autoridad necesaria para ejercer las funciones de articulación de los componentes del Sistema, ni tiene las competencias suficientes para coordinar de modo efectivo con los otros sectores y niveles de Gobierno.
- Lo grave es que esas funciones tan importantes, trascendentales y vitales que cumplía la SEDENA le han encargado a un ente administrativo precario y frágil creándose de manera temporal en tanto se modifiquen los documentos de gestión del MINDEF, la Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del SIDENA, dependiente de este Despacho.

- Al absorber el MINDEF las funciones de la SEDENA, se tuvo que realizar los movimientos burocráticos organizacionales siguientes:

- Mediante RM No 086 – 2017 DE/SG, se encarga a la DIGEPE las funciones de la ex SEDENA, en forma temporal en tanto se aprueben o modifiquen los instrumentos de gestión correspondiente.
 - Posteriormente mediante RM No 850-2017 DR/SG del 15.06.17 encarga al Despacho Viceministerial de las Políticas para la Defensa la ejecución de 17 funciones que tenía a su cargo la ex SEDENA dejando sin efecto la RM 086-2017 DE/SG, en el extremo referido a la asunción de funciones de la ex SEDENA a cargo de la DIGEPE.
 - Luego con RM No 432-2018-DE/SG del 28-03-18 se da por concluido el encargo por funciones del Despacho Viceministerial de Políticas para la Defensa y se crea de manera temporal en tanto se modifiquen los documentos de gestión del MINDEF, la Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del SIDENA, dependiente de este Despacho asignándole solo 10 funciones.
 - Con RM No 813-2018-DE/SG del 19 junio 2018, se modifica la RM precedente, debido a la necesidad de otorgar a la misma, las funciones que permitan cumplir el rol de responsable de la Gestión del SIDENA, debiendo contar con aquellas referidas al apoyo que se brinda al COSEDENA, en consecuencia, se le encarga 16 funciones en el ámbito no militar dentro de ellas la de:
 - Formular y proponer al COSEDENA los objetivos y la Política de Seguridad y DN. Asimismo, se modifica la denominación de la Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del SIDENA, por la de “Unidad Funcional de Gestión del SIDENA”
- Pese a los cambios y movimientos organizacionales que motiva la asignación de las funciones del SEDENA al MINDEF, este Ministerio aún está sujeto al D.L. No 1134 del 09.12.12 (Ley de Organización y Funciones del MINDEF) y a su ROF aprobado con D.S. No 006-2016-DE del 06.06.16, manteniendo hasta la fecha y legalmente su estructura anterior, en consecuencia, se invalidaría cualquier acción que realice algún órgano del MINDEF y al cual se le encargue que asuma las funciones de la ex - SEDENA.
- En la actualidad y según RM No 813-2018 – DE/SG del 28.0318, viene funcionando de manera temporal y provisionalmente la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UFGSIDENA), pues el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINDEF aún no ha sido actualizado. Las funciones que cumple a la fecha esta unidad son las siguientes:

- Formular y proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional los Objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional.
- Proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la Política de Seguridad y Defensa nacional, así como también emitir opinión vinculante a su interpretación y aplicación.
- Coordinar y evaluar el Planeamiento Integral de la Seguridad y Defensa Nacional de acuerdo con la Política de seguridad y DN.
- Formular y proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional.
- Formular y proponer al Consejo de Seguridad y DN las normas y disposiciones relacionadas a la Movilización Nacional, de acuerdo con los requerimientos de la Seguridad y DN.
- Realizar estudios estratégicos y promover la investigación de las entidades públicas y privadas en materia de Seguridad y DN.
- Diseñar e implementar estrategias que favorezcan la participación articulada de los diferentes actores públicos y privados, a nivel nacional, en actividades de desarrollo socioeconómico vinculadas a la Seguridad y DN.
- Asesorar y asistir al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional en aspectos relacionados a la Seguridad y DN.
- Asesorar a las entidades conformante del SIDENA, en aspectos relacionados a la Seguridad y DN.
- Coordinar, supervisar, orientar y evaluar las acciones de las entidades conformantes del SIDENA, en los campos de acción no militares para la Seguridad y DN.
- Alinear el Planeamiento Estratégico Integral, los objetivos y la Política de Seguridad y DN con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional formulado por el CEPLAN.
- Formular y proponer al Consejo de Seguridad y DN las medidas para el perfeccionamiento del SIDENA.
- Solicitar a cualquier entidad pública las consultas e información que requiera en el marco de sus funciones.
- Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad y DN.
- Proponer y dictar la normatividad pertinente en el ámbito de su competencia.

- Otras funciones que le sean asignadas por el COSEDENA y el Despacho Viceministerial de Políticas para la Defensa.
 - Según RM No 813-2018-DE/SG del 28.03.18, la función de orientar y supervisar la formulación, actualización y difusión de la doctrina de Seguridad y DN, provisionalmente ha sido asignado a la DIGEDOC del MINDEF.
- Mediante Decreto Supremo No 106 – 2017 – PCM, se le agregó la siguiente función:
- La identificación, análisis y evaluación de riesgos, supervisión y control de los recursos claves en materia de seguridad y Defensa Nacional, debiendo coordinar con los sectores responsables y el CEPLAN para la emisión de la normatividad correspondiente.
- En diciembre del año 2017 se formuló y publicó la Política de Seguridad y Defensa Nacional, mediante el D.S. No 012-2017 del 20.12.17 y publicado el 22.12.17, derogándose el D.S. No 001-B-2004 en que se aprobó la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional.
- El 25 de marzo 2018 se publicó el D.S. No 029 – 2018 – PCM se aprueba el Reglamento que regula las políticas nacionales, donde además se identifica las Políticas de alcance nacional y que son: las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno (PGG) y las Políticas Nacionales.
- Se emitió el D.S. No 029-2018 PCM del 19.03.18 y publicado el 20.03.18, con el cual se aprueba el Reglamento que regula las políticas normales que clasifica lo establecido en la Ley 29158 (LOPE), definiendo lo que es las Políticas de Estado, la PGG y Políticas nacionales. En el numeral 7.1 del artículo 7º del citado reglamento se señala que la PGG es el conjunto de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno.
- CEPLAN con Resolución de Presidencia de Consejo Directivo No 00047-2018/CEPLAN/PCD del 14.09.18 se aprobó la Guía de Políticas Nacionales, donde establece la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las Políticas Nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización.
- Mediante del D.S. No 056-2018 PCM del 23.05.18 y publicado el 24.05.18, se aprobó la PGG al 2021 correspondiente al Sr. Presidente de la República Martin Vizcarra, quien asumió a la Presidencia el 23.03.18 en reemplazo del Sr. Pedro Pablo Kuczynski. En dicha

PGG se especifica, además, que los lineamientos prioritarios de la PGG al 2021 orientan el desarrollo y actualización de las políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales y que se encuentran con concordancia con las políticas de Estado, el PEDN y la Propuesta de imagen futuro del Perú al 2030.

- Pese al tiempo transcurrido no se ha adecuado aun las funciones del MINDEF, manteniéndose las establecidas en el D.S. No 006-2016-DE del 06.06.12(se aprobó ROF MINDEF), ocasionando distorsiones organizacionales.

5.2 Análisis y Síntesis (Ver Anexos 06 y 07)

5.2.1 Análisis propiamente dicho y Síntesis por Categorías

▪ Macro Categoría: 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 a la más moderna concepción de gestión pública.

▪ Análisis Categoría 1

a) Categoría 1: Contravenciones legales en el marco jurídico de la Seguridad y DN ⁷

- Sub Categoría 1.1: Duplicidad de funciones

• Periodo 28 julio 2001 al 28 de julio 2006

- Como se observa el Gobierno duplica funciones al asignar las mismas competencias que tenía la SEDENA que se desenvolvía desde el año de 1975 como un órgano autónomo (por ser pliego) y permanente que asesoraba y asistía al CDN, al asignar al MINDEF la formulación de la Política de Seguridad y DN del país, es decir se traslada una responsabilidad tan trascendental que recae en el más alto nivel de decisión de la Seguridad Nacional (nivel nacional), en un órgano de menor nivel o jerarquía. Esta medida ocasionó confusiones y colisiones tanto normativas como funcionales que iban en detrimento del funcionamiento del Sistema que debería ser coherente y consistente para enfrentar el nuevo escenario de seguridad que ya se vivía luego de la caída del muro de Berlín y que se caracterizaba por su complejidad e incertidumbre por la aparición de nuevas amenazas.

⁷ El término contravención es un término del ámbito del derecho que se utiliza para designar a aquellos actos que van en contra de las leyes o lo legalmente establecido y que por lo tanto pueden representar un peligro tanto para quien lo lleva a cabo como también para otros.

• **Periodo 28 julio 2006 al 28 de julio 2011**

- Con el DS No 001-2008-DE del 03.01.08 donde se aprueba el ROF del MINDEF, se da en su Artículo 9º como función y atribución del Ministro de Defensa, aprobar la Política de Seguridad y DN en el ámbito militar y no militar, duplicando y usurpando funciones que le correspondía únicamente y exclusivamente a un órgano de instancia superior que era el COSENA según la Ley No 28478 del 23.03.05.

• **Periodo 28 julio 2011 al 28 de julio 2016**

- No se detectó ninguna duplicidad de funciones por distorsión de normas.

• **Periodo 28 julio 2016 al 31 diciembre 2016**

- No se detectó ninguna duplicidad de funciones por distorsión de normas.

- **Sub categoría 1.2: Incumplimiento de normas**

• **Periodo 28 julio 2001 al 28 de julio 2006**

- En el año 2003, se da el Decreto Supremo 016-2003 PCM del 19.02.03 (publicado 20.02.03), donde se fusiona a la SEDENA con el MINDEF, es decir con una norma de menor jerarquía como es un Decreto Supremo se modifica una norma de rango mayor como es el D.L. No 743 del 08 mayo 91 (Ley del Sistema de DN) y sin contar con la aprobación del CODENA pues en su artículo 18º f) decía: Aprobar las medidas que garanticen la consolidación y perfeccionamiento del SIDENA. Todo esto previa aprobación de la SEDENA al respecto (artículo 5º).
- Recién con la Ley 28478 (Ley SISEDENA) del 23.03.05 se deroga el D.L. No 743 en el extremo relacionado con la existencia de la SEDENA.
- No se cumplía con lo establecido en el Artículo 9º (Sesiones) del D.L. No 743 del 08 mayo 91 (Ley del Sistema de DN) vigente en ese instante, de reunirse el COSENA de manera ordinaria una vez cada 3 meses y de manera extraordinaria cuando sea convocado por el Presidente de la República.
- Mediante D.S. No 016-2006-DE-SG del 25.07.06 se aprueba el Reglamento de la Ley del SISEDENA, después de 16 meses debiendo ser aprobado a los 90 días como establecía la propia ley.

• **Periodo 28 julio 2006 al 28 de julio 2011**

- Con D.S. No 027 – 2007-PCM del 25.03.07, dio la Política Nacional 12 (Seguridad y Defensa Nacional) no habiendo sido aprobado por el CODENA, como estaba establecido por la Ley No 28478 del 23.03.05 (del SISEDENA).

• **Periodo 28 julio 2011 al 28 de julio 2016**

- No se dio cumplimiento al D.L. que establecía en su artículo 8° (Sesiones) que el COSEDENA se reunirá de manera ordinaria una vez cada seis (06) meses y de manera extraordinaria cuando sea convocado por el Presidente de la República.

• **Periodo 28 julio 2016 al 31 diciembre 2018**

- En agosto del 2016, mediante D.S. No 061 – 2016 – PCM del 15 agosto 16 (publicado el 16 agosto 16), este Gobierno, desactivo la Secretaria de Seguridad y DN (SEDENA) a través de la figura fusión por absorción, pasando del sector PCM al sector MINDEF, es decir con una norma de menor jerarquía como es un Decreto Supremo se modifica una norma de rango mayor como es el D.L. No 1129 del 06.12.12 (Ley del Sistema de DN) y sin contar con la aprobación del CODENA pues en su artículo 7° (Funciones), e) decía: Aprobar las medidas para el perfeccionamiento del SIDENA.
- Al desactivar la SEDENA se incumple lo siguiente:
 - ❖ El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario) aprobado con D.S. No 054-2011-PCM, que en uno de sus prioridades del Eje Estratégico 3 Estado y Gobernabilidad: la “Operatividad y eficacia del SISEDENA” determino como unos de sus lineamientos de política en materia de Seguridad y DN, optimizar el funcionamiento del SISEDENA, para defender los intereses permanentes del Perú.
 - ❖ Al desactivarse la SEDENA con un Decreto Supremo, esta se hizo con una norma de menor jerarquía con respecto a la norma de su creación (Decreto Legislativo), por lo tanto, este acto fue inconstitucional.
 - ❖ Como se recordará el COSEDENA es el Ente Rector del Sistema del Sistema de DN y el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional. Precisamente una de sus funciones (Artículo 7° Funciones del DL 1129) es: “Aprobar las medidas para el perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional”

- ❖ En consecuencia, esta decisión de desactivar la SEDENA debería haberse debatido en el Consejo de Seguridad y DN (COSEDENA) dada la trascendencia y lo vital que significaba para el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) la presencia de este órgano, pues además es uno de sus componentes (Artículo 4° del DL No 1129), situación que ha puesto en grave riesgo a la Seguridad Nacional.
- Pese a todos estos movimientos organizacionales que ocasionó la absorción de funciones de la SEDENA por parte del MINDEF con D.S. No 061-2016-PCM del 15.08.16 aún no se cumple con la adecuación de su ROF, como lo establecía en su Primera Disposición Complementaria Transitoria manteniéndose el ROF aprobado con D.S. No 006-2016-DE de 06.06.2016.
- Al justificar el marco normativo para elaborar la Política de Seguridad y DN se invoca el D.L. No 1134 (que aprueba Ley de Organización y Funciones del MINDEF) y su reglamento aprobado con D.S. No 006-2016 DE que justamente la incumplen pues estas normas que están vigentes en la actualidad (aun no adecuan su ROF), establecen que el MINDEF formula dicha política solo en el campo militar, tal como se demuestra en el cuadro que a continuación se establece; ver tabla 5.

Tabla 5. Principales funciones del MINDEF 2012- 2016

El DL No 1134 del 09.12.12 se aprueba la ley de Organización y Funciones del MINDEF	D.S. No 006-2016 DE Aprueba ROF MINDEF
<p>Artículo 5° Funciones rectoras El MINDEF cumple entre otras las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política de Seguridad y DN, en concordancia con lo dispuesto por el Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de las FFAA, así como con los acuerdos adoptados por el COSEDENA y la normativa vigente. • Dictar y normar lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la Política de Seguridad y DN, así como para la gestión eficiente de los recursos del Sector Defensa. <p>Artículo 6° Funciones específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, ejecutar y supervisar en coordinación con la Secretaría de Seguridad y DN, la Política de Seguridad y DN en el campo militar. • Participar como componente del SISEDENA. 	<p>Artículo 10° Despacho Ministerial El MINDEF tiene las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientar, formular, normar, dirigir, coordinar, determinar, conducir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales a su cargo a través de los órganos competentes. <p>Artículo 13° Funciones del Despacho Viceministerial de Políticas para la Defensa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, coordinar, ejecutar y supervisar la Política de seguridad y DN en el campo militar. <p>Artículo 42° Funciones DIGEPE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer a la Alta Dirección la Política de Seguridad y DN en el campo militar.

Fuente: elaboración propia (2019)

- Sub categoría 1.3: Normativa anacrónica a los fines actuales de la Seguridad

• Periodo 28 julio 2001 al 28 de julio 2006

- Se observa que, desde el inicio del periodo de estudio, esto es con el Gobierno del Sr. Alejandro Toledo se dieron una serie de normas legales que constituyen incoherencias con la evolución del escenario de la seguridad que se manifiesta después de la guerra fría con el enfoque multidimensional.
- Se debilitó el Sistema de Defensa Nacional mediante la desactivación de la SEDENA con D.S. No 016-2003 PCM del 19.02.03 y fusionarlo al MINDEF para posteriormente confirmar esto en la Ley No 28478 del 23.03.05 (Ley del Sistema de Seguridad y DN) donde el sistema ya no incluía dicha SEDENA.
- El año 2004 se aprobó el DS No 001-B-2004 (la Política de Estado para la Defensa y Seguridad Nacional), donde se consideraba objetivos eminentemente militares, inconsecuentes con lo acordado y definido un año antes (2003) en el Acta de Declaración sobre Seguridad de las Américas, luego de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en ciudad de México, que se reconocía la existencia de una serie de nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de los Estados, como la delincuencia organizada internacional, narcotráfico, corrupción, lavado de activos, desastres naturales etc., situación que demandaba una respuesta efectiva del Estado, esto es, multisectorial, sinérgica y dinámica.
- Como confirmando esa incongruencia o consecuencia de la nueva realidad que nos exponía el nuevo escenario de la seguridad desde la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, que se analizó acertadamente en México (2003), dos años después se publicó y difundió el Libro Blanco de Defensa (2005), documento en que se hacía público por un lado un catálogo de amenazas bajo el enfoque multidimensional de la Seguridad y por otro lado los Objetivos políticos de Seguridad que se consideraba en la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, de enfoque netamente militar.

• Periodo 28 julio 2006 al 28 de julio 2011

- Con Decreto Supremo No 027 – 2007- PCM del 25.03.07 y publicado el 26.03.07, se dieron las Políticas Nacionales de cumplimiento obligatorio para las entidades del Gobierno Nacional, dentro de ellas la Política Nacional 12.

(Seguridad y Defensa Nacional), que contenían 03 políticas (deberían denominarse objetivos), que en la práctica jurídica legal debería haber reemplazado al DS No 001-2004 con que se dio la Política del Estado de Seguridad y DN, sin embargo, esto no fue así y se mantuvieron ambas vigentes, pero totalmente ajenos con el enfoque multidimensional de la seguridad. Con esto también se ocasiono confusiones conceptuales y doctrinales, que perjudicaban la institucionalidad del sistema.

• **Periodo 28 julio 2011 al 28 de julio 2016**

- En este periodo de Gobierno, se demostró que existía mayor conciencia de Seguridad Nacional, pues desde el inicio se solicitó facultades legislativas ante el Congreso y se dieron una serie de decisiones en el campo de la Seguridad y Defensa Nacional pudiendo resaltar lo siguiente:
 - ❖ Con Decreto Legislativo No 1129 del 06.12.12 se reguló el nuevo Sistema de Defensa Nacional. Con DS No 037-2013-PCM se aprueba su reglamento.
 - ❖ El Decreto Legislativo No 1131, del 06.12.12 donde se crea la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) como organismo público ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Con D.S. No 036-2013-PCM del 03.04.13 se aprueba ROF del SEDENA.
 - ❖ El D.L. No 1134 del 09.09.12, que se aprueba la Ley de Organización y Funciones del MINDEF. Con D.S. No 006-2016-DE del 06.06.16, se aprueba ROF del MINDEF.
- Lo cierto es que en este periodo se creó un nuevo Sistema de Defensa Nacional acorde con el enfoque multidimensional de la seguridad, pero que sin embargo se mantuvo vigente la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, con carácter netamente militar, es decir ajeno al enfoque moderno de la seguridad, que desvirtuaba esa avanzada organización que se logró en el Sistema recién creado.

• **Periodo 28 julio 2016 al 31 diciembre 2018**

- En agosto del 2016, mediante D.S. No 061 – 2016 – PCM del 15 Agosto 16 (publicado el 16 Agosto 16), este Gobierno, desactivo la Secretaria de

Seguridad y DN (SEDENA) a través de la figura fusión por absorción, pasando del sector PCM al sector MINDEF, asumiendo las funciones de esta secretaría, la Dirección General de Política y Estrategia (DIGEPE), para luego pasar a responsabilidad del Vice Ministro de Políticas para la Defensa (VPD) habiéndose creado en el año 2018, la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional.

- A fin de comprender como en este periodo de Gobierno se dieron una serie de normas que atentaban contra los fines de la seguridad y el fortalecimiento institucional del SIDENA veamos lo siguiente:
 - ❖ Al desactivarse la SEDENA con un Decreto Supremo, esta se hizo con una norma de menor jerarquía con respecto a la norma de su creación (Decreto Legislativo), por lo tanto, este acto fue inconstitucional.
 - ❖ Como se recordará el COSEDENA es el Ente Rector del Sistema del Sistema de DN y el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional. Precisamente una de sus funciones (Artículo 7º Funciones del DL 1129) es: “Aprobar las medidas para el perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional”
 - ❖ En consecuencia, esta decisión de desactivar la SEDENA debería haberse debatido en el Consejo de Seguridad y DN (COSEDENA) dada la trascendencia y lo vital que significaba para el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) la presencia de este órgano, pues además es uno de sus componentes (Artículo 4º del DL No 1129), situación que ha puesto en grave riesgo a la Seguridad Nacional.
 - ❖ Las funciones de la SEDENA fueron transferidas a la DIGEPE que es una entidad de tercer nivel organizacional en la estructura del Estado, por lo que no cuenta con la autoridad necesaria para ejercer las funciones de articulación de los componentes del Sistema, ni tiene las competencias suficientes para coordinar de modo efectivo con los otros sectores y niveles de Gobierno.
 - ❖ Lo grave es que esas funciones tan importantes, trascendentales y vitales que cumplía la SEDENA le han encargado a un ente administrativo precario y

frágil creándose de manera temporal en tanto se modifiquen los documentos de gestión del MINDEF, la Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del SIDENA, dependiente de este Despacho.

- Pese al tiempo transcurrido no se ha adecuado aun las funciones del MINDEF, manteniéndose las establecidas en el D.S. No 006-2016-DE del 06.06.12(se aprobó ROF MINDEF), ocasionando distorsiones organizacionales.

▪ **Síntesis Categoría 1**

a) Categoría 1: Contravenciones legales en el marco jurídico de la Seguridad y DN

Constituyendo la legalidad como una de las condiciones institucionales más importante para toda organización del cual no está exento nuestro Sistema de Defensa Nacional, es decir para asegurar una adecuada gestión del mismo debe estar acompañada o precedida por una legislación o marco jurídico pertinente. Esto implica que el sistema a través del cual el Estado garantiza la Seguridad Nacional debe tener definido, establecido y reconocido su conjunto normativo, su soporte legal (Corpus Juris) de la Seguridad Nacional, esto es aquellas políticas, leyes, reglamentos, directivas y planes que permitan darle la coherencia y armonía al accionar de la Defensa Nacional. De tal manera, que esta legalidad que se exige, pasa porque nuestras autoridades, particularmente las que están en el nivel superior de la Seguridad Nacional, deben actuar con respeto a la Constitución, 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 periodo de estudio se ha podido determinar que en el nivel político estratégico se han cometido una serie de contravenciones contra la ley o 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 SEDENA creada como una entidad de carácter autónomo y permanente para asesorar y asistir al Consejo de DEFENSA, pues se le asignó las mismas funciones al Ministerio de Defensa a un órgano de 3er nivel organizacional. Lo mismo sucedió cuando con el DS No 001-2008-DE del 03.01.08 donde se aprueba el ROF del MINDEF, se da en su Artículo 9º como función y atribución del Ministro de Defensa, aprobar la Política de Seguridad y DN en el ámbito militar y no militar, duplicando y usurpando funciones que le correspondía

únicamente y exclusivamente a un órgano de instancia superior que era el COSENA según la Ley No 28478 del 23.03.05.

También, se han 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 COSEDENA, que se desenvuelve en un marco de gestión que deberá estar acompañada o precedida por una legislación adecuada y su fiel cumplimiento, pero se aprecian durante todo el periodo de estudio una serie de incumplimientos así tenemos:

- Se desactivó en 02 oportunidades la SEDENA tanto en el año 2003 como el año 2016 sin respetar la preeminencia de normas y no acatando con lo establecido en el D.L. 743 del 08.11.91 (Ley del Sistema de DN) y el D.L. No 1129 (regula la Ley del SIDENA) del 06.12.12, de ser aprobado por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional dicha modificación de la organización del sistema.
- Se derogan extemporáneamente normas que han sido modificadas, por ejemplo, recién con la Ley 28478 (Ley del SISEDENA) del 23.03.05 se derogó el D.L. No 743 en el extremo en que se relaciona con SEDENA, que 02 años lo habían desactivado como órgano autónomo.
- No se cumplió con la Ley 28478 (Ley del SISEDENA) del 23.03.05, ni se cumple con el D.L. No 1129 (regula la Ley del SIDENA) del 06.12.12, en el sentido que el Consejo de Seguridad y DN debe reunirse en forma ordinaria y periódicamente según ley.
- Se aprueban reglamentos de la ley sin cumplir el tiempo establecido.
- Se dio la Política Nacional No 12, Seguridad y DN sin aprobación del CODENA tal como lo establecía la Ley No 28478 del 23.03.05 vigente en ese entonces.
- Pese al tiempo y a los cambios organizacionales que originó la desactivación de la SEDENA por 2da vez en el año 2016, aún no se ha modificado el ROF del MINDEF, manteniéndose el D.L. No 1134 del 09.12.12 (que aprueba la Ley de Organización y Funciones del MINDEF) y el D.S. No 006-2016-DE del 06.06.16 que aprobó el ROF del MINDEF.

En definitiva, no se cumplieron con ciertas normas que forman parte del marco normativo legal de la Seguridad y DN, que por su trascendencia perjudicó la conducción del Sistema.

Sobre la normativa anacrónica a los fines actuales de la seguridad, diremos que todo este periodo de estudio se dieron una serie de normas que iban en contra de 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 dio y emitió con D.S. No 001-B-2004 del 15.01.04, la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, bajo el 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. No 012-2017-DE del 20.12.17.
- Se debilitó el Sistema de DN en 02 oportunidades, en el 2005 con la dación de la Ley No 28478 (Ley del Sistema de Seguridad y DN) del 23:03.05, en que no se consideraba como parte del sistema la SEDENA, y en el año 2016 con D.S. No 061-2016-PCM del 15.08.16, se vuelve a desactivar esta secretaría que se había creado en el año 2012 como parte del SIDENA, pasando por fusión por absorción al MINDEF.
- En plena vigencia de la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional se emitió con el D.S. No 027-2007-PCM del 22.03.07, dentro de una serie de Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento, la Política Nacional No 12, Seguridad y DN, sin aprobación del Consejo de Seguridad Nacional, ocasionando una serie de confusiones conceptuales y doctrinales que atentaban contra la institucionalidad del SISEDNA.
- Al desactivarse SEDENA el año 2016 y sus funciones fueron absorbidas por el MINDEF, estas han sido encargadas a un órgano provisional o temporal, como es la UFGSIDENA, con el antecedente que no figura en la ley y ROF del MINDEF, pues se mantienen vigente el emitido y aprobado con D.S. No 006-2016-DE del 06.06.16 (se aprueba ROF del MINDEF), de tal manera que sus acciones pueden devenir en nulos. Ver gráfico 1.

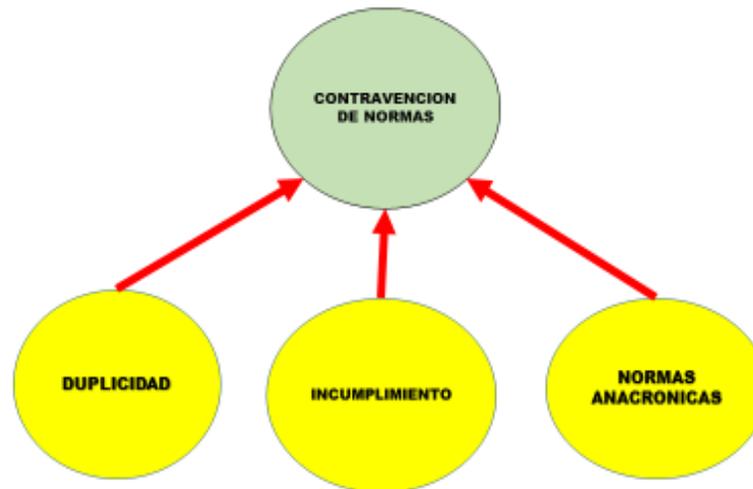


Figura 1. Contravenciones legales en el marco jurídico de la Seguridad y DN

Fuente: elaboración propia (2019)

▪ **Análisis Categoría 2**

b) Categoría 2: Estructura organizacional disfuncional

- Sub categoría 2.1 Desacertados cambios institucionales

• Periodo 28 julio 2001 -28 julio 2006

En este periodo se tomaron acciones como:

- Asignaron funciones de un órgano de instancias superior como era SEDENA y que estaba en funciones, para asignarle a un órgano de nivel y jerarquía inferior como era la DIGEPE ente orgánico del MINDEF con el agravante que se duplicaba funciones.
- Confirmación de la irregular decisión de asignar funciones de un órgano de nivel superior (SEDENA) al MINDEF con las normas siguientes:
 - ❖ D.S. No 004-DE/SG del 19.02.03 (Reglamento Ley 27860)
 - ❖ Ley 28478 del 23.03.05 (Ley del SISEDENA)
 - ❖ D.S. No 009-2006-DE/SG del 09.06.06 en que se aprueba ROF del Ley 27860

- ❖ D.S. No 016 – 2006 – DE – SG del 25.07.06 (Aprueba Reglamento de la Ley SISEDNA)

• **Periodo 28 julio 2006 -28 julio 2011**

Se tomaron las acciones siguientes:

- Se dieron sucesivas leyes del MINDEF y sus respectivos reglamentos en 02 oportunidades, confirmando irregular decisión expuesta en periodo anterior, de acuerdo a lo siguiente:
 - ❖ Ley 29075 del 25.07.07 (Ley que establece Naturaleza Jurídica, Función, Competencias y Estructura Orgánica Básica del MINDEF) publicado 30.07.07.
 - ❖ D.S. No 001-2008-DE del 03.01.08 (Se aprueba ROF del MINDEF) publicado 03.01.08.
 - ❖ Ley 29605 del 05.10.10 (Ley de Organización y Funciones del MINDEF) publicado 22.10.10.
 - ❖ D.S. No 001 – 2001 – DE del 29.03.11 (Se aprueba ROF del MINDEF).
- Todo esto origino confusiones y distorsiones funcionales, más aún que en el D.S. No 001-2008-DE del 03.01.08, se le encarga dentro de la funciones y atribuciones del MINDEF, “Aprobar” la Política de Seguridad y Defensa Nacional, pues aquí no solo se duplica sino se usurpa funciones que solo le correspondía al COSEDENA, que es el órgano político de más alto nivel en el SISEDNA.

• **Periodo 28 julio 2011 -28 julio 2016**

En este periodo de Gobierno se dieron una legislación más adecuada y pertinente en el ámbito de la Seguridad y Defensa Nacional luego de solicitar ante el Congreso de la República facultades legislativas para tal fin. Creándose un nuevo Sistema con D. L. No 1129 del 06.12.12 (Ley que regula el SIDENA), y con D.L. N 1131 del 06.12.12 crear también la SEDENA para ser incorporado al igual que los GGLL al sistema en mención, bajo el enfoque multidimensional que demandaba la realidad.

• **Periodo 28 julio 2016 – 31 diciembre 2018**

- Al igual que lo realizado por el Gobierno del Sr. Alejandro Toledo en el año 2003, en este periodo con fecha 15 de agosto del 2016 y mediante D.S. No 061 – 2016 – PCM del 15 agosto 16 (publicado el 16 agosto 16), se dispone desactivar la

Secretaría de Seguridad y DN (SEDENA) a través de la figura fusión por absorción, pasando del sector PCM al sector MINDEF, asumiendo las funciones de esta secretaría, un órgano de menor nivel jerárquico como es la Dirección General de Política y Estrategia (DIGEPE).

- La DIGEPE es una entidad de tercer nivel organizacional en la estructura del Estado, por lo que no cuenta con la autoridad necesaria para ejercer las funciones de articulación de los componentes del Sistema, ni tiene las competencias suficientes para coordinar de modo efectivo con los otros sectores y niveles de Gobierno.
- Al absorber el MINDEF las funciones de la SEDENA, ha ocasionado una serie de trastornos administrativos y organizacionales, pues se tuvo que realizar una serie de movimientos burocráticos como los siguientes:
 - ❖ Mediante RM No 086 – 2017 DE/SG, se encarga a la DIGEPE las funciones de la ex SEDENA, en forma temporal en tanto se aprueben o modifiquen los instrumentos de gestión correspondiente.
 - ❖ Posteriormente mediante RM No 850-2017 DR/SG del 15.06.17 encarga al Despacho Viceministerial de las Políticas para la Defensa la ejecución de 17 funciones que tenía a su cargo la ex SEDENA dejando sin efecto la RM 086-2017 DE/SG, en el extremo referido a la asunción de funciones de la ex SEDENA a cargo de la DIGEPE.
 - ❖ Luego con RM No 432-2018-DE/SG del 28-03-18 se da por concluido el encargo por funciones del Despacho Viceministerial de Políticas para la Defensa y se crea de manera temporal en tanto se modifiquen los documentos de gestión del MINDEF, la Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del SIDENA, dependiente de este Despacho asignándole solo 10 funciones.
 - ❖ Con RM No 813-2018-DE/SG del 19 junio 2018, se modifica la RM precedente, debido a la necesidad de otorgar a la misma, las funciones que permitan cumplir el rol de responsable de la Gestión del SIDENA, debiendo contar con aquellas referidas al apoyo que se brinda al COSEDENA, en consecuencia, se le encarga 16 funciones en el ámbito no militar dentro de ellas la de:

- Formular y proponer al COSEDENA los objetivos y la Política de Seguridad y DN.
 - Asimismo, se modifica la denominación de la Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del SIDENA, por la de “Unidad Funcional de Gestión del SIDENA”
- Lo preocupante en todo esto es que, el MINDEF aún está sujeto al D.L. No 1134 del 09.12.12 (Ley de Organización y Funciones del MINDEF) y a su ROF aprobado con D.S. No 006-2016-DE del 06.06.16, manteniendo hasta la fecha y legalmente su estructura anterior, en consecuencia, se invalidaría cualquier acción que realice algún órgano del MINDEF y al cual se le encargue que asuma las funciones de la ex - SEDENA.
- En la actualidad y según RM No 813-2018 – DE/SG del 28.03.18, viene funcionando de manera temporal y provisionalmente la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UFGSIDENA), pues el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINDEF aún no ha sido actualizado. Las funciones que cumple a la fecha esta unidad son las siguientes:
- Formular y proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional los Objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional.
 - Proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la Política de Seguridad y Defensa nacional, así como también emitir opinión vinculante a su interpretación y aplicación.
 - Se aprecia que, esas funciones tan importantes, trascendentales y vitales que cumplía la SEDENA le han encargado a un ente administrativo precario y frágil creándose de manera temporal en tanto se modifiquen los documentos de gestión del MINDEF, la Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del SIDENA, dependiente de este Despacho.

- Sub categoría 2.2: Limitada Estructura orgánica

• Periodo del 28 Julio 2001 al 28 julio 2006

- Se inició este periodo gubernamental con la vigencia del Decreto Legislativo No 743 del 08.11.91 (Ley del Sistema de DN) en la cual la Secretaría de Defensa

Nacional (SEDENA) era miembro nato del Consejo de Defensa Nacional (CDN)⁸,_definiendo sus funciones como también del Consejo de Defensa Nacional (como el más alto órgano de decisión del Sistema de DN) y del Ministerio de Defensa (MINDEF). Asimismo, se incluyó como parte de su estructura un Comando Unificado y un Comando Operativo a fin de poder enfrentar en mejores condiciones y erradicar a la subversión terrorista y el narcotráfico, así como cumplir adecuadamente las tareas de pacificación. Esta estructura devino en eficiente por las circunstancias que sufrió el país en la década del 80 y 90, pues permitió pacificar al país ante la amenaza terrorista que enfrentaba nuestro país en aquella época.

- El 23 de marzo 2005 se da la Ley No 28478 (Ley del Sistema de Seguridad y DN) publicado el 27.03.03, donde no se considera la Secretaria de Defensa Nacional (SEDENA) pues esta fue fusionada `por el MINDEF el 2003, y sus funciones pasaron a ser absorbidas por un órgano de 3er nivel dentro de la estructura del Estado (DIGEPE). Este sistema devino en deficiente pues tuvo una serie de limitaciones para articular el Sistema de Seguridad Nacional, no pudiendo viabilizar la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, tanto por el nivel de clasificación de Secreto, que se le asignó, como por la estructura misma como por ejemplo no se consideraba una SEDENA autónoma ni participaba como parte de los Gobiernos Locales (GGLL).

• **Periodo del 28 Julio 2006 al 28 julio 2011**

- Se mantuvo la vigencia de la Ley No 28478 (Ley del Sistema de Seguridad y DN). Como se explicó anteriormente este sistema devino en deficiente pues tenía una serie de limitaciones para articular el Sistema de Seguridad Nacional, tampoco logro viabilizar la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional.

⁸ Este órgano fungía de secretario de este alto órgano de decisión del Sistema de DN, encargado de la concepción, adopción y planeamiento integral de la Defensa Nacional (DN) y de la supervisión, conducción y orientación en la ejecución de las acciones en los campos de acción no militares, constituyéndose en un Pliego Presupuestal autónomo dentro del Sector de la PCM (Artículo 47°).

• Periodo del 28 Julio 2011 al 28 julio 2016

- Se creó una nueva organización a través del Decreto Legislativo No 1129 del 06.12.12 que regula el Sistema de Defensa Nacional, aduciendo que se requiere disponer de un Sistema de Defensa Nacional, bajo un enfoque multidimensional, que garantice una respuesta efectiva del Estado, multisectorial, participativa y sinérgica, tal como lo imponía la naturaleza de las nuevas amenazas. Con Decreto Supremo No 037-2013-PCM se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo No 1129.
- Para ello mediante el Decreto Legislativo No 1131, del 06.12.12 se creó a la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) como organismo público ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y que una de sus funciones es la de formular y proponer al Consejo de Seguridad y DN, los objetivos y la Política de Seguridad y DN. Asimismo se incluyó dentro del Sistema a los Gobiernos Locales (GGLL), constituyéndose una estructura que permitiría la viabilización y articulación de la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional y que nunca finalmente se logró dado su clasificación de secreto.
- Justamente la deficiencia del Sistema en este periodo de tiempo, pasaba por que se mantuvo vigente dicha política que fue elaborada con un enfoque netamente militar y no el multidimensional que nuestro país lo reconocía como tal desde México 2003.

• Periodo del 28 Julio 2016 al 31 diciembre 2018

- Con fecha 15 de agosto del 2016 y mediante D.S. No 061 – 2016 – PCM del 15 agosto 16 (publicado el 16 agosto 16), se dispone desactivar la Secretaria de Seguridad y DN (SEDENA) a través de la figura fusión por absorción, pasando del sector PCM al sector MINDEF, asumiendo las funciones de esta secretaría, un órgano de menor nivel jerárquico como es la Dirección General de Política y Estrategia (DIGEPE).
- Con esta modificación se le quita competencias y limita el accionar del SIDENA desarticulándolo orgánicamente y si le sumamos que hasta fines del

- 2017 se mantenía vigente la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional que desde su origen fue inaplicable dado su clasificación de Secreto.
- Aunque con D.S. No 012 – 2017-DE del 20.12.17 publicado el 22.12.17, se aprobó la nueva Política de Seguridad y DN, derogándose el D.S. No 001-B-2004 DE-SG que aprueba la Política del Estado en Defensa y Seguridad Nacional, esta también no se puede articular por los motivos antes expuestos.
 - A la fecha esas funciones tan importantes, trascendentales y vitales que cumplía la SEDENA le han encargado a un ente administrativo precario y frágil creándose de manera temporal en tanto se modifiquen los documentos de gestión del MINDEF, la Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del SIDENA, dependiente de este Despacho, hoy denominado Unidad Funcional de Gestión del SIDENA. Con el antecedente que pese al tiempo transcurrido no se ha adecuado aun las funciones del MINDEF, manteniéndose las establecidas en el D.S. No 006-2016-DE del 06.06.12(se aprobó ROF MINDEF), ocasionando distorsiones organizacionales.
 - En consecuencia, se mantuvo y se mantiene un Sistema ineficiente a lo largo de todo este periodo de estudio.

- Sub categoría 2.3: Deficiente conducción política del Sistema

• Periodo 28 julio 2001 -28 julio 2006

- En este periodo de Gobierno como se señaló anteriormente se heredó el D.L. No 743 del 08 de mayo 91 (Ley del SIDENA), donde la SEDENA era un órgano integrante del Sistema, y cuyo jefe era integrante del CODENA y dependía del Presidente de la República; sin embargo, soslayándose su importancia se dio la Ley No 27860 del 11.10.02 (Ley del MINDEF) donde a este ministerio se le asigna competencias que eran propios de la SEDENA usurpando y duplicando funciones atentando contra el buen funcionamiento del SIDENA.
- Los efectos de tal irregularidad ocasionaron también una serie de omisiones normativas como las siguientes:
 - ❖ Que en el reglamento de la Ley No 27860 publicado el 20.02.03 (D.S. No 004-DE-SG del 19.02.03) no se mencione que se deje sin efecto lo

establecido en el D.L. No 743 (Ley del SIDENA) en el extremo que se relaciona con las funciones de SEDENA.

❖ Recién y después de casi 03 años en la nueva Ley No 28478 del 23.03.05 (Ley del Sistema de Seguridad y DN) se derogó parte del D.L. No 743 en el extremo de lo que se relaciona con la SEDENA.

- Que habiéndose suscrito el Acuerdo Nacional el 22.07.02 donde se dio dentro de las 29 políticas de Estado iniciales, la Novena Política de Estado: Seguridad Nacional, con objetivos bajo el enfoque tradicional militar de la Seguridad y pese a que, en noviembre del 2003 en México durante la Conferencia Especial de Seguridad, el Perú suscribió el acta final reconociendo una serie de nuevas amenazas dentro del nuevo enfoque multidimensional de la Seguridad; sin embargo no se hizo ninguna gestión para actualizar a la nueva concepción estratégica de la seguridad dicha Política de Estado.
- No esta demás señalar que el Foro del Acuerdo Nacional lo preside el Presidente de la República, quien puede delegar la conducción de sus sesiones en el Presidente del Consejo de Ministros, según D.S. No 105-2002-PCM del 17.10.02
- Pese a lo dicho anteriormente, se aprobó con D.S. No 001-B-2004 la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional, con objetivos eminentemente militares inconsecuente con lo acordado en México 2003, con un nivel de clasificación de seguridad que impedía su difusión e internalización en la población característica fundamental de toda política pública.
- El 23.03.05 se promulga la Ley No 28478 (del Sistema de Seguridad y DN), donde vuelven a confirmar que prescinden de la SEDENA, prefiriendo que sus funciones irregularmente los asuma un órgano de menor nivel jerárquico atentando, en definitiva, contra la buena conducción política de la Defensa.

• **Periodo 28 julio 2006 -28 julio 2011**

- Se mantuvo la misma organización del SISEDENA, esto es el estatu quo, es decir se gestionó este sistema con una organización de 3er nivel como la DIGEPE que asumía las funciones de la SEDENA, no contando con las competencias necesarias para articular interministerialmente ni

intergubernamental la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional, ni con la autonomía adecuada para cumplir adecuadamente con sus funciones.

- Lo grave de todo esto es que en este Gobierno (16 enero 2008) no se tuvo en consideración que en este periodo gubernamental se inició el contencioso, interponiendo una demanda contra la República de Chile ante la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, Países Bajos, principal organismo judicial de las NNUU, a sabiendas que este último país podía reaccionar militarmente. Siendo este tema un asunto de Seguridad Nacional.
- Con D.S. No 027 – 2007-PCM del 25.03.07, dio la Política Nacional 12 (Seguridad y Defensa Nacional) que, como cuestión jurídica legal, debería haber reemplazado el D.S. No 001-2004 pero en la práctica no se dio así, más bien se mantuvo ambas vigentes, pero tomando como referencia esta última Política. A esto se agrega que la Política Nacional No 12 no fue aprobado por el CODENA como está establecido por ley.

• **Periodo 28 julio 2011 -28 julio 2016**

- En este periodo es donde la conducción política de SIDENA fue más eficiente pues hubo preocupación desde inicio de la gestión, al dotar de leyes y mejorar la estructura del Sistema de Defensa Nacional, de tal manera se logre una mejor articulación y coordinación con todos los niveles de Gobierno (nacional, regional y local) que responda efectivamente al nuevo enfoque multidimensional de la seguridad; para ello se decidió lo siguiente:
 - ❖ Crear mediante el D.L. 1131 del 06.12.12, la SEDENA como órgano componente de este sistema, autónomo (pliego), permanente de tal manera que asesore y asista al COSEDENA.
 - ❖ Además, contemplar en la nueva estructura del SIDENA la incorporación de los Gobiernos Locales (GLL).
- La deficiencia en la conducción política, pasa por no disponer la formulación de una Política de Seguridad y DN con enfoque multidimensional.

• **Periodo 28 julio 2016 -31 diciembre 2018**

- Durante este periodo de Gobierno se repitió lo mismo que se hizo en el Gobierno del Sr. Alejandro Toledo es decir se desactivó la SEDENA mediante D.S. No 061-2016-PCM del 15.08.16 mediante la figura de fusión por absorción para asignarle al MINDEF a través de la DIGEPE las funciones y competencias que solo puede cumplirlo un órgano de nivel superior (nacional).
- Es decir, se trasladó las funciones de la SEDENA a una entidad de 3er nivel organizacional en lo que constituye la estructura del Estado, que no dispone la jerarquía o autoridad requerida para ejercer funciones de articulación del Sistema como tampoco tiene las competencias adecuadas para coordinar en forma interministerial ni intergubernamental, es decir con los otros sectores y los niveles de Gobierno.
- En la actualidad como se indicó anteriormente, viene funcionando de manera temporal y provisionalmente la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UFGSIDENA), pues el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINDEF aún no ha sido actualizado, lo cual deviene en una situación irregular e ilegal, la forma como se viene ejerciendo las 17 funciones que correspondían al SEDENA, lo cual repercute en la buena conducción del Sistema
- Esta situación que se mantiene hasta la actualidad, no permite la articulación de la Política de Seguridad y DN que se dio con D.S. No 012-2017-DE del 20.12.17 y publicado el 22.12.17.
- Por lo tanto, el SIDENA como Sistema Funcional que es, no está cumpliendo con su finalidad cual es, de asegurar el cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad y DN, en consecuencia, esto impacta negativamente en la Seguridad Nacional del país, al hacerle vulnerable ante las amenazas tradicionales, y nuevas amenazas.

▪ **Síntesis Categoría 2**

b) Categoría 2: Estructura organizacional disfuncional

Constitucionalmente se sabe que el Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el Sistema de DN. También nos manifiesta que la dirección, preparación y

el ejercicio de la DN lo desarrolla a través de un sistema funcional, denominado SIDENA. Como sistema es un conjunto de órganos que constituye su estructura orgánica, cuya delimitación competencial de esos órganos que lo componen deben estar claramente establecidos, con el antecedente que sus atribuciones y métodos de trabajo están garantizados por ley.

A la cabeza del sistema se tiene al COSEDENA, que es presidido 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, durante en el periodo en estudio desde el punto de vista organizacional, se cometieron desacertados cambios institucionales, se mantuvo una limitada estructura orgánica y una deficiente conducción política del Sistema de DN.

Se aprecian desacertados cambios institucionales, desde el inicio del periodo de , denotando avances y retrocesos (en el nivel superior de la conducción del sistema) así podemos apreciar que desactivar la SEDENA ente importante en la conducción del sistema para encargar sus funciones a un órgano de menos nivel (3er nivel organizacional en la administración pública) como era la DIGEPE, con el agravante que se duplico funciones y se actuó al margen de la aprobación del CODENA, según artículo 18º , numeral f) del D.L. No 743 del 08.11.91. Luego se dieron sucesivas normas legales en el Sector Defensa confirmando incluso la irregular decisión mencionada, llegando incluso a duplicar y usurpar funciones, que eran única e exclusivamente competencia del CODENA ya que mediante D.S. No 001-2008 DE del 03.01.08 se le encarga al MINDEF como función y atribución del MINDEF, esto es, aprobar la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Más adelante en el año 2012 y en el afán de crear un Sistema de DN bajo el enfoque multidimensional con D.L. No 1129 del 06.12.12 se creó tal sistema, así como también se creó la SEDENA con D.L. No 1131 del 06.12.12 e incluso de incluyo a los GLL como parte del SIDENA. Sorpresivamente durante el año 2016, en un acto digno de retroceso, el Gobierno del Sr. Pedro Pablo Kuczynski a los 16 días de entrar en funciones y cometiendo los mismos errores que el Gobierno del Sr. Alejandra Toledo vuelve a desactivar la SEDENA con D.S. 061-2016-PCM del

15.08.16 y al margen de la aprobación del COSEDENA, según artículo 7° del D.L. No 1129, debería aprobar dicha medida, encargando nuevamente al MINDEF asuma las funciones de esta secretaría, donde después de idas y vueltas respecto a definir que órgano deba asumir puntualmente esas funciones finalmente se decidió en un ente recién creado con R.M. No 813-2018-DE/SG del 19.06.18, denominado Unidad Funcional de Gestión del SIDENA que viene funcionando de manera provisional en tanto modifiquen los documentos de gestión del MINDEF, pues hasta la fecha sigue vigente la normatividad anterior, esto es el D.L. No 113 del 09.12.12 (Ley Organización y Funciones del MINDEF) y su ROF aprobado con D.S. 006-2016-DE del 06.06.16.

En relación con la limitada estructura orgánica, de los 03 sistemas que se creó dentro del periodo de estudio, los 02 primeros, es decir los creados con el D.L. No 743 del 08.05.91 (Ley del Sistema de DN) y el creado con Ley No 28478 del 23.03.05 (Ley del SISEDENA), tenían una estructura limitada, descontextualizada totalmente con el nuevo escenario de seguridad, cuyo enfoque multidimensional demandaba una estructura que garantice una respuesta efectiva del Estado, y de carácter multisectorial, tal como imponía la naturaleza de las nuevas amenazas reconocidas por el Perú en México 2003. Sobre el vigente Sistema de DN que se creó con D.L. No 1129 del 06.12.12, dentro del enfoque multidimensional y que inusitadamente devino en deficiente pues fue descompuesto orgánicamente al desactivar la SEDENA y encargar sus funciones a un órgano precario y de dudosa legalidad dentro del MINDEF, como es la UFGSIDENA.

Sobre la deficiente conducción política del sistema, diremos que esta situación recae como responsabilidad del CODENA, pues como órgano de nivel superior del Estado o máxima instancia de decisión política del SIDENA, su eficiencia y eficacia queda viabilizada en su capacidad de conducción, pero que sin embargo hemos visto con lo dicho anteriormente y además de estar investido con las atribuciones de aprobar las medidas que garanticen el perfeccionamiento del sistema, según lo establecía el D.L. No 743 y lo establece el D.L. No 1129 por estar vigente, permitió los cambios en su estructura, durante los años 2003 y 2016 sin su aprobación, lo cual nos indica

que el sistema devino en deficiente al no asumir o hacer cumplir a cabalidad sus prerrogativas tan importantes para garantizar la Seguridad de la nación. Ver figura 2.

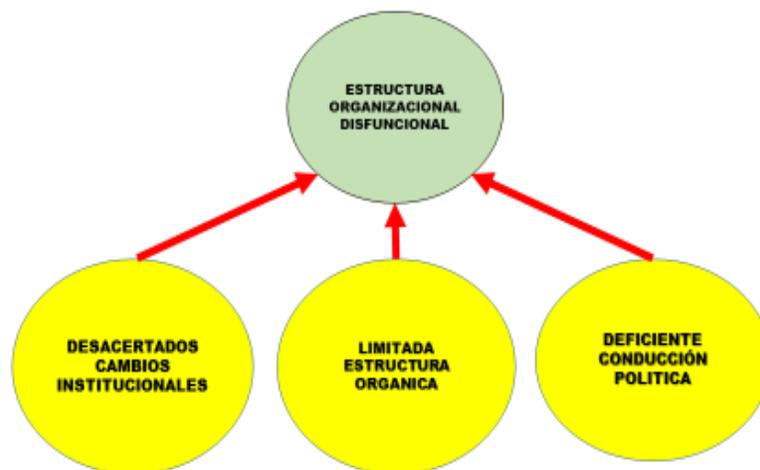


Figura 2. Estructura Organizacional disfuncional

Fuente: elaboración propia (2019)

▪ Análisis Categoría 3

c) Categoría 3: Doctrina de Seguridad y DN obsoleta

- Sub categoría 3.1: Desconocimiento del nuevo escenario de seguridad

• Período del 28 Julio 2001 al 28 julio 2006

- Según el D.L. No 743 del 08.05.91 (Ley del SIDENA), en su artículo 5° (Funciones del SEDENA), numeral e., esta secretaria era la responsable de formular, y proponer al CODENA la doctrina de la Defensa Nacional, para su aprobación y difusión.
- Pese a que el Perú el 28 de octubre del 2003 había firmado el Acta de Declaración sobre Seguridad de las Américas donde se acepta justamente la existencia de estas nuevas amenazas que requerían respuestas efectivas del Estado esto es,

multisectorial e intergubernamental, con D.S. No 001-B-2004 se aprobó la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional que incluía objetivos políticos de seguridad eminentemente militares, que demuestra una incoherencia con el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad, que reconocía la existencia de nuevas amenazas (no tradicionales), preocupaciones y otros desafíos.

- Como demostración del desconocimiento del nuevo escenario de la seguridad que nuestro Estado ya había reconocido justamente en México 2003, se creó un Sistema de Seguridad y Defensa con Ley No 28478 del 23.03.05, cuya estructura era incongruente con el nuevo enfoque multidimensional de la Seguridad.
- Según Castro⁹ (2006) nos aclara lo siguiente:

En cuanto a la doctrina de Defensa Nacional la Secretaria de Defensa Nacional, llegó a formular una doctrina que esta expresada en los siguientes documentos: a) Doctrina de DN sin fecha de edición, b) Defensa Nacional: Manual Básico para el Sistema Educativo Peruano, Edición 1997, c) Doctrina de Defensa Nacional: Edición del año 2000, d) Desarrollo y DN: Manual básico para el Sistema Educativo Peruano: edición del año 2001.

De estos cuatro documentos los más importantes para su análisis lo constituyen los indicados en c) y d), puesto que se trata de los documentos doctrinarios supuestamente más actualizados y sobre todo porque mantienen su vigencia, la misma que ha sido aprobada por el Consejo de Defensa nacional. (p. 57)

- Es decir, la doctrina que estuvo vigente durante este periodo de Gobierno fue la aprobada el año 2000, que constituía un instrumento rígido, donde la Seguridad y la Defensa Nacional tenían un enfoque predominantemente militar, lo que influyo inadecuadamente en la elaboración de los documentos antes descritos que resultaron ajenos al nuevo escenario de la seguridad (enfoque multidimensional), en otras palabras, esta doctrina devenía en anticuado, anacrónico u obsoleto para seguir orientando las actividades de Seguridad y DN.

⁹ El Dr. Jaime Raúl Castro Contreras fue nombrado en el año 2004 como Director general de Política y Estrategia del MINDEF, y el año 2005 fue designado Vice ministro de Asuntos Administrativos y Económicos del MINDEF.

• Periodo del 28 Julio 2006 al 28 julio 2011

- Se mantuvo la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional dado con D.S. No 001-B-2004, por el anterior Gobierno que como se dijo, incoherente con el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad.
- Se dio con D.S. No 027-2007-PCM del 25.03.07 dentro de una serie de Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento la Política Nacional 12: Seguridad y DN, también incoherente con el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad.
- Se mantuvo vigente el Sistema de Seguridad y Defensa creado por el Gobierno anterior con Ley No 28478 del 23.03.05, como se dijo su estructura era incongruente con el nuevo enfoque multidimensional de la Seguridad.
- Todos estos errores y desaciertos en el manejo de la Seguridad Nacional se dieron en buena parte pues la doctrina que estuvo vigente durante este periodo de Gobierno fue la aprobada el año 2000, que como se dijo constituía en un instrumento rígido donde la Seguridad y la Defensa Nacional tenían un enfoque predominantemente militar.

• Periodo del 28 Julio 2011 al 28 julio 2016

- Lo insólito de este periodo de Gobierno era que pese a que con D.L. del 06.12.12 se creó un nuevo Sistema de DN, con una organización adecuada, pues consideraba el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad, para lo cual se incorporó al Sistema tanto la SEDENA y los Gobiernos Locales entre otras acciones; sin embargo, se mantuvo la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional dado con D.S. No 001-B-2004, por el anterior Gobierno que como se dijo, era incoherente con el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad.
- Otra de las contradicciones de este periodo de Gobierno es que a pesar que se trató de mejorar y modernizar el Sistema de DN, pero que sin embargo la doctrina de DN que imperó en los 05 años, fue la aprobada el año 2000, que como sabemos constituía en un instrumento rígido donde la Seguridad y la Defensa Nacional tenían un enfoque predominantemente militar, es decir devenía en obsoleto.

- De acuerdo al D.L. No 1131 del 06.12.12 que crea SEDENA en su artículo 6° (Funciones) numeral g) Tenia como función orientar y supervisar la formulación, actualización y difusión de la Doctrina de Seguridad y DN.

• **Periodo del 28 Julio 2016 al 31 diciembre 2018**

- Después de haberse mantenido durante año y medio en este periodo de Gobierno, la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional dado en el año 2004, con D.S. No012-2017-DE del 20.12.17 y publicado el 22.12.17 se aprueba la Política (Nacional) de Seguridad y DN cuyos objetivos políticos de seguridad demasiados abstractos devienen en impracticables por lo tanto dificultaría su articulación tanto multisectorial como intergubernamental, apreciándose la falta de na doctrina actualizada pues la metodología empleada en su formulación no se conoce oficialmente como tal.

- **Sub categoría 3.2: Ausencia de un lenguaje común**

• **Periodo del 28 Julio 2001 al 28 julio 2006**

- Se emplea una diversidad de denominaciones para designar documentos oficiales relacionados con la Seguridad Nacional, como es el caso de la Política de Seguridad y DN, que causa confusión a la hora de tener que desarrollar las acciones respectivas así tenemos:
 - ❖ En el D. L. No 743 del 08.11.91 (Ley del Sistema de DN), cuando se define como funciones del Consejo de Defensa Nacional (CDN) dice Política Integral de DN y cuando define las funciones de la Secretaría de DN (SEDENA) se dice Política de DN.
 - ❖ En la Ley 27860 (Ley del MINDEF) del 11.11.02 se dice en su artículo 4° (Funciones del MINDEF), Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional y en su artículo 7° (Atribuciones del MINDEF) se dice Política de DN.
 - ❖ En el D.S. No 004_DE_SG del 19.02.03 que reglamenta la Ley 27860 se denomina Política de DN.
 - ❖ Con D.S. No 001-B-2004 se aprobó la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional

- ❖ En la Ley 28478 del 23.03.05 (del Sistema de Seguridad y DN) se denomina la Política de Seguridad y DN.
- ❖ En el D.S. No 009-2006-DE/SG del 05.06.06 (Que aprueba ROF del MINDEF), Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional.
- ❖ Con D.S. 016-2006-DE-SG del 25.07.06 (aprueba Reglamento de la Ley del SISEDENA) también denomina Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional en contradicción con la ley del Sistema.

• **Periodo del 28 Julio 2006 al 28 julio 2011**

- También en este periodo se emplea una diversidad de denominaciones para designar documentos oficiales relacionados con la Seguridad Nacional, como es el caso de la Política de Seguridad y DN, causando confusión a la hora de tener que desarrollar las acciones respectivas así tenemos:
 - ❖ Al mantenerse vigente durante todo este periodo gubernamental de la Ley 28478 del 23.03.05 (del Sistema de Seguridad y DN) y su reglamento (D.S. 016-2006-DE-SG), se mantenía las contradicciones en cuanto a las denominaciones de la Política Nacional sobre Seguridad y DN, pues oficialmente se le conocía como Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional.
 - ❖ D.S. No 027-2007-PCM del 22.03.07, donde se da la Política Nacional No 12 Seguridad y DN, entre otras políticas nacionales de cumplimiento obligatorio.
 - ❖ En la ley No 29075 del 25.07.07 (Ley MINDEF), pese a que estaba en vigencia la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, en esta norma legal se le denominaba en su artículo 7° (Funciones del Despacho Ministerial), como Política de Seguridad y DN, por la confusión ocasionada debido a la formulación y aprobación de la Política Nacional No 12 de Seguridad y DN, explicado en el párrafo precedente.
 - ❖ D.S. No 001-2008-DE del 03.01.08 (Aprueba ROF MINDEF), de igual manera en su artículo 9° (Funciones y atribuciones del Ministro de Defensa) denominaba como Política de Seguridad y DN.

- ❖ Ley 29605 del 05.10.0 (Ley Organización y Funciones MINDEF), en su artículo 6° (Funciones del MINDEF), lo denomina en plural, Políticas de Seguridad y DN.
- ❖ D.S. No 001-2011-DE del 29.03.11 (se aprueba ROF MINDEF), igual que la anterior norma lo denomina en plural, Políticas de Seguridad y DN.

• **Periodo del 28 Julio 2011 al 28 julio 2016**

En este periodo gubernamental, oficialmente se reconocía a la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional emitido con D.S. No 001-B-2004 del 15.01.04, pero que sin embargo en normas legales relacionados con la Seguridad Nacional se les daba otra denominación, así tenemos:

- En el D.L. 1129 del 06.12.12 que regula el nuevo Sistema de Defensa y en su reglamento dado con D.S. No 037-2013-PCM del 03.04.13, se le denomina Política de Seguridad y DN en contraposición con la denominación oficial.
- En el D.L. No 1134 del 09.12.12 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del MINDEF y su reglamento en D.S. No 006-2016 se le denomina Política de Seguridad y DN también en contraposición con la denominación oficial.
- En el D.L. 1131 del 06.12.12 donde se crea la SEDENA y en su reglamento dado con D.S. No 036-2013-PCM del 03.04.13, se le denomina Política de Seguridad y DN.
- En realidad, se aprecia que la intención de este Gobierno era formular una nueva política al cual la iba denominar como Política de Seguridad y DN, pero lo cierto es que no llegó a formularse tal documento y se mantuvo vigente la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional.

• **Periodo del 28 Julio 2016 al 31 diciembre 2018**

- En este periodo se logró formular y aprobar con D.S. No 012-2017-DE del 20.12.17 y publicado el 22.12.17 la Política de Seguridad y DN, siendo consecuentes con la denominación que se dio en las normas legales de creación del Sistema de Defensa Nacional, vigentes a la actualidad.

En líneas generales en todo este periodo de estudio (del 2001 al 2018), al observar que las autoridades oficialmente en el manejo de los asuntos de Seguridad Nacional han actuado al margen del nuevo enfoque multidimensional de la seguridad y al

empleo no uniforme o común de un lenguaje para denominar temas tan importantes como una Política de Seguridad y DN, denota que no ha existido ni existe una doctrina de Seguridad y DN, que oriente particularmente a las autoridades que están en el nivel nacional (político-estratégico), que constituye el mayor nivel en la toma de decisiones para la conducción de asuntos de Seguridad y Defensa Nacional.

En efecto el Sistema de Defensa no solo se sustenta en una organización y sus funciones, su cuerpo jurídico, en los recursos que hay que asignar, sino también en una doctrina que sea la orientadora de las actividades de Seguridad y Defensa Nacional que nos permita el logro de los objetivos políticos de seguridad que justamente están plasmados en la Política de Seguridad y DN.

▪ **Síntesis Categoría 3**

c) Categoría 3: Doctrina de Seguridad y DN obsoleta.

El Sistema de DN en nuestro país no solo se sustenta en una organización y funciones que están regidas por ley, sino también y fundamentalmente en una doctrina de DN, como primigeniamente se le denominó y cuyo rol debe ser como un instrumento orientador del quehacer del sistema, particularmente para la formulación de la Política de Seguridad y DN.

En la presente investigación se ha podido determinar que disponemos de tal doctrina, pero obsoleta, pues se ha quedado congelada en la época de la guerra fría bajo un enfoque unilateral y militar, puesto que después de la Doctrina de DN, edición 2000, oficialmente no se conoce ningún otro texto, quedando reflejado, además, en las diferentes decisiones que se han tomado en el más alto nivel de la Seguridad y DN del cual se deduce un desconocimiento del nuevo escenario de seguridad (enfoque multidimensional) y la ausencia de un lenguaje común.

El desconocimiento del nuevo escenario de la seguridad de ha podido determinar al mantenerse vigente la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional emitido con D.S. No 001-B-2004, el cual tenía un (01) objetivo de seguridad y cinco (05) objetivos para la DN que, desde su formulación al ser considerado su contenido bajo la clasificación de Secreto, estuvo impedido de efectuar una implementación articulada en forma sectorial y territorial. Sin embargo, se mantuvo vigente por 13 años, hasta que con D.S. No 012-2017 DE del 20.12.17 y publicado el

22.12.17, se aprobó la nueva Política de Seguridad y DN. Es que como se dijo anteriormente el rol orientador de la doctrina de Seguridad y DN es fundamentalmente para la elaboración de la política. Incluso en la formulación de la última Política de Seguridad y DN se aplicó un esquema metodológico que no forma parte de la doctrina.

Sobre la ausencia de un lenguaje común quedó demostrado en las diferentes denominaciones que se le da por ejemplo a la Política de Seguridad y DN, en diferentes documentos oficiales así podemos mencionar: Política Integral de DN, Política de DN, Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional, Política de Seguridad y DN, también en la denominación del sistema ha variado entre Sistema de Defensa Nacional (1991), luego Sistema de Seguridad y DN (2005) para ser denominado otra vez Sistema de DN (2012). Luego tenemos Consejo de DN (1991), Consejo de Seguridad Nacional (2005) y Consejo de Seguridad y DN (2012).

Hasta que últimamente recién con la dación de la última política que se le denomina, Política de Seguridad y DN. Resulto perjudicial para lograr la actualización permanente de la doctrina las constantes alteraciones en la estructura orgánica del sistema, al desactivarse la SEDENA que es el ente natural y pertinente que debe encargarse de la actualización de la Doctrina de seguridad y DN, por ser una instancia de nivel superior. Ver gráfico 3.

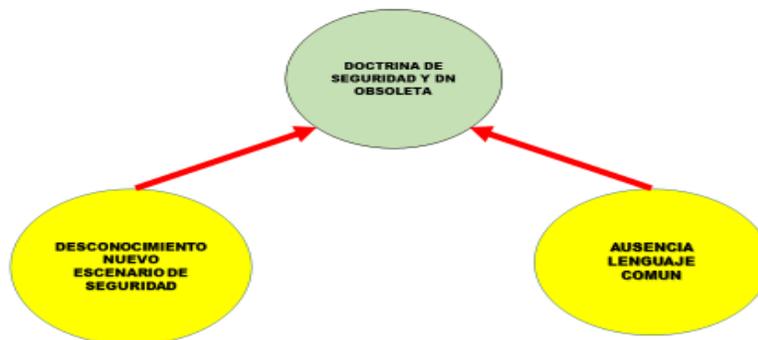


Figura 3. Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional obsoleta

Fuente: elaboración propia (2019)

▪ **Análisis Categoría 4**

d) Categoría 4: Inaplicabilidad de la Política Seguridad y DN

- Sub categoría 4.1: Incoherencia con el nuevo escenario de seguridad (enfoque multidimensional)

• Periodo del 28 Julio 2001 al 28 julio 2006

- Con D.S. No 001-B-2004 se aprobó la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional que incluía objetivos políticos de seguridad eminentemente militar, inconsecuente con el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad, que reconocía la existencia de nuevas amenazas (no tradicionales), preocupaciones y otros desafíos, con el antecedente que el Perú el 28 de octubre del 2003 había firmado el Acta de Declaración sobre Seguridad de las Américas donde se acepta justamente la existencia de estas nuevas amenazas que requerían respuestas efectivas del Estado esto es, multisectorial e intergubernamental.
- Esta política devino en disfuncional por lo siguiente:
 - ❖ Tenía clasificación de seguridad de Secreto, que obstaculizaba su articulación particularmente con los gobiernos sub nacionales (GGRR y GGLL).
 - ❖ Se había creado con Ley No 28478 del 23.03.05 el nuevo Sistema de Seguridad y DN, con una estructura y competencias deficiente, que como Sistema Funcional debería viabilizar la articulación y el cumplimiento de la Política de Seguridad.

• Periodo del 28 Julio 2006 al 28 julio 2011

- Se mantuvo la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional dado con D.S. No 001-B-2004, por el anterior Gobierno que como se dijo, incluía objetivos políticos de seguridad eminentemente militares, inconsecuente con el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad.
- Se dio con D.S. No 027-2007-PCM del 25.03.07 dentro de una serie de Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento la Política Nacional 12: Seguridad y DN, el cual causó mayor confusión y distorsión en el funcionamiento del Sistema, pues en el campo jurídico legal debería reemplazar la Política mencionada en el párrafo precedente, pero que sin embargo se mantuvo ambas vigentes.

- **Periodo del 28 Julio 2011 al 28 julio 2016**

- Pese a que, durante este periodo de Gobierno, se dio un nuevo Sistema de Defensa Nacional, con una estructura organizacional adecuada al nuevo enfoque multidimensional de la seguridad que garantizaba una respuesta efectiva del Estado ante la naturaleza de las nuevas amenazas, se mantuvo la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional dado con D.S. No 001-B-2004 del 15.01.04 y publicado el 10.03.04, por el Gobierno del Sr. Alejandro Toledo con objetivos políticos de seguridad eminentemente militares, inconsecuente con el nuevo SIDENA creado para tal fin.

- **Periodo del 28 Julio 2016 al 31 diciembre 2018**

- Con D.S. No012-2017-DE del 20.12.17 y publicado el 22.12.17 se aprueba la Política (Nacional) de Seguridad y DN cuyos objetivos políticos de seguridad demasiados abstractos devienen en impracticables por lo tanto dificultaría su articulación tanto multisectorial como intergubernamental, si a esto agregamos que:

- ❖ La SEDENA fue desactivado y por lo tanto el SIDENA que fue creado bajo el enfoque multidimensional con dicha secretaria en su estructura orgánica se ve imposibilitado de cumplir tal finalidad.
- ❖ El Gobierno a través de CEPLAN ha establecido que las políticas nacionales como la mencionada, para efectos de su proceso de construcción, debe estar sujeta a los procedimientos de la Guía de Políticas Nacionales emitido con Resolución de Presidencia del Consejo Directivo No 00047-2018/CEPLAN/PCD del 14.09.18.

- Sub categoría 4.2: Falta de articulación con los Gobiernos sub nacionales (GGRR y GLL)

- **Periodo del 28 Julio 2001 al 28 de julio 2006**

- En este periodo de Gobierno se dio la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional que fue aprobado mediante D.S. No 001-B-2004-DE-SG, que devino en inaplicable y por lo tanto no se pudo articular de forma intergubernamental por lo siguiente:

- ❖ Se le dio la categoría de clasificación Secreto que impidió su implementación articulada en forma sectorial y territorial.
- ❖ El Sistema de DN creado con D.L. No 743 del 08.05.91 y el nuevo creado en reemplazo de este con Ley No 28478 del 23.03.05 tenían una serie de limitaciones dado las deficiencias de la propia ley, como también de su estructura y competencias que no hacían posible una adecuada articulación y coordinación particularmente con los Gobiernos sub nacionales.

• Periodo del 28 Julio 2006 al 28 de julio 2011

- Al mantenerse la misma política y el SISEDENA creado con Ley No 28478 del 23.03.05 bajo las mismas condiciones, devino en todo este periodo como una política inaplicable y por lo tanto no se pudo efectuar su implementación articulada de forma tanto sectorial como territorial o intergubernamental.
- La Política Nacional 12: Seguridad y DN que se dio con D.S. No 027-2007-PCM del 25.03.07 dentro de una serie de Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento, tampoco se pudo efectuar su implementación articulada tanto sectorial como territorial, por los motivos antes expuestos.

• Periodo del 28 Julio 2011 al 28 julio 2016

- Muy a pesar que, durante este periodo de Gobierno, se dio un nuevo Sistema de Defensa Nacional, con una estructura organizacional adecuada al nuevo enfoque multidimensional de la seguridad a fin de garantizar una respuesta efectiva del Estado ante la naturaleza de las nuevas amenazas, se mantuvo la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional dado con D.S. No 001-B-2004 del 15.01.04 y publicado el 10.03.04, por el Gobierno del Sr. Alejandro Toledo con objetivos políticos de seguridad eminentemente militares, inconsecuente con el nuevo SIDENA creado para tal fin, en consecuencia, tampoco se logró una implementación articulada con los Gobiernos sub nacionales.

• Periodo del 28 Julio 2016 al 31 diciembre 2018

- En el D.S. No 013-2017 DE (que aprueba la Política de Seguridad y DN) se reconoce oficialmente que la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional aprobado con D.S. No 001-B-2004 DE SG, dado su clasificación de

Secreto, no fue posible su implementación integral, articulado y coordinada entre las diversas entidades del Estado, esto es en forma territorial y sectorial.

- Con respecto a la Política de Seguridad y DN dado durante este Gobierno también deviene en inaplicable o disfuncional pues al desactivar SEDENA y alterar la estructura del Sistema de DN ocasionó lo siguiente:
 - ❖ Trastocó la estructura del Sistema creado bajo el enfoque multidimensional, que garantizaba una respuesta multisectorial como demandaba la naturaleza de las nuevas amenazas, para lo cual se incluía en su organización a la SDENA y a los GGLL.
 - ❖ Se le ha encargado para asumir esa gran responsabilidad a un órgano de tercer nivel organizacional en la estructura del Estado, que no dispone la autoridad necesaria para garantizar la articulación de los diferentes componentes del Sistema, como tampoco tiene las competencias adecuadas para hacer las coordinaciones intersectoriales ni con niveles de Gobierno sub nacionales (GRR y GLL).

- Sub Categoría 4.3: Identificación como Política Publica de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico

• Periodo del 28 Julio 2001 al 28 Julio 2006

- A la luz del D.L. No 560 del 28.03.90 (Ley del Poder Ejecutivo) se determinaba que los Ministerios eran los organismos administrativos del Poder Ejecutivo los que formulan en coordinación con los GRR, las políticas sectoriales de su competencia.
- Según el D.L. 743 del 08.11.91, era SEDENA la que formulaba los objetivos y la Política de DN y proponía al CODENA para su aprobación.
- El 2002 se creó el Acuerdo Nacional donde se dieron las Políticas de Estado, dentro de ellas la Novena Política de Estado: Seguridad y DN, con el compromiso de mantener una Política de Seguridad y DN que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y salvaguarda de los intereses nacionales.

- En el artículo 26° de la Ley No 27783 del 17.07.02 (Ley de Base de la descentralización) publicado el 20.07.02, que establece como competencia exclusiva del Gobierno Nacional, el diseño de políticas nacionales y sectoriales.
- En el literal a) del artículo 45° de la Ley 27867 del 16.11.02 (Ley Orgánica de GRR), señala que, es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del Gobierno de la República.
- De igual manera que la Ley del sistema anterior con ley 28478 del 23.03.05 (del Sistema de DN) también era el CODENA quien aprobaba la Política de Seguridad y DN.
- Como se observa, en este periodo de Gobierno no se definía claramente una clasificación de las diferentes Políticas Publicas que existía en el país, aunque de facto se puede decir que había Políticas de Estado, Políticas Nacionales, Política General de Gobierno, Políticas Regionales y de Gobierno Local. Tan es así que la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, estaba articulado con la Novena Política de Estado: Seguridad Nacional, tal como lo expresa el D.S. No 001-B-2004-DE-SG (artículo 2°), aclarando la preeminencia de las políticas públicas.

• **Periodo del 28 Julio 2006 al 28 Julio 2011**

- Se dio el D.S. No 027-2007-PCM que aprueba las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, define las políticas nacionales en diversas materias y reconoce la política en materia de Seguridad y DN.
- También se promulgó la Ley 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo/LOPE) que en su artículo 4 numeral 1, establece que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de obligatorio cumplimiento de todas las entidades del Estado , en todos los niveles de Gobierno, asimismo las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, lo contenidos principales de las

políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la previsión de servicio que debe ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.

- Lo importante es que en el artículo 6° de la LOPE se determina que es una de las funciones del Poder Ejecutivo lo siguiente: 2) Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado. Y en su artículo 7° manifiesta: que es el Presidente de la República quien dirige y aprueba la Política General de Gobierno.
- En este periodo de Gobierno se empodera legalmente la Política Nacional, estableciéndose que estas conforman la PGG y que su cumplimiento es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los GRRR y los GLL. Se expresa también que su aprobación es por Decreto Supremo con el visto del Consejo de Ministros y que deben estar en conformidad con las Políticas de Estado, esto es articuladas a estas.
- En suma, se reconoce como políticas públicas las siguientes:
 - ❖ Políticas de Estado
 - ❖ La PGG
 - ❖ Políticas nacionales
 - ❖ Políticas sub nacionales (GRRR y GLL)

• **Periodo del 28 Julio 2011 al 28 Julio 2016**

- Durante este gobierno se mantuvo igual la normativa legal respecto a políticas públicas que heredó del gobierno anteriores, esto es en cuanto a la Seguridad Nacional permanecieron vigentes:
 - ❖ Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.
 - ❖ La Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional.
 - ❖ La Política Nacional No 12 (Seguridad y DN)

• **Periodo del 28 Julio 2016 al 31 diciembre 2016**

- Con D.S. No 012 – 2017-DE del 20.12.17 publicado el 22.12.17, se aprueba la Política de Seguridad y DN, derogándose el D.S. No 001-B-2004 DE-SG que aprueba la Política del Estado en Defensa y Seguridad Nacional.

- Se emitió el D.S. No 029-2018 PCM del 19.03.18 y publicado el 20.03.19, con el cual se aprueba el Reglamento que regula las políticas normales que clasifica lo establecido en la Ley 29158 (LOPE), definiendo lo que es las Políticas de Estado, la PGG y Políticas nacionales. En el numeral 7.1 del artículo 7º del citado reglamento se señala que la PGG es el conjunto de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno.
- CEPLAN con Resolución de Presidencia de Consejo Directivo No 00047-2018/CEPLAN/PCD del 14.09.18 se aprobó la Guía de Políticas Nacionales, donde establece la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las Políticas Nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización.
- Mediante del D.S. No 056-2018 PCM del 23.05.18 y publicado el 24.05.18, se aprobó la PGG al 2021 correspondiente al Sr. Presidente de la República Martín Vizcarra, quien asumió a la Presidencia el 23.03.18 en reemplazo del Sr. Pedro Pablo Kuczynski. En dicha PGG se especifica, además, que los lineamientos prioritarios de la PGG al 2021 orientan el desarrollo y actualización de las políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales y que se encuentran con concordancia con las políticas de Estado, el PEDN y la Propuesta de imagen futuro del Perú al 2030.
- De acuerdo a lo expuesto queda definido que la Política de Seguridad y DN debe reunir las características siguientes:
 - ❖ Debe estar enmarcado en Políticas de Estado y responder al programa de Gobierno (PGG).
 - ❖ En consecuencia, es una política nacional multisectorial y que debería estar articulado a la Novena Política de Estado: Seguridad Nacional (que deviene en obsoleto).
 - ❖ En vista que la Guía de Políticas Nacionales emitido por CEPLAN establece una nueva metodología para la formulación de estas, se debe prever su reformulación.
 - ❖ De acuerdo al CEPLAN y por ser una política nacional multisectorial, se debe implementar a través de los planes del SINAPLAN, en este caso se

debe implementar mediante el Plan Estratégico Multisectorial y en los PEI de las entidades responsables del cumplimiento del objetivo priorizado. **No requieren** de la elaboración de planes estratégicos, ni de algún otro documento distinto a los establecidos en el marco del SINAPLAN para su implementación.

➤ En definitiva, en nuestro país se reconoce como políticas públicas las siguientes:

- ❖ Políticas de Estado
- ❖ La PGG
- ❖ Políticas nacionales
- ❖ Políticas sub nacionales (GGRR y GLL)

En cuanto a la Política de Seguridad y DN estamos ante una Política Nacional multisectorial que no fue articulada, ni implementada.

- Sub Categoría 4.4 Desconocimiento de peculiaridades como Política Nacional de Seguridad y DN

• Periodo del 28 Julio 2001 al 28 julio 2006

➤ Dado la especificidad de la Política de Defensa en nuestro país que la diferenciaba de otras políticas públicas, esta se mantuvo bajo ese tratamiento así por ejemplo durante este periodo gubernamental en que se tuvo dos Sistemas de Defensa se consideró lo siguiente:

- ❖ Según el D.L. No 743

Establecía que el CODENA ante proposición de SEDENA, aprobaba los objetivos y Política Integral de Defensa Nacional. Según la norma era la SEDENA la responsable de formular, planificar y proponer los objetivos y Política de DN.

- ❖ Según Ley No 28478

También establecía que era el Consejo de Seguridad Nacional que aprobaba la Política de Seguridad y DN que era formulado por el MINDEF, quien lo presentaba para su aprobación respectiva.

Asimismo, la metodología que se aplicaba para su formulación era desarrollado íntegramente por SEDENA y en otros casos por el MINDEF. En este marco se formuló y aprobó la Política del Estado para la Defensa y

Seguridad Nacional con D.S. No 001-B-2004 del 15.01.04 publicado 10.03.04. Esta política fue formulada por el Ministerio de Defensa y presentado ante el Consejo de Seguridad Nacional para su aprobación. dado que por D.S. 016-2003 PCM del 19.02.03 se fusionó la SEDENA con el MINDEF asumiendo esta última sus funciones.

• **Periodo del 28 Julio 2006 al 28 julio 2011**

- Durante este periodo, se mantuvo en vigencia la Ley No 28478, que preveía la responsabilidad de su formulación en el MINDEF para su posterior presentación y aprobación por parte del CODENA.
- Lo insólito es que este Gobierno mediante el D.S. No 027-2007-PCM dio la Política Nacional No 12: Seguridad y DN, dentro de los que denomino Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento, no siendo aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional.
- Sin embargo, se mantuvo también la vigencia de la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, que se heredó del Gobierno anterior.

• **Periodo del 28 Julio 2011 al 28 julio 2016**

- Se creó un nuevo Sistema de Defensa Nacional con D.L. No 1129 del 06.12.12 y con D.L. No 1131 del 06.12.12 se crea SEDENA, en donde se establece que esta debe formular y proponer al COSEDENA los objetivos y la Política de Seguridad y DN.
- Empero, en todo este periodo gubernamental no se elaboró ninguna política de Seguridad y DN.

• **Periodo del 28 Julio 2016 al 31 diciembre 2018**

- Habiéndose desactivado la SEDENA y encargado que asuma sus funciones el MINDEF, con D.S. No 061-2016-PCM del 15.08.16, se formuló y se sometió a su aprobación por parte del COSEDENA la Política de Seguridad y DN que con D.S. No 012.2017-DE del 20.12.17 fue aprobado y difundido. La metodología que se uso fue también propia del Sector Defensa.
- Como se ha podido observar durante todo el periodo de estudio, los diferentes Sistemas de Defensa han mantenido y respetado la especificidad de una Política de Seguridad y DN, es decir han sido elaborados bajo un

esquema propio y aprobado por el Consejo de Seguridad y DN, pero que sin embargo con la publicación de la Guía de Políticas Nacionales por parte de CEPLAN, se viene imponiendo un esquema metodológico donde se desconoce su especificidad, que alteraría su diseño y formulación verbigracia, según el D.S. No 037-2013-PCM del 03.04.13(Reglamento del D.L. No 1129), en su Artículo 24° (Instrumentos de la Política de Seguridad y DN) constituyen como instrumentos de la Política de Seguridad y DN entre otros los siguientes:

- ❖ La Estrategia de Seguridad y DN
 - ❖ La Directiva de seguridad y DN
 - ❖ La Directiva para el planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y DN
 - ❖ Las Directivas específicas de la Seguridad y DN.
- Todos estos documentos como parte de su especificidad de la política en mención, complementan su aplicación e implementación pero que sin embargo no es reconocido por la Guía de Políticas Nacionales emitido por CEPLAN el 2018, toda vez acá se han 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.

▪ **Síntesis Categoría 4**

d) Categoría 4: Inaplicabilidad de la Política de Seguridad y DN

Como se sabe el SIDENA es un sistema funcional que tiene por finalidad viabilizar y asegurar el cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad y DN, que es multisectorial pues involucra a más de un sector.

La Política de Seguridad y DN es de trascendente importancia para el país, porque es a través de esta que se debe alcanzar aquellos fines superiores (intereses nacionales) que el Gobierno los transforma en objetivos materializables, que son justamente los objetivos políticos de seguridad y que forman parte de esta política.

En todo el periodo de estudio de la presente investigación la política de Seguridad y DN devino en inaplicable por su incoherencia con el nuevo escenario de la seguridad, que había sido reconocido por el Perú en México 2003, a la falta de su

articulación con los Gobiernos sub nacionales, la no identificación como Política nacional y el desconocimiento de peculiaridades de la Política de Seguridad y DN.

La incoherencia con el nuevo escenario de la seguridad queda en evidencia al observar que la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional dado con D.S. No 001-B-2004 del 15.01.04 que se mantuvo vigente durante 13 años tenía objetivos predominantemente militares, y que se articuló a la Novena Política de Estado: Seguridad Nacional, emitido antes de México 2003. En cuanto a la nueva Política de Seguridad y DN que se dio con el D.S. No 012 - 2017-DE del 20.12.17, como Política nacional y por definición¹⁰ también debe estar articulado a la Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional que se encuentra obsoleto y anacrónico, pues se dio dentro del enfoque tradicional militar de la seguridad.

En cuanto a la falta de articulación con los Gobiernos sub nacionales, en definitiva, se demostró con la afirmación del propio Estado, toda vez que en el D.S. No 012-2017-DE, en que se aprobó la nueva Política de Seguridad y DN, se reconoció que la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional emitido el 2004, dado su clasificación de Secreto, no fue posible su implementación integral, articulado y coordinado en forma territorial y sectorial. Ahora, en cuanto a esta última política dado el 2017, tampoco ha podido ser articulado e implementado por cuanto según CEPLAN como política nacional multisectorial se debe implementar mediante un Plan Estratégico Multisectorial (PEM) pues de acuerdo a la Guía de políticas nacionales, se debe implementar solo a través de los planes de SINAPLAN, y este plan hasta la fecha no ha sido formulado.

En relación a la no identificación como política pública de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, esto recién se ha producido con la dación de la nueva política de Seguridad y DN, y el D.S. No 029-2018 PCM del 19.03.18 y publicado el 20.03.18 (Reglamento que regula las políticas nacionales), de tal manera que sería una política nacional multisectorial.

Y finalmente con respecto a las peculiaridades de la Política de seguridad y DN, se puede manifestar que, durante todo el periodo de estudio, los diferentes Sistemas

¹⁰ Según el D.S. No 029, las políticas nacionales se enmarcan en las Políticas de Estado, la PGG, y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

de Defensa han mantenido y respetado la especificidad de una Política de Seguridad y DN, es decir han sido elaborados bajo un esquema propio, sin soporte doctrinario pero aprobado por el Consejo de Seguridad y DN, sin embargo con la publicación de la Guía de Políticas Nacionales por parte de CEPLAN, se viene imponiendo ante la ausencia justamente de una doctrina, un esquema metodológico donde se desconoce su especificidad, que alteraría su diseño y formulación verbigracia, no se reconocería como parte de su implementación lo establecido en el D.S. No 037-2013-PCM del 03.04.13(Reglamento del D.L. No 1129), que en su Artículo 24° (Instrumentos de la Política de Seguridad y DN) nos dicen que constituyen como instrumentos de la Política de Seguridad y DN entre otros los siguientes:

- La Estrategia de Seguridad y DN
- La Directiva de seguridad y DN
- La Directiva para el planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y DN
- Las Directivas específicas de la Seguridad y DN.

Todos estos documentos como parte de su especificidad de la política en mención, complementan su aplicación e implementación pero que sin embargo no es reconocido por la Guía de Políticas Nacionales emitido por CEPLAN el año 2018, toda vez que en este documento se han 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. Ver gráfico 4



Figura 4. Inaplicabilidad de la Política de Seguridad y DN

Fuente: elaboración propia (2019)

CAPITULO VI

Dialogo Teórico Empírico

5.1 Discusión de resultados

Luego de haber expuesto los resultados encontrados, para lo cual nos habíamos ceñido a lo que Flick (2007) nos señala que: “El proceso de documentación de los datos comprende principalmente 03 pasos: registrar los datos, editarlos (transcripción) y construir una “nueva” realidad en y por el texto construido.” (p.183), y que finalmente se hizo de tal manera que en este capítulo nos avocaremos a la discusión de los resultados en las siguientes líneas de análisis, la primera en torno a la situación de institucionalidad del SIDENA, será de las contravenciones legales del marco jurídico de la Seguridad y DN, 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.

En una segunda línea de análisis veremos la disfuncionalidad de la estructura organizacional del sistema a través de desacertados cambios institucionales, limitada estructura orgánica y deficiente conducción política del sistema.

En una tercera línea tenemos la obsolescencia de la doctrina de Seguridad y DN, a través de la incoherencia con el enfoque multidimensional y la ausencia de un lenguaje común.

Y finalmente en una cuarta línea veremos la inaplicabilidad de la Política de Seguridad y DN, a través de la incoherencia con el nuevo escenario de seguridad, la falta de articulación con los gobiernos sub nacionales, la no identificación como política pública de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, peculiaridades de una política de seguridad y DN.

Si bien señalamos cuatro líneas claves, cabe indicar que cada uno de estos aspectos están relacionados y están en proceso de ida y vuelta en el sostenimiento de la situación de institucionalidad del SIDENA y por ende permitir garantizar una adecuada formulación de una Política de Seguridad y DN.

5.1.1 Contravenciones legales del marco jurídico de la Seguridad y DN

Constituyendo la legalidad como una de las condiciones institucionales más importante para toda organización del cual no está exento nuestro Sistema de Defensa Nacional, ya que para asegurar una adecuada gestión del mismo debe estar acompañada o precedida

por una legislación o marco jurídico pertinente, toda vez que es a través de este sistema que el Estado garantiza la Seguridad Nacional. En ese sentido esta legalidad que se exige pasa porque nuestras autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, 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. Sin embargo, hemos podido apreciar que en el periodo de estudio hubo una serie de contravenciones del marco legal de la Seguridad Nacional que afectaron la institucionalidad del SIDENA, como dice Bucur – Marcu (2013) que:

La legalidad es una de las más importantes condiciones institucionales para cualquier organización, siéndolo igualmente para las organizaciones de defensa. Se supone que la introducción de cualquier marco de gestión en el sector de defensa ha de estar acompañada o precedida por la legislación adecuada. (p.10)

En efecto es este marco legal al cual hay que acatar y respetar, particularmente tratándose de una de las funciones vitales para el Estado, como es la Seguridad Nacional, que a su vez constituye un fin superior, por lo tanto, una de sus máximas prioridades del nivel político estratégico para preservar la institucionalidad del Sistema, toda vez que esta se verá fortalecida y empoderada cuanto más eficientes sean las normas y leyes que se apliquen y cuanto menos distorsiones se verifiquen en las regulaciones, resoluciones y decisiones.

Consciente con ello, el Estado peruano constitucionalmente (según Constitución de 1993) ha establecido que garantiza la Seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional, cuya organización y funciones están regidas por ley, y que a la cabeza del Sistema se tiene al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional que es presidido por el Presidente de la República. En esa dirección Bernales (1998) enfatiza claramente que: “La Defensa Nacional es esencialmente una política de Estado...Por consiguiente, es un tema de decisión política de más alto nivel. Requiere de leyes, que le den un marco institucional, y de procedimientos, y también de un conjunto de organismos que la hagan viable” (p. 726). He allí la importancia del fiel respeto del marco legal de la Seguridad y Defensa Nacional, pero que sin embargo como expresamos anteriormente, hemos apreciado en el presente trabajo de investigación y en el periodo de estudio, una serie de contravenciones legales, que no hicieron más que originar distorsiones y confusiones normativas que

debilitaban la institucionalidad del Sistema y por ende iba en detrimento de su funcionamiento que debería ser coherente y consistente, para hacer frente al nuevo escenario de la seguridad que ya se vivía luego de la caída del muro de Berlín, la misma que se caracterizaba por su complejidad e incertidumbre al aparecer las nuevas amenazas.

5.1.2 Estructura organizacional disfuncional

Constitucionalmente se sabe que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de DN. También nos manifiesta que la dirección, preparación y el ejercicio de la DN lo desarrolla a través de un sistema funcional, denominado SIDENA. Como sistema es un conjunto de órganos que constituye su estructura orgánica, cuya delimitación competencial de esos órganos que lo componen deben estar claramente establecidos, con el antecedente que sus atribuciones y métodos de trabajo están garantizados por ley.

A la cabeza del sistema se tiene al COSEDENA, que es presidido 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, durante el periodo en estudio y desde el punto de vista organizacional, se cometieron desacertados cambios institucionales, se mantuvo una limitada estructura orgánica y una deficiente conducción política del Sistema de DN. Todo esto impidió que el Sistema funcione como tal, es decir como un sistema cibernético, donde se viabilice la Política de Seguridad y DN, es decir se articule e implemente tanto transversalmente como verticalmente o sea en forma intergubernamental (GGRR y GGLL). Por ello y para que el SIDENA se comporte como un sistema cibernético debemos aplicar lo dicho por Delamer (2005), en el sentido que:

Cada sistema posee una entrada y genera una salida o resultados como consecuencia del proceso que lleva a cabo un sistema con retroalimentación que se conoce como cibernético, devuelve la señal de salida hacia la entrada, de modo de comparar los resultados logrados con los datos que le dieron origen, ajustando o modificando el comportamiento futuro del sistema, de modo de alcanzar los resultados esperados...La cibernética...se basa en el principio de retroalimentación y de la homeóstasis, que es el proceso mediante el cual un sistema se adapta a las variaciones de su entorno o contexto...Un sistema cibernético, se

caracteriza por su propósito, que es motivado por la búsqueda de algún objetivo y cuenta con capacidad de auto-organización y auto-control. (p.37-38)

Lo que se demanda, es que el SIDENA actué dentro de un proceso decisorio, como realmente lo es, utilizando un mecanismo especulativo, cibernético, integrado e interdependiente, pues no debemos perder de vista que hoy, las necesidades propias de la Seguridad Nacional, como constituye la protección de nuestros intereses nacionales de seguridad, imponen tener una institucionalidad organizada, competente y capaz de articular y garantizar una respuesta multidimensional, transversal e intergubernamental por parte del Estado.

En esa línea también Delgado y Prado (2007) en unas reflexiones que nos hace sobre el SIDENA concluye que: “La consolidación de un modelo serio y viable de la Defensa Nacional, demanda sin lugar a dudas, la provisión de un sistema en el que la delimitación competencial de los órganos que lo componen esté claramente establecida” (p.243).

En el presente trabajo de investigación se llegó a determinar por todo lo expuesto anteriormente, esto es que, habiéndose cometido desacertados cambios institucionales, se mantuvo una limitada estructura orgánica y una deficiente conducción política del Sistema de DN, esta deviene en disfuncional, lo cual es preocupante pues el Estado garantiza la Seguridad Nacional a través de esta organización o Sistema.

5.1.3 Categoría 3: Doctrina de Seguridad y DN obsoleta.

El Sistema de DN en nuestro país no solo se sustenta en una organización y funciones que están regidas por ley, sino también y fundamentalmente en una doctrina de DN, como primigeniamente se le denominó y cuyo rol debe ser como un instrumento orientador del quehacer del sistema, particularmente para la formulación de la Política de Seguridad y DN.

En la presente investigación se ha podido determinar que disponemos de tal doctrina, pero obsoleta, pues se ha quedado congelada en la época de la guerra fría bajo un enfoque unilateral y militar, puesto que después de la Doctrina de DN, edición 2000, oficialmente no se conoce ningún otro texto, quedando reflejado, además, en las diferentes decisiones que se han tomado en el más alto nivel de la Seguridad y DN del cual se deduce un desconocimiento del nuevo escenario de seguridad (enfoque multidimensional) y la ausencia de un lenguaje común.

Según lo observado durante todo el periodo de estudio no existía una doctrina actualizada acorde con el nuevo escenario de la seguridad (enfoque multidimensional), lo que en gran parte impidió se desarrolle una adecuada conducción política del SIDENA, cuya actuación debería ser coherente y consistente con la finalidad de cumplir sus objetivos y metas en forma eficiente y efectiva, y pueda a la vez realizar sus funciones primordiales de planeamiento, organización, dirección y control.

Coincide con nuestros resultados Yovera (2014) cuando nos dice:

Actualmente el Estado no cuenta con una Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional aprobado con norma legal correspondiente, esto no permite guiar el planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional en los diferentes sectores, gobierno nacional, gobierno regional, gobierno local , Organismos públicos y privados, ocasionando que cada entidad busque diferentes textos de referencia para definir conceptos básicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, mucho de los cuales no se ajustan a nuestra realidad nacional y trae como consecuencia confusión en sus definiciones (p. 12)

Es que efectivamente la doctrina sirve de orientación y soporte a las actividades del SIDENA, es decir es la herramienta orientadora del quehacer institucional. En efecto Castro (2006) nos manifiesta que; “La doctrina en este caso cumple el rol de argumento orientador para la formulación de la Política de Seguridad y Defensa del Estado” (p.15).

Lo cierto es que el quehacer del SIDENA como sistema funcional está orientado a la viabilización de la Política de Seguridad y DN, pues es en esta política, donde se precisa la respuesta estatal, en forma coordinada, sostenida e integral a toda amenaza que se presente a la seguridad de la Nación.

5.1.4 Categoría 4: Inaplicabilidad de la Política de Seguridad y DN.

Como se sabe el SIDENA es un sistema funcional que tiene por finalidad viabilizar y asegurar el cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad y DN, que es multisectorial pues involucra a más de un sector.

La Política de Seguridad y DN es de trascendente importancia para el país, porque es a través de esta que se debe alcanzar aquellos fines superiores (intereses nacionales) que el Gobierno los transforma en objetivos materializables, que son justamente los objetivos políticos de seguridad y que forman parte de esta política.

Dicho, en otros términos, la protección de los intereses nacionales de seguridad, constituyen una importante responsabilidad del Gobierno, cuya salvaguarda merece llegado el caso, el empleo de la fuerza (instrumento militar), en efecto esos intereses constituyen los fines que debe alcanzar la Política de Seguridad y DN. Robles (2006) resaltando justamente la trascendencia e importancia de este documento nos decía, que esta debe ser una:

Política que 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 coto cerrado de determinado sector del Estado. (p.165)

En todo el periodo de estudio de la presente investigación la política de Seguridad y DN devino en inaplicable por su incoherencia con el nuevo escenario de la seguridad (enfoque multidimensional) que había sido reconocido por el Perú en México 2003, a la falta de su articulación con los Gobiernos sub nacionales, la no identificación como Política nacional y el desconocimiento de peculiaridades de la Política de Seguridad y DN.

Efectivamente en el D.S. No 012-2017-DE, en que se aprobó la nueva Política de Seguridad y DN, se reconoció que la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional emitido el 2004, dado su clasificación de Secreto, no fue posible su implementación integral, articulado y coordinado en forma territorial y sectorial. En cuanto a la última política dado el 2017, tampoco ha podido ser articulado e implementado por cuanto según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como política nacional multisectorial se debe implementar mediante un Plan Estratégico Multisectorial (PEM) pues de acuerdo a la Guía de políticas nacionales, se debe implementar solo a través de los planes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), y este plan hasta la fecha no ha sido formulado.

Finalmente, con la publicación de la Guía de Políticas Nacionales por parte de CEPLAN, se viene imponiendo ante la ausencia justamente de una doctrina, un esquema metodológico donde se desconoce su especificidad, que alteraría su diseño y formulación verbigracia, no se reconocería como parte de su implementación lo establecido en el D.S. No 037-2013-PCM del 03.04.13(Reglamento del D.L. No 1129), que en su Artículo 24°

(Instrumentos de la Política de Seguridad y DN) nos dicen que constituyen como instrumentos de la Política de Seguridad y DN entre otros los siguientes:

- La Estrategia de Seguridad y DN
- La Directiva de seguridad y DN
- La Directiva para el planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y DN
- Las Directivas específicas de la Seguridad y DN.

Todos estos documentos como parte de su especificidad de la política en mención, complementan su aplicación e implementación pero que sin embargo no es reconocido por la Guía de Políticas Nacionales emitido por CEPLAN el año 2018, toda vez que en este documento se han 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.

CONCLUSIONES

En el periodo de estudio desarrollado en la presente investigación (2001 – 2018), se ha podido determinar que existe una seria debilidad institucionalidad en el nivel superior de la Seguridad y Defensa Nacional de nuestro país, situación que no permitió diseñar, articular e implementar una adecuada Política de Seguridad y Defensa Nacional, por lo siguiente:

1. Constituyendo la legalidad en una de las más importantes condiciones institucionales para el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), en este periodo de estudio, se cometieron serias contravenciones del marco legal (Corpus Juris) de la Seguridad y DN ocasionando distorsiones, confusiones conceptuales y doctrinales que perjudicaron la institucionalidad del Sistema.
2. La estructura orgánica del SIDENA, que estuvieron vigentes durante todo el periodo de estudio, devino en disfuncional, al mantener la delimitación competencial de sus órganos fueron inadecuadamente establecidos, con una ineficaz e ineficiente conducción política de la misma, que no permitió la debida articulación de sus componentes, que finalmente se vio reflejada en la no implementación intersectorial ni intergubernamental de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.
3. Constituyendo la doctrina de Seguridad y DN, en esa gran guía orientadora y soporte del quehacer del SIDENA, particularmente para la formulación de la Política de Seguridad y DN, sin embargo, observamos que en nuestro país, esta se quedó congelada en el tiempo, deviniendo en obsoleta, con su enfoque eminentemente militar (propio de la época de la guerra fría), toda vez que la única que existe oficialmente data del año 2000; en consecuencia, en todo este periodo de estudio no se dispuso de una doctrina acorde con el nuevo escenario de la seguridad post guerra fría (enfoque multidimensional).
4. En el periodo de estudio (2001 – 2018) oficialmente se dieron dos Políticas de Seguridad y DN, el año 2004 y 2017, pero ambas devinieron en inaplicables porque

nunca fueron implementadas ni intersectorialmente, ni en forma intergubernamental (GGRR y GGLL); sin embargo lo que se concretó al final de este periodo en mención (año 2018), es que quedó establecido con respecto a la Política de Seguridad y DN con la evolución de las Políticas Públicas en el Perú, y a través de los logros de CEPLAN, lo siguiente:

- Que es una política pública.
- Como política pública, es una política nacional multisectorial, por lo tanto, tiene una temporalidad, y además debe estar articulada a la Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional (Seguridad Nacional).
- Con el nuevo enfoque de la seguridad (Multidimensional), la Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional, debe ser actualizada, toda vez que en la actual situación sería incoherente e inaplicable una articulación de esta con la Política nacional de Seguridad y DN.
- Que, si bien es cierto hoy la Política de Seguridad y DN es una política pública, debe mantenerse ciertas particularidades o especificidades de esta, al momento de su elaboración, pues dada su alta complejidad y connotación que implica su diseño, formulación y su implementación, amerita tal exclusividad y diferenciación con las demás políticas nacionales.

RECOMENDACIONES

- a) Que el COSEDENA como máxima instancia de decisión política del SIDENA y a la vez su ente rector, debe definir, consolidar, empoderar y difundir el soporte legal (Corpus Juris) de la Seguridad Nacional, debiendo evaluarse periódicamente y evitar que instancias de menor nivel o jerarquía atenten contra la legalidad de este marco jurídico.
- b) Que, COSEDENA al amparo del Artículo 7º numeral c), del D.L. No 1129 del 06.12.12 (Ley que regula el Sistema de Defensa Nacional), debe adoptar inmediatamente una serie de medidas tendientes a fortalecer y empoderar su estructura orgánica, con la delimitación competencial de sus órganos claramente establecidos a fin de garantizar la eficacia y la eficiencia del Sistema, pudiendo ser entre las principales y priorizadas medidas las siguientes:
- Creación o activación inmediata de la SEDENA como un órgano autónomo y permanente que asesore y asista al COSEDENA, contando para esto con las facultades pertinentes para supervisar óptimamente el cumplimiento de las acciones y decisiones de este Consejo.
 - Empoderar a la SEDENA brindándole la autoridad necesaria, para lo cual debe estar adscrito a la PCM, de tal manera pueda ejercer adecuadamente sus funciones de articulación de los componentes del Sistema y investirla de las competencias necesarias para coordinar eficazmente con los otros sectores y niveles de Gobierno.
 - Fortalecer las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional de los diferentes Ministerios, GRR y GLL y puedan cumplir a cabalidad con sus funciones.
- c) Dada la situación actual y con carácter urgente, el Ministerio de Defensa a través de la Dirección General de Educación y Doctrina (DIGEDOC), deberá conformar una Comisión Multisectorial y se elabore la Doctrina de Seguridad y DN en el nivel político y estratégico, pues esta es 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 de amenaza, nueva amenaza, riesgo, preocupación, desafíos, 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 DN, en el nivel político estratégico (Nivel Nacional)
- d) En vista que la Política de Seguridad y DN, está considerada dentro de nuestras políticas públicas como una Política Nacional, y existiendo una guía impuesta por CEPLAN para la elaboración de estas, que el Consejo de seguridad y DN se reúna y acuerde lo siguiente:
- Actualización de la Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional: Seguridad Nacional, bajo el enfoque multidimensional.
 - Definir un esquema metodológico para la elaboración de la Política Nacional de seguridad y DN de acuerdo a los procedimientos dispuestos por CEPLAN, pero respetando sus peculiaridades o sus especificidades, dado su complejidad y trascendencia en la Seguridad Nacional.
 - Como parte de su especificidad, se respete para efectos de la implementación de la Política de Seguridad y DN la elaboración de ciertos documentos que constituyen herramientas entre otros las siguientes:
 - Estrategia de Seguridad Nacional
 - La Directiva de Seguridad y DN.
 - La Directiva para el Planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y DN.
 - La Directivas Específicas de la Seguridad y DN.

PROPUESTA PARA ENFRENTAR LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

PROPUESTA PARA ENFRENTAR LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

Constituyendo una de las recomendaciones: “Definir el concepto de intereses nacionales, interés nacional de seguridad y su categorización”, y en vista que la conceptualización de estos términos es fundamental para determinar los problemas de seguridad por afrontar en una Política de Seguridad y DN, a continuación, se propone para formar parte la doctrina de Seguridad y DN en el nivel político estratégico la propuesta lo siguiente:

INTERESES NACIONALES: INTERESES NACIONALES DE SEGURIDAD (DOCTRINA)

1. ANTECEDENTES

a. Ámbito Internacional

- 1) Después de la caída del muro de Berlín, ocurrido casi a fines del siglo pasado y ya en el 2001, sí en algo se han puesto de acuerdo casi todos los Estados, es sobre la necesidad de modificar sus modelos de seguridad y defensa, empezando por la actualización en la connotación de estos conceptos, con el objeto de mejorar la vida de sus conciudadanos.

Ello hizo imperativo, a que los Gobiernos preocupados por la seguridad y con mayor tradición estratégica, a tener que plantearse la modificación de su papel en la nueva situación. Verbigracia algunos gobiernos europeos siguiendo el modelo de Estados Unidos y de la Unión Europea, han abordado a una reflexión sobre el tipo de seguridad que deben ofrecer y lo han puesto por escrito para que todos los actores implicados conozcan el alcance de las modificaciones y puedan ser materializados en todos los niveles.

En efecto, entre otros Estados: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Holanda y Polonia han establecido una Estrategia Nacional de Seguridad. Pero también, otras naciones como Alemania lo intentaron sin llegar a un consenso político entre los principales partidos. Lo rescatable en todo ello, es que emergió o salió a la luz entre todas estas naciones la importancia, la trascendencia del concepto de interés nacional como fin último a alcanzar por estrategias en mención.

- 2) Considerando el estudio realizado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN, 2010) en que demuestran, entre algunas naciones, la recuperación del concepto de interés nacional, llevado inclusive a un nivel de

especificidad denominándolos “intereses nacionales de seguridad”, como fin último a alcanzar por sus respectivas Estrategias Generales o Políticas de Seguridad, así podemos mencionar lo siguiente:

- **Caso España**

Durante dicho estudio hecho al respecto y apelando como primera referencia conceptual, al *Libro Blanco de la Defensa del año 2000*, nos resalta sobre el concepto de intereses nacionales de seguridad, y dice que:

«La protección de los intereses nacionales de seguridad es una importante responsabilidad del Gobierno. La decisión política de identificar un interés nacional de seguridad en una situación determinada y la valoración de su importancia en relación con otros intereses calibrarán el esfuerzo que se debe realizar en su salvaguarda y fundamentarán las líneas de acción que a tal fin se establezcan»

Recogemos el primer concepto, que no es otro que, la protección de los intereses nacionales de seguridad es una importante responsabilidad del Gobierno. También establece que los intereses nacionales de seguridad se dividen en:

- Vitales.
- Estratégicos.
- Otros intereses.

En ese sentido el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN, 2010), nos manifiesta que, en el Libro Blanco de la Defensa del año 2000, España establece un interesante concepto sobre intereses nacionales de seguridad:

La protección de los intereses nacionales de seguridad es una importante responsabilidad del Gobierno. La decisión política de identificar un interés nacional de seguridad en una situación determinada y la valoración de su importancia en relación con otros intereses calibraran el esfuerzo que se debe realizar en su salvaguarda y fundamentaran las líneas de acción que a tal fin se establezcan (p. 42)

- **Caso Alemania**

En el caso de *Alemania*, encontramos los intereses en el *Libro Blanco de la Defensa*.

Entre ellos están:

- Preservar la justicia y libertad, la democracia, la seguridad y prosperidad de los ciudadanos de su país y protegerlos de los peligros.
- Asegurar la soberanía e integridad del territorio alemán.
- Prevenir las crisis regionales y los conflictos que puedan afectar a la seguridad alemana, siempre que sea posible, ayudando en el control de crisis.
- Afrontar los retos globales, sobre todo la amenaza que supone el terrorismo Internacional y las armas de destrucción masiva.
- Ayudar a mantener los derechos humanos y fortalecer el orden internacional basado en la ley internacional.
- Promover el comercio mundial libre y sin cortapisas como base de su prosperidad intentando mitigar la división entre regiones ricas y pobres del mundo.

Aunque más completo que nuestra definición inicial de intereses vitales, básicos o esenciales, están en la misma línea de definición.

- **Caso EEUU**

En cuanto a los intereses de los *Estados Unidos*, en su Documento Estrategia Nacional de Seguridad de 2006 establece dos pilares fundamentales de la que arrancan todas sus actuaciones:

- Promover la libertad, justicia, y la dignidad humana trabajando para acabar con las tiranías.
- Promover la democracia efectiva, extender la prosperidad y confrontar los retos de nuestro tiempo liderando la comunidad creciente de democracias.

Además, en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 establece como intereses nacionales:

- Proteger a la nación y a sus aliados de un ataque o coacción.
 - Promover la seguridad internacional para reducir el conflicto.
- Fomentar el crecimiento económico.
 - Asegurar los intereses globales comunes, y con ellos los mercados mundiales y los recursos.

Vemos que en ambas naciones tiene importancia el tema económico en la definición de los intereses.

• **Caso Francia**

En cuanto a *Francia*, en su Documento «Preparando los compromisos del mañana en el año 2035 del año 2007» establece los intereses nacionales en tres grupos:

- Los intereses vitales, definidos como la integridad territorial y sus aproximaciones marítimas y aéreas; el libre ejercicio de la soberanía, la protección de la población, etc. Son inseparables a la disuasión nuclear.
- Intereses estratégicos, definidos como el mantenimiento de la paz en el continente europeo y sus áreas adyacentes, y preservar los sectores estratégicos de las actividades económicas de la nación, así como la libertad de comercio. Así establece como estratégico el acceso a los recursos naturales, el desarrollo del potencial económico, el control a las armas de destrucción masivas, el control del flujo de emigrantes, el control de las redes informáticas, control del acceso al espacio, y la cohesión social de Europa y Francia.
- Define, asimismo, intereses de poder, debido a que Francia es un miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

• **Rusia**

Considerando el documento denominado “Estrategia Nacional de Seguridad del año 2009”, donde la definición es mucho menos ambiciosa sin embargo establece como intereses a largo plazo lo siguientes:

- El desarrollo de la democracia, de la sociedad civil y de la economía nacional.
- La protección del sistema constitucional de la nación, de su integridad territorial y de su soberanía.
- Convertirse en una potencia mundial, orientada hacia el mantenimiento de la estabilidad estratégica y del mutuo beneficio de las asociaciones, en un mundo multipolar.

b. Ámbito nacional

En nuestro país, nos encontramos al respecto entre dos problemas, en primer lugar, que en los documentos pertinentes no se encuentra una definición de intereses nacionales,

ni de intereses nacionales de seguridad. En segundo lugar, no existe una doctrina suficiente para su clasificación, incluso nos encontramos ante clasificaciones nada claras ni contundentes, dando más bien la impresión que ambos conceptos están como desaparecidos no solo de la literatura de Seguridad y Defensa Nacional, sino incluso de los discursos políticos o de las agendas políticas.

2. Situación General

a. En otros países que constituyen sociedades más avanzadas han definido sus intereses nacionales y sus intereses nacionales de seguridad habiendo sido incluso categorizados, lo cual les permitió:

- 1) Hacer un enfoque matricial de donde se desprendan las distintas estrategias, la de seguridad y defensa, la económica, la cultural, etc.
- 2) Todos los intereses definidos en esta matriz de intereses servirían para cumplimentar alguno de los intereses nacionales. De esta forma, los intereses nacionales (esenciales, vitales, etc.), emanados de la Constitución tendrían un carácter atemporal, es decir valdrían mientras no se modifican estos documentos, y estarían definidos por:
 - Defender de la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional.
 - Asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos.
 - Conseguir un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos es también un objetivo esencial de España.

El resto de los intereses ya no serían atemporales, y deberán de definirse con precisión para poder matizar los objetivos, y desarrollar las estrategias para alcanzarlo

- b. Una observación clave o trascendente, a que se llegó en los países más desarrollados, es de tener en cuenta que los intereses nacionales no solo expresan las grandes opciones de la política exterior, pues esto sería contemplar una parte de la realidad, toda vez que se deben tener en cuenta los otros tipos de políticas de Estado, la de seguridad, la económica, la cultural, la ambiental, etc.
- c. En nuestro país no hay documento oficial alguno que haya definido el concepto de intereses nacionales ni de intereses nacionales de seguridad. Es más, se utiliza dentro de una vaguedad de concepto o dentro de un vacío conceptual que en vez clarificar el

d. tema más bien trae u ocasiona confusión, sino veamos como ejemplo: Ver tabla 1

Tabla 1. Conceptualizaciones diversas sobre intereses nacionales

Elaboración propia

e. Al no existir una definición aceptada no solo en la academia sino en nuestra doctrina,

PLANTEAMIENTOS DOCTRINARIOS Y METODOLOGICOS CAEN 2010	PROYECTO DOCTRINA 2018	SEDENA 2015	Comisión Multisectorial 2014
<p>Seguridad Nacional Es la situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia, presencia y vigencia así como su soberanía, independencia e integridad territorial y de su patrimonio, <u>sus intereses nacionales</u>, su paz, estabilidad interna, para actuar con plena autoridad y libre de toda subordinación, frente a todo tipo de amenazas.</p>	<p>Seguridad Nacional Situación en la que el Estado tiene garantizada la vigencia del Estado constitucional de derecho, la promoción y defensa <u>de los intereses nacionales</u> y <u>la</u> protección del individuo y sus derechos fundamentales, mediante el empleo de sus instrumentos en los ámbitos externo e interno y su interacción con el desarrollo nacional, a fin que permitan hacer frente a las <u>amenazas</u>, preocupaciones y otros desafíos, creando las condiciones propicias para alcanzar el bienestar general.</p>	<p>Seguridad Nacional Situación que alcanza el Estado en la que tiene garantizada la Soberanía, independencia e integridad territorial, el Estado constitucional de derecho, la paz social y <u>los intereses nacionales</u>; así como la protección de la persona humana y los DDHH, mediante acciones de naturaleza diversa y de carácter multidimensional, que permitan hacer frente a las <u>amenazas</u> y las preocupaciones, con la finalidad de crear las condiciones propicias para el bienestar general.</p>	<p>Seguridad Nacional Situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia, soberanía, independencia e integridad territorial, así como el estado constitucional de derecho, la paz social, la protección de <u>sus intereses nacionales</u> y los derechos fundamentales de la persona, mediante la realización de acciones de defensa nacional en los ámbitos externo e interno y su articulación con el desarrollo nacional, que permitan hacer frente a las <u>amenazas</u>, preocupaciones y desafíos, creando las condiciones propicias para alcanzar el bienestar general.</p>

resulta redundante, pues cuando hablamos de la soberanía, independencia e integridad territorial ya estamos refiriéndonos a los intereses nacionales más importantes (vitales), o en todo caso a que intereses nacionales se refieren cuando en esas definiciones la mencionan.

f. El CAEN EPG académicamente considera el tema como parte de la técnica que se sigue para el establecimiento (replanteamiento o actualización) de los objetivos nacionales, si considera, pero desde el punto de vista aspiracional y cuyos procedimientos están plasmados en los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, la Seguridad y la Defensa Nacional CAEN, Edición 2010.

- g. En nuestra doctrina de Seguridad Nacional no se contempla este concepto, pese a que a la hora de definir los objetivos de la Política Nacional de Seguridad y DN, recobra mucha importancia, pues este documento es el gran orientador de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional y del Planeamiento Integral de la Seguridad y DN.
- h. Empero en nuestro país, el General Edgardo Mercado Jarrin ya nos venía dando la pauta necesaria desde el año 1974, para hacer doctrina y definir nuestros intereses nacionales, pero que, sin embargo, nada o poco es lo que se hizo al respecto, lo que trajo como consecuencia que no se tenga nada claro en relación de la definición de nuestros intereses nacionales.
- i. En efecto Mercado (1974) manifiesta sobre interés nacional lo siguiente:

Es un concepto cuya interpretación no es general ni uniforme, pero que, sin embargo, tiene la suficiente significación para justificar el haber sido adoptado como instrumento analítico y prescriptivo...Por otra parte, el concepto puede ser utilizado como herramienta de acción política para proponer y justificar determinadas orientaciones; pero también como instrumento de análisis para el examen y la explicación de una política exterior. (p. 14-15)

- j. Asimismo, y a continuación el mismo Mercado (1974) nos explicaba lo siguiente:

(...), surgen en forma correlativa diferentes maneras de entender el interés nacional. Así, puede señalarse la existencia de **aspiraciones** o la concreción de tales en **objetivos** que pueden ser operacionalmente perseguidos mediante la acción política... Entre el nivel aspiracional y el operativo del interés nacional, existen algunas importantes diferencias. El primero se traduce generalmente en objetivos a largo plazo en los que influyen poderosamente factores históricos e ideológicos, y aun cuando dan cierta orientación pueden no ser coherentes entre ellos y, en parte, hasta contradictorios. Usualmente,

además, no van acompañados de estudios, programación, ni análisis de costos financieros o políticos.

En el plano operacional, el interés nacional se presenta como la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas y presupuestales. Los factores de necesidad, urgencia, capacidad real, etc. Pasan a ser decisivos. Algunas veces se programan como objetivos máximos y mínimos. Naturalmente, los primeros se aproximan a las aspiraciones.

La distancia entre uno y otro nivel es un factor importante y muestra, en los análisis comparativos, las capacidades y la voluntad política con los que pueden ser perseguidos. Evidentemente, la eficacia viene a ser la relación entre el nivel de aspiraciones y el de las realizaciones. Como se sabe, suele existir un gran vacío entre propósitos generales como **desarrollo** o **soberanía** y el conjunto de políticas que los gobiernos están en aptitud de poner en práctica para su logro.

De lo expuesto puede resumirse que el interés nacional es la expresión de los que los Estados tratan de alcanzar y proteger. (p. 15-16)

k. Es bueno señalar algunos argumentos teóricos explicados por expertos en el tema, pese a la vaguedad del concepto, o el vacío conceptual con que se usa en nuestro país, pudiendo mencionar los argumentos siguientes:

- En principio recurriendo al diccionario para definir el concepto de interés, y encontramos este significado:
 - ❖ “Valor o utilidad que en sí tiene una cosa. Provecho o bien buscado”.
 - ❖ “Provecho, ganancia o la utilidad que se puede lograr de algo”.

Para el tema que nos convoca, escogeremos la primera connotación del vocablo “interés”, esto es: “Un bien buscado por el valor y utilidad que representa para nuestra Nación”.

- Luego vemos que, la palabra “nacional”, es un vocablo que hace referencia tanto el Estado como a la nación, pudiendo suceder que en algún momento los intereses de uno y otro pudieran ser interpretados como no coincidentes.

- El concepto puede ser utilizado como herramienta de acción política para proponer y justificar determinadas orientaciones según el Estado, como también como instrumento de análisis para el examen y aplicación de la política exterior.
- Otra distinción fundamental depende de: si se considera que el interés nacional puede ser definido objetivamente o si es, la expresión de preferencias subjetivas, siendo para los partidarios del segundo concepto el estudio del proceso de decisiones fundamentales.

3. ANÁLISIS

a. Como se observa en otros países siendo sociedades más avanzadas han definido sus intereses nacionales y sus intereses nacionales de seguridad habiendo sido incluso categorizados, lo cual permitirá:

- Hacer un enfoque matricial de donde se desprendan las distintas estrategias, la de seguridad y defensa, la económica, la cultural, etc.

- Todos los intereses definidos en esta matriz de intereses servirían para cumplimentar alguno de los intereses nacionales. De esta forma, los intereses nacionales (esenciales, vitales, etc.), emanados de la Constitución tendrían un carácter atemporal, es decir valdrían mientras no se modifican estos documentos, y estarían definidos por:

- Defender de la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional.
- Asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos.
- Conseguir un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos es también un objetivo esencial de España.

El resto de los intereses ya no serían atemporales, y deberán de definirse con precisión para poder matizar los objetivos, y desarrollar las estrategias para alcanzarlo.

b. Se debe tener en cuenta que los intereses nacionales no solo expresan las grandes opciones de la política exterior, pues esto sería contemplar una parte de la realidad, toda vez que se deben tener en cuenta los otros tipos de políticas de Estado, la de seguridad, la económica, la cultural, la ambiental, etc. En este aspecto bien y claramente lo señala el CESEDEN (2010), en su investigación, cuando dice:

En esta definición desde nuestro punto de vista algo incompleta, se establecen como intereses nacionales como las grandes opciones de la política exterior. Desde mi punto de vista, esto solo contempla una parte de la realidad, ya que se deben tener en cuenta todo tipo de políticas de estado, la de seguridad, la económica, la cultural, etc. (p. 53)

c. Consecuentemente CESEDEN (2010) señala luego:

Cuando hablamos de la seguridad nacional nos estamos refiriendo a la protección del territorio nacional y de su población contra todo tipo de riesgos y amenazas. Para ser eficaz, debe fundarse sobre una concepción del Estado en la cual los intereses nacionales están debidamente garantizados, tanto en el interior como en el exterior. Comprende, por lo tanto, la seguridad exterior que se ejerce no sólo contra amenazas puramente exteriores, sino sobre todo contra aquellas que tienen lugar fuera, o desde fuera, del territorio nacional, y la seguridad interior ejercitada fundamentalmente contra amenazas de orden interno tales como contra la delincuencia y la criminalidad o la protección de la población frente a catástrofes medioambientales...La fortaleza o debilidad del Estado establece prioritariamente el alcance y los términos de esta seguridad, tanto en lo que a el mismo respecta, como en lo referido a la población sobre la que se sustenta. En este sentido, es el Estado como representación política de la nación, quien debe identificar y definir aquellos intereses fundamentales cuya satisfacción garantizan nuestra seguridad en el orden interno, al igual que ocurre en el orden externo. (p. 111-112)

d. En nuestro país no hay documento oficial alguno que haya definido el concepto de intereses nacionales ni de intereses nacionales de seguridad. Sin embargo, el CAEN EPG académicamente considera el tema como parte de la técnica que se sigue para el establecimiento (replanteamiento o actualización) de los objetivos nacionales, si considera, pero desde el punto de vista aspiracional y cuyos procedimientos están

plasmados en los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, la Seguridad y la Defensa Nacional CAEN, Edición 2010.

- e. Es decir, nuestra doctrina de Seguridad Nacional no se contempla este concepto, pese a que a la hora de definir los objetivos de la Política Nacional de Seguridad y DN, recobra mucha importancia, pues este documento es el gran orientador de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional y del Planeamiento Integral de la Seguridad y DN.
- f. Considerando lo expresado por el General de División don Edgardo Mercado Jarrin, que los intereses nacionales son expresiones de los que los Estados tratan de alcanzar y proteger, se hace imprescindible que el Estado peruano defina sus “intereses nacionales de seguridad” debidamente categorizados

4. CONCLUSIONES

- a. En resumen, podemos decir que los intereses nacionales se pueden ubicar en 02 niveles:

- Nivel aspiracional.
- Nivel operativo.

El primero se traduce generalmente en objetivos a largo plazo en los que influyen poderosamente factores históricos e ideológicos y aun cuando dan cierta orientación, pueden no ser coherentes entre ellos, y en parte hasta contradictorios. Usualmente además no van acompañados de estudio, programación, ni análisis de costos financieros o políticos. Según el diccionario electrónico EUMED.NET aquí el interés nacional es “...como *proyección de la imagen de un querer ser, expresión de un voluntarismo político frecuentemente carente de fundamento real en las capacidades y recursos disponibles por el Estado*”.

En cuanto al segundo nivel, el operativo, el interés nacional se presenta como la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas y presupuestadas. Los factores de necesidad, urgencias, capacidad real etc., pasan a ser decisivos. Es decir, este nivel proviene de consideraciones prácticas y circunstanciales, se basa en una apreciación más o menos correcta de las capacidades y recursos disponibles.

- b. De la adecuada tensión entre ambos niveles (el *querer-ser futuro* y el *poder-ser* de un momento determinado) emana el dinamismo político del Estado. No existe

dinamismo cuando la aspiración futura supera de tal modo a las posibilidades que es irrealizable, y cuando es tan limitada y temerosa que queda incluso por debajo de las posibilidades reales.

- c. En cuanto al CAEN se puede señalar que para efectos de la formulación de los Objetivos Nacionales se habla de intereses nacionales, pero en nivel aspiracional.
- d. Que si bien es cierto nuestra doctrina de Seguridad y Defensa Nacional no lo contempla sin embargo esta casa de estudios para fines académicos y como parte de la técnica que se sigue para el establecimiento (replanteamiento o actualización) de los objetivos nacionales, si considera, pero desde el punto de vista aspiracional y cuyos procedimientos están plasmados en los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, la Seguridad y la Defensa Nacional CAEN, Edición 2010 de acuerdo al detalle siguiente:

Intereses Nacionales

La expresión de los deseos colectivos despertados por las necesidades materiales y espirituales de toda la Nación y perseguidos en un momento determinado por priorización de necesidades de corto y mediano plazo (...)

Además, distingue entre ellos, a los intereses vitales y los intereses opcionales.

Los intereses vitales, son de carácter imperativo, pues reposan en valores trascendentales y perdurables, y se relacionan con las propias condiciones existenciales de la sociedad.

Intereses opcionales, reposan en valores renovables, pudiendo ser postergados en su atención sin perjuicio apreciable para la Nación.

- e. Es imprescindible que nuestro CAEN EPG, en afán de actualizar nuestra doctrina en Seguridad y Defensa Nacional redefina el concepto de interés nacional y el de intereses nacionales de la Seguridad Nacional.

RECOMENDACIONES

- a. Definir el concepto de intereses nacionales en los términos siguientes:

INTERÉS NACIONAL;

Son los valores, principios o bienes tanto materiales como inmateriales, que orientan la razón superior del Estado y la conducción política del Gobierno, para resolver

problemas de su territorio y de su desarrollo integral sostenible y sustentable, en un ambiente suficientemente seguro.

INTERESES NACIONALES DE SEGURIDAD NACIONAL;

Son aquellos intereses nacionales, que orientan, la razón superior del Estado e impulsan y legitiman la conducción política del gobierno y sus decisiones políticas estratégicos, para garantizar la supervivencia del país, así como asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de los peruanos y la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos.

Son aquellos intereses nacionales, que tienen por objeto mantener la soberanía, independencia, integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de los peruanos, y también la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los DDHH.

La protección de los intereses nacionales de seguridad, constituye una importante responsabilidad del Gobierno, cuya salvaguarda merece, si llega el caso, un esfuerzo del empleo de los medios militares. Constituyen los fines que debe alcanzar la política de Seguridad y DN.

- b. Jerarquizar los intereses nacionales de Seguridad Nacional en los términos siguientes:

Recogiendo la experiencia de otros países, podemos también decir que los intereses nacionales de seguridad constituyen una importante responsabilidad del Gobierno. Estableciéndose que los intereses nacionales de seguridad se dividen en:

- Vitales.
- Estratégicos.
- Otros intereses.

- (1) **Los intereses vitales**, son los que afectan a la supervivencia del país como nación:

Aquellos que el Perú está dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier riesgo o amenaza por afectar a su supervivencia como nación. Su defensa es, por tanto, irrenunciable y exige subordinar a ella la de cualquier otro interés.

Los intereses vitales son, en realidad, los elementos constitutivos del Estado que deben preservarse de cualquier agresión: el territorio peruano con sus accesos

aéreos y marítimos, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia.

(2) **Los intereses estratégicos:**

Son aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales.

Destacan entre ellos los que se derivan de la situación geográfica y condición marítima del Perú. Por su trascendencia y permanencia, reciben particular atención de nuestra política exterior.

(3) También consideran **otros intereses nacionales:**

De diversa índole derivados de la posición que ocupa en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su contribución a la causa de la paz y la libertad y de su relación con las demás naciones. Se producen generalmente en ocasión de catástrofes naturales, o conflictos por motivos étnicos o religiosos. En estos casos es posible utilizar recursos afectados a la defensa nacional, aunque la situación no tenga relación directa con los intereses vitales o estratégicos de nuestro país.

c. A manera también de propuesta estas serían nuestros intereses de seguridad:

Intereses vitales

- La soberanía, independencia, la integridad territorial del país
- El ordenamiento constitucional democrático.
- La libertad, la vida, salud e integridad física y la prosperidad (bienestar social y económico) de la población.

Intereses estratégicos:

- El desarrollo sostenible de la Amazonía peruana.
- Protección de nuestros Activos Críticos Nacionales (ACN)
- Uso sostenible de nuestros recursos naturales
- Conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
- Presencia de nuestro país en la Antártida.

Otros intereses

Conseguir un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos. Aquí están en juego valores fundamentales de la humanidad, como la solidaridad o el respeto a la vida humana.

Se producen generalmente en ocasión de catástrofes naturales, o conflictos por motivos étnicos o religiosos. En estos casos es posible utilizar recursos afectados a la defensa nacional, aunque la situación no tenga relación directa con los intereses vitales o estratégicos de nuestro país.

Mg. Humberto Zavaleta Ramos

DNI No 43903557

Referencias:

- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN, 2010). Monografías del CESEDEN: *Evolución del concepto de interés nacional*. Madrid: 2010, editorial Ministerio de Defensa de España.
- Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN, 2010). Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, Seguridad y DN del CAEN EPG. Lima, Editorial: Chorrillos S.A.
- Diccionario electrónico EUMED. Recuperado de plataforma virtual <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=361>
- Mercado, E. (1974). *Seguridad, Política y Estrategia*. Perú, editorial: Lima

Referencias Bibliográficas

- Arteaga, F. y Fogon, E. (2007). El Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad en España. Madrid: Reprografía Doppel, S.L.
- Anzola, S. (2002). *Administración de Pequeñas Empresas*. México, Segunda Edición: Editorial McGrawhill,
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. España: Imprenta del Ministerio de Defensa.
- Bernales, E. (1998). *La Constitución de 1993: Análisis comparado*. Lima, Perú: Editora RAO Jurídica S.R.L.
- Bucur-Marcu H. (2013). Introducción. En H. Bucur-Marcu, P. Fluri, T. Tagarev (Ed.), *Gestión de la Defensa: Una introducción* (pp. 3-13). Ginebra: Editorial Procon Ltd.
- Castro, J. (2006). *Aportes para una nueva visión de la Seguridad y Defensa Nacional*. Lima, Perú: Ediciones Culturales e Impresiones Lecting S.A.C.
- Centro de Altos Estudios Nacionales Escuela de Posgrado (CAEN-EPG, 2010). *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de Desarrollo, Seguridad y Defensa Nacional*. Lima: Editorial Chorrillos.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN, 2018]. *Guía de Políticas Nacionales*. Lima: Editora CEPLAN.

- Congreso de la República del Perú (2013). Ley del Sector Productivo. Ley No 1111. *Separata de Normas Legales. Diario Oficial El Peruano (Numero del diario, marzo 2012)*. Lima: Editora Perú.
- Delamer, S., (2005). *Estrategia*. Argentina, Buenos Aires: Editorial Instituto de Publicaciones Navales.
- Franco, R. (2010). Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es Posible mejorar efectividad? En Franco, R. y Szekely, M. (Coordinadores), *Institucionalidad social en América Latina*. (pp. 13-27). Santiago de Chile: Impreso NNUU.
- Hernández, Fernández y Baptista (2014). *Metodología de la investigación*. México: MCGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A., de C.V.
- Hernández B. (2009). *Instrumentos de recolección de información en investigación cualitativa*. Recuperado de: <https://pt.scribd.com/document/126942253/60059003-Instrumentos-de-investigacion-cualitativa.pdf>
- Holzmann F. (2003). Política de Defensa y Diseño de Libro Blanco de Defensa. En G. Pacheco. (Ed.), *Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos*. (pp. 29-77). Guatemala: Ediciones Legales Comercio e Industria.
- Peña J. (2013). Políticas Públicas de Defensa. En J. Jordán. (Coordinador), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. (pp. 241-264). Madrid, España: Plaza y Valdés, S.L.
- Lahera, P. E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas
- Maslow, A. H., (1963). *Motivación y personalidad*. Barcelona: Editorial Sagitario.
- Mercado, E. (1974). *Seguridad, Política y Estrategia*. Lima: Editorial Ejercito.
- Ministerio de Defensa (MINDEF, 2012). *Reglamento del Sistema de Doctrina del Sector Defensa en el ámbito militar*. Lima, Perú.
- Peña J. A. (2002). Políticas Públicas de Defensa. En J. Jordán (Coordinador), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional* (p.241, pp.425). Madrid, España: Editorial Plaza y Valdés, S. L.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2018). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales. Decreto Supremo No 029 – 2018 –

- PCM. *Separata Especial de Normas Legales. Diario Oficial el Peruano (538065 del diario, 23 Noviembre 2014)*. Lima: Editora Perú.
- Robles, J. (2006). Determinación de la Política de Seguridad. En H. Mondragón (Ed.), *Democracia y FFAA, Operaciones Conjuntas: Civiles y Militares en la Política de Defensa* (p.165, pp.409). Lima: Editorial Sevilla.
- Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA, 2015). *Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional*, Lima: SEDENA
- Tamayo Sáenz, M. (1997). *La nueva administración pública*. (R. Bañón, & E. Carrillo, Edits.) Madrid, España: Alianza universidad.
- Valderrama, S. (2018). *Pasos para elaborar proyectos de investigación: cuantitativa, cualitativa y mixta*. Lima: Editorial San Marcos E.I.R.L., editor
- Vargas, X. (2011). *¿Cómo hacer investigación cualitativa? Una guía práctica para saber qué es la investigación en general y cómo hacerla, con énfasis en las etapas de la investigación cualitativa*. México: Editado por ETXETA, SC.
- 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 Escuela de Posgrado, Lima, Perú.
- Zariquey, F. (octubre 2013). Determinación de la Estrategia de Defensa. *Revista: Pensamiento Conjunto*. Edición No 2, año: 1, p.94-99, pp.102

Anexos:

01. Matriz de consistencia
02. Fuentes de Información
03. Construcción de Categorías y subcategorías apriorísticas
04. Proceso general seguido en análisis de datos en la investigación
05. Ruta de documentos como instrumento de recolección de datos
06. Diagrama de categorías resultado del proceso de análisis de los datos cualitativos
07. Diagrama o mapa conceptual resultante de la síntesis de datos cualitativos

Anexo 01. Matriz de consistencia

ámbito temático	problema de investigación	pregunta de investigación	objetivo generales	objetivos específicos	Hipótesis	Metodologías, técnicas e instrumentos
La Política de Seguridad y DN	Desde el 2001 al 2018 el Estado peruano viene demostrando una inestabilidad institucional en la gestión del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) que no le permite asegurar la coherencia y consistencia en la gestión de la Política de Seguridad y Defensa Nacional que, al impactar negativamente en este, pone en riesgo nuestra Seguridad Nacional.	¿Cuáles han sido las condiciones y limitaciones en la gestión del SIDENA que no le permitían asegurar la coherencia y consistencia en la elaboración de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, en el periodo 2001-2018, cuyo impacto negativo pone en riesgo nuestra Seguridad Nacional?	Analizar la situación de institucionalidad del SIDENA que imperó durante el periodo 2001 – 2018 y su impacto en la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.	<p>Identificar si las contravenciones legales del marco jurídico relacionado con la Seguridad Nacional en el periodo 2001 – 2018, no permitían elaborar una adecuada Política de Seguridad y DN como política pública.</p> <p>Determinar si en el periodo 2001 – 2018, las organizaciones del Sistema de Defensa Nacional tenían una estructura organizacional disfuncional que no permitían garantizar la coherencia y consistencia en su funcionamiento y por lo tanto permitía una correcta gestión de la Política de seguridad y DN. ´</p> <p>Determinar si la Política de Seguridad y DN que se determinaron en el periodo 2001 – 2018 tuvieron aplicabilidad para garantizar nuestra Seguridad Nacional.</p> <p>Determinar si la falta de una doctrina de Seguridad y DN actualizada no permitía una adecuada conducción política del SIDENA en el periodo 2001 – 2018, que impidió elaborar una adecuada Política (pública) de Seguridad y DN.</p>	La inestabilidad institucional existente en el periodo 2012 – 2017 en el ámbito de la Seguridad Nacional en el Estado peruano no permitió que se formulara un adecuada Política de Seguridad y Defensa Nacional en el país.	<p>Enfoque: Cualitativo</p> <p>Método: Hermenéutico</p> <p>Unidad de Investigación: Unidad Funcional de Gestión del SIDENA</p> <p>Técnica: Análisis documental.</p> <p>Instrumento: Registros (Relación de documentos. Registros tecnológicos)</p>

Anexo 02: Fuentes de Información (Cuadro comparativo de la normatividad relacionada con la Seguridad y DN dados por los Gobiernos entre 2001 al 2018)

PERIODO DE GOBIERNO	SOBRE SISTEMA SEGURIDAD Y DN	SOBRE SEDENA	SOBRE MINDEF	POLITICA SEG Y DN	OBSERV.
Alejandro Toledo Manrique (2002 – 2006)	Se mantiene vigente el D.L. No 743 del 08.05.91 (Ley del Sistema de DN)	Era parte del CODENA según Ley del Sistema de DN, Decreto Legislativo No 743 del 08 mayo 91. Se da DS 016 – 2003 PCM del 19feb03 (publicado 20feb03 (Se fusiona la SEDENA Con el MINDEF)	Ley 27860 del 11 Nov 2002 (Ley del MINDEF)		22 jul 2002 se suscribió el Acuerdo Nacional (*) Se dio 9na Política de Estado: Seguridad Nacional
				El 15.01.04 se aprobó por CODENA y con DS No 001 – B – 2004-DE/SG del 23.03.04 (Se publicó Política del Estado para la Defensa y la Seg. Nac.)	
	Ley 28478 del 23 marzo 2005 (del SISEDENA) P. 27.03.05 (**) Con DS No 016 – 2006-DE-SG del 25.07.06 se aprueba el Reglamento de la Ley del SISEDENA	SEDENA pasa a formar parte del MINDEF según Ley 28478	Con DS No 009 – 2006-DE/SG del 09.06.06 se probó ROF de Ley 27860	El año 2005, se dio y publico el Libro Blanco de la Defensa, aprobado en la Octava Sesión del Consejo de Seguridad Nacional el 14 de abril 2005	SEDENA pasa a formar parte del MINDEF Artículo 12.- Secretario El Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa es el Secretario del Consejo de Seguridad Nacional y como tal asiste a todas las reuniones del Consejo con derecho a voz, pero no a voto.

Alan García Pérez (2006 – 2012)			Ley 29075 del 25.07.07 (Ley que establece naturaleza jurídica, Función, competencias, y estructura orgánica básica del MINDEF)P. 30.07.07 (***)	Política Nacional No 12 (Seguridad y DN) en DS No 027 – 2007-PCM del 22.03.07 y p. 25.03.07	El 20.12.07 se publica Ley No 29158 Ley Organica Poder Ejecutivo/LOPE (****)
			DS No 001 – 2008 – DE del 03.01.08 (se aprueba ROF MINDEF)p. 03.01.08		
			Ley 29605 del 05.10.10 (Ley organización y Funciones del MINDEF) p. 22.10.10		
			DS No 001 – 2011 – DE del 29.03.11(se aprueba ROF MINDEF)		

(*) Espacio de diálogo y concertación institucionalizado como instancia de seguimiento y promoción del cumplimiento de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, la cual fue ratificado con DS 105-2002-PCM.

(**) Se crea el SISEDENA y se señala que el MINDEF es el órgano principal de función del SISEDENA, encargado de formular, coordinar, coordinar e implementar, ejecutar y supervisar la política de DN en el campo militar, así como diseñar, planificar y coordinar dicha política en los campos no militares de acuerdo a las leyes vigentes, se dispuso además que DIGEPE es el Secretario del CODENA y recién deroga artículos del DL No 743.

(***) Pues en el marco de la reestructuración del MINDEF dispuesto por DS No 018-2006-DE/SG del 10 SET 2006, se logró su aprobación.

(****) En su artículo 4° establece que el Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles del Gobierno.

PERIODO DE GOBIERNO	SOBRE SISTEMA SEGURIDAD Y DN	SOBRE SEDENA	SOBRE MINDEF	POLITICA SEG Y DN	OBSERV.
Ollanta Humala Tasso (2012 – 2016)	DL No 1129 del 06 diciembre 2012 (regula el Sist. Seg. y DN)	DL No 1131 del 06.06.12 (crea SEDENA) y p. 07.12.12	DL No 1134 del 09.12.12 (Aprueba Ley de organización y funciones del MINDEF)		SEDENA paso a ser Pliego adscrito a PCM
	DS. No 037 – 2013 – PCM del 03.04.13, se aprueba Reglamento del DL 1129, q regula el Sistema de DN, p. 04.04.13	DS No 036-2013-PCM del 03.04.13 (Aprueban ROF del SEDENA) p. 04.04.13	Con D.S. No 006-2016-DE del 06jun 2016, se aprueba el ROF del MINDEF		
Pedro Pablo Kuczynski Godard (+) (28 jul 2016 – 23 marzo 2018)		D.S. No 061 – 2016 – PCM del 15 Agosto 16 (publicado el 16 Agosto 16) se desactiva SEDENA, pasa a MINDEF a través de figura de fusión por absorción.		Con D.S. No 012- 2017 - DE del 20 dic 2017. (publicado 22 dic 2017) se aprueba la Política de Seguridad y DN	se desactiva SEDENA, pasa a MINDEF a través de figura de fusión por absorción.
	Martin Vizcarra Cornejo (++) 24 marzo 2018 a la fecha			Aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales DECRETO SUPREMO N° 029-2018-PCM del 19.03.18 y p. 20.03.18	CEPLAN emite Guia Políticas nacionales

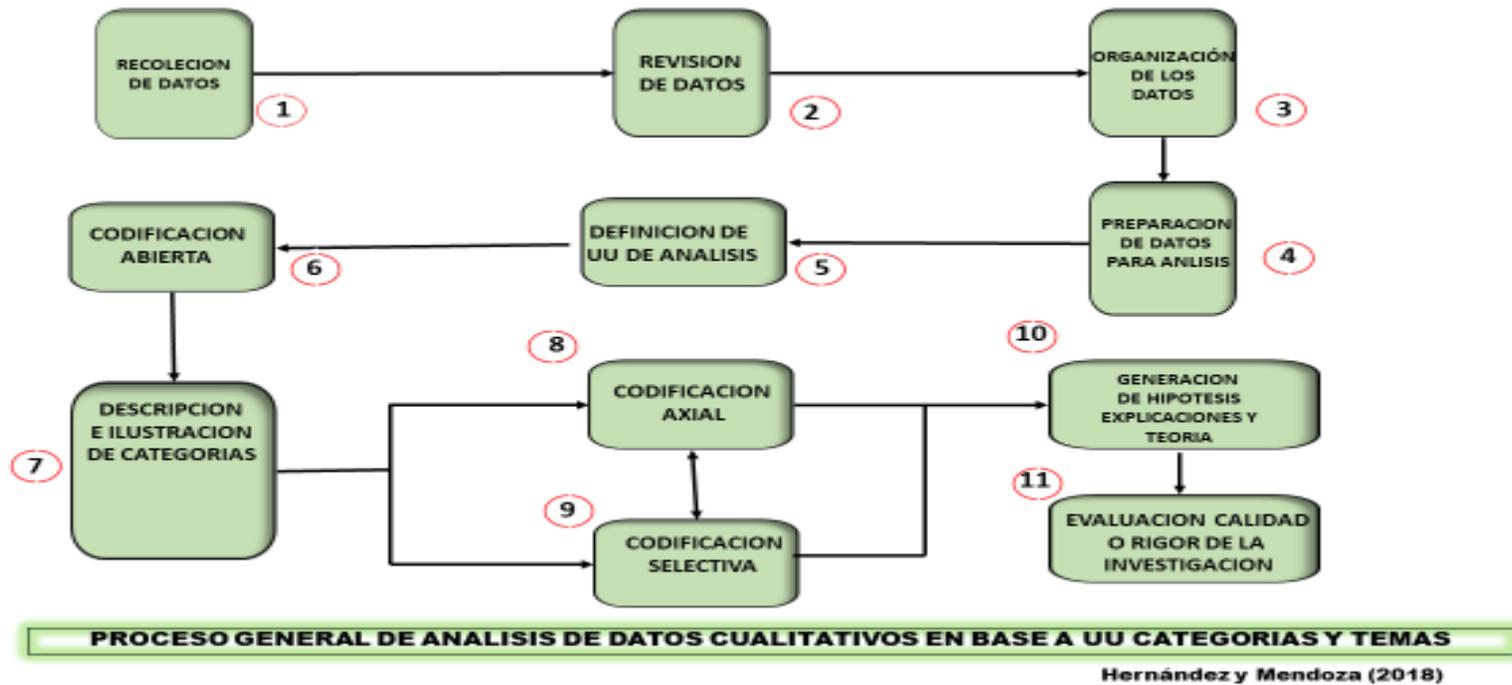
(+) Fue Presidente de la República del Perú desde el 28 de julio de 2016 hasta el *23 de marzo de 2018*.

(++) Reemplaza en la Presidencia de la República al Ing. Pedro Pablo Kuczynski Godard

Anexo 03. Construcción de Categorías y subcategorías apriorísticas

PROBLEMA DE INVESTIGACION	PREGUNTAS DE INVESTIGACION	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECIFICOS	CATEGORIAS	SUB CATEGORIAS
Desde el 2001 al 2018 el Estado peruano viene demostrando una inestabilidad institucional en la gestión del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) que no le permite asegurar la coherencia y consistencia en la gestión de la Política de Seguridad y Defensa Nacional que, al impactar negativamente en este, pone en riesgo nuestra Seguridad Nacional.	¿Cuáles han sido las condiciones y limitaciones en la gestión del SIDENA que no le permitían asegurar la coherencia y consistencia en la elaboración de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, en el periodo 2001-2018, cuyo impacto negativo pone en riesgo nuestra Seguridad Nacional?	Analizar la situación de institucionalidad del SIDENA que imperó durante el periodo 2001 – 2018 y su impacto en la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.	Identificar si las contravenciones legales del marco jurídico relacionado con la Seguridad Nacional en el periodo 2001 – 2018, no permitían elaborar una adecuada Política de Seguridad y DN como política pública.	Contravenciones legales del marco jurídico	<ul style="list-style-type: none"> • Duplicidad de funciones. • Incumpliendo de normas. • Normativa anacrónica a fines de Seguridad Nacional.
			Determinar si en el periodo 2001 – 2018, las organizaciones del Sistema de Defensa Nacional tenían una estructura organizacional disfuncional que no permitían garantizar la coherencia y consistencia en su funcionamiento y por lo tanto permitía una correcta gestión de la Política de seguridad y DN.	Estructura organizacional disfuncional	<ul style="list-style-type: none"> • Desacertados cambios institucionales. • Estructura Orgánica deficiente. • Deficiente Conducción política del Sistema.
			Determinar si la Política de Seguridad y DN que se determinaron en el periodo 2001 – 2018 tuvieron aplicabilidad para garantizar nuestra Seguridad Nacional.	Aplicabilidad de la Política de Seguridad y DN	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia con el nuevo escenario de seguridad. • Articulación con Gobiernos Sub nacionales. • Identificación oficial en jerarquía de PP. • Peculiaridad de una Política de seguridad
			Determinar si la falta de una doctrina de Seguridad y DN actualizada no permitía una adecuada conducción política del SIDENA en el periodo 2001 – 2018, que impidió elaborar una adecuada Política (pública) de Seguridad y DN.	Doctrina de Seguridad y DN desactualizada	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento del nuevo escenario de seguridad. • Ausencia de un lenguaje común

Anexo 04: Proceso General seguido en análisis de datos en la investigación



Anexo 05: Ruta de documentos como instrumento de recolección de datos

N/O	DEPENDENCIA	OFICINA	DOCUMENTACION
01	MINISTERIO DE DEFENSA	UNIDAD FUNCIONAL DE GESTION DEL SISTEMA DE DN	<ul style="list-style-type: none"> -Decretos Legislativos -Decretos Supremos -Resoluciones Ministeriales -Oficios -Actas reunión Consejo Seguridad y Defensa -
DIRECCION DE DOCTRINA		- Doctrina de Seguridad y DN	
BIBLOTECA/CAEN-EPG		<ul style="list-style-type: none"> - Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos años 2001, 2002, 2003, 2006, 2010. - Constitución Política 2003 comentada - Libro blanco 2005 - Trabajos de Investigación 	

Anexo 06: Diagrama de categorías resultado del proceso de análisis de los datos cualitativos

SUBCATEGORIAS	CATEGORIAS	MACROCATEGORIA	
DUPLICIDAD DE FUNCIONES INCUMPLIMIENTO DE NORMAS NORMATIVA ANACRONICA A LOS FINES ACTUALES DE LA SEG NACIONAL	CONTRAVENCIONES LEGALES EN EL MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD Y DN	SITUACION INSTITUCIONAL EN EL NIVEL POLITICO ESTRATÉGICO	
DESACERTADOS CAMBIOS INSTITUCIONALES LIMITADA ESTRUCTURA ORGANICA DEFICIENTE CONDUCCION POLITICA DEL SISTEMA	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DISFUNCIONAL		
DESCONOCIMIENTO DEL NUEVO ESCENARIO DE LA SEGURIDAD AUSENCIA DE UN LENGUAJE COMUN	DOCTRINA DE SEGURIDAD Y DN OBSOLETA		
INCOHERENCIA CON EL NUEVO ESCENARIO DE SEGURIDAD FALTA DE ARTICULACION CON LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (GGRR/GLL)	INAPLICABILIDAD DE LA POLITICA DE SEGURIDAD Y DN		
NO IDENTIFICACION COMO PLITICA PUBLICA DE ACUERDO A NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO			
DESCONOCIMIENTO DE PECULIARIDADES COMO POLITICA NACIONAL SEGURIDAD Y DN			
CODIFICACION ABIERTA			CODIFICACION AXIAL
CATEGORIAS	CATEGORIA GENERAL		TEMA GENERAL

Anexo 07: Diagrama o mapa conceptual resultante de la síntesis de los datos cualitativos

